

Reglas electorales claras: el objetivo de todo organismo encargado de organizar un torneo comicial



Alejandro J. Robles Leal*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de mayo de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de julio de 2017.

Resumen: La importancia de establecer reglas claras y que estas sean conocidas por todos los actores electorales coadyuva al desarrollo exitoso de una contienda electoral. El artículo analiza las sentencias 1532-E1-2017 y 2173-E1-2017 del Tribunal Supremo de Elecciones las cuales, en términos generales, han dejado clara la obligación que tienen los partidos políticos de definir las reglas que regirán las contiendas electorales dentro de las agrupaciones políticas.

Palabras clave: Resoluciones electorales / Comicios internos / Autorregulación partidaria / Estatutos / Renovación de estructuras partidarias.

Abstract: The relevance of establishing clear regulations and have them be known to all electoral actors contributes to the successful development of elections. The article analyzes rulings 1532-E1-2017 and 2173-E1-2017 of the Supreme Electoral Tribunal that, in general terms, have clearly established the obligation that political parties have to define the regulations that will govern the elections within the political parties.

Key Words: Electoral resolutions / Internal elections / Party auto-regulation

* Abogado, máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla. Cuenta con una Especialidad en Derecho Notarial y Registral y una Licenciatura en Derecho, ambos grados académicos obtenidos en la Universidad de Costa Rica. Es profesor del curso de Jurisdicción Constitucional en la Universidad de La Salle. Fungió como letrado de la Sala Constitucional entre los años 2009 y 2010. Desde 2010 es letrado del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. APUNTES INTRODUCTORIOS

Todo órgano encargado de efectuar exitosamente unas elecciones - organizarlas, gestionarlas, dirigir las y vigilarlas- tiene, ineludiblemente, una primera meta que cumplir para poder desarrollar apropiadamente esa compleja tarea: toda competencia electoral debe contar con reglas claras antes de que arranque; en otras palabras, todos los participantes deben conocer los lineamientos de la contienda antes de que esta sea convocada. Ese objetivo encuentra una fácil expresión en la máxima ¿de qué? ¿del Derecho Electoral? “toda elección debe tener reglas claras y resultados inciertos” (¿referencia?).

El Tribunal Supremo de Elecciones, desde muy temprano en su historia, tuvo clara esa cuestión y, elección tras elección, ha logrado organizar exitosamente los comicios nacionales, los municipales y un referéndum; lo que se explica por las atribuciones de las que se dotó a este órgano constitucional, pero también por la forma en que este ha ejercido sus competencias (Bou Valverde, 2010). A pesar de ello, desde el remozamiento de la justicia electoral costarricense a inicios de este siglo, el Tribunal ha insistido a los partidos políticos que, cuando organicen elecciones en su seno, deben aplicar los mismos estándares en cuanto a la claridad de las normas que regirán la contienda. Esta posición quedó clarificada en el año 2012 en la opinión consultiva n.º 7450-E8-2012, donde el Tribunal afirmó que las reglas de toda elección interna debían ser aprobadas por la asamblea superior de cada agrupación política.

Ahora bien, esa postura ha sido reforzada en el último semestre, en dos sentencias relevantes, en las cuales el Tribunal ha reiterado que los partidos políticos deben establecer, con claridad, las reglas para los torneos electorales internos, con dos condiciones: (a) su adopción debe producirse antes de la convocatoria a la competencia y (b) solo la asamblea superior puede disponer esas medidas.

2. LAS REGLAS DEBEN ESTAR DEFINIDAS PREVIAMENTE EN CUALQUIER CIRCUNSTANCIA

El Tribunal ya había señalado hace algún tiempo que, en todos los casos, las reglas debían fijarse con claridad antes del inicio de la contienda (STSE¹ n.º 2769-E1-2013), esto incluso en los casos en que las normas de la contienda estuvieran destinadas a fines loables o dirigidas a alcanzar objetivos valiosos, como por ejemplo la inclusión o visibilización de grupos tradicionalmente excluidos o discriminados. En abono a esa tesis, el Tribunal ha reiterado, en una de las sentencias de interés, que los partidos políticos deben definir las normas para los torneos electorales antes de que convoquen a los participantes.

Las afirmaciones anteriores se desprenden con facilidad de la STSE n.º 1532-E1-2017. En ella el Órgano Electoral señaló que los partidos políticos están obligados a implementar la paridad horizontal cuando presenten sus nóminas de candidatos a diputado para las próximas elecciones de 2018. Es evidente que ese objetivo -que los partidos presenten nóminas encabezadas de forma paritaria- constituye una meta valiosísima. De hecho, ese propósito se desprende de criterios previos del propio Tribunal que, en la interpretación n.º 3603-E8-2016, definió la obligación de que todas las nóminas de candidaturas a diputado deben ser presentadas de forma paritaria consideradas en sí mismas y en sus encabezamientos en relación con las otras listas que presente el propio partido. Sin embargo, lo relevante a los efectos de este análisis es que, aun en esos casos, las reglas deben quedar estipuladas de previo al acto que oficialmente convoque a los interesados para que participen en la elección.

3. LOS REQUISITOS PARA LA EMISIÓN DE LAS REGLAS ELECTORALES DENTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como se adelantó, a pesar de que el Tribunal Supremo de Elecciones ha definido la obligación de las agrupaciones de presentar listas y encabezamientos paritarios, en la STSE n.º 1532-E1-2017 ha dispuesto que los partidos que opten por cumplir voluntariamente esa obligación deberán hacerlo definiendo previamente la manera en que concretarán esos encabezamientos paritarios. De acuerdo con esa sentencia, para que el Tribunal entienda satisfecho ese requisito, es indispensable que esas reglas se definan antes de que se convoque la elección interna, porque a juicio de ese órgano, una vez que se hace el llamado para que los participantes intervengan, no se pueden cambiar las normas que rigen la contienda. Esas

¹ En lo sucesivo STSE alude a las iniciales de "sentencia del Tribunal Supremo de Elecciones".

disposiciones pueden quedar fijadas en el Estatuto o en el reglamento destinado a organizar la elección.

De esa consideración final, se desprende el último de los requisitos, solo hay un órgano dentro del partido con la competencia para disponer esas reglas, debido a que únicamente la Asamblea Nacional tiene las potestades suficientes para dictar las normas que ordenen el torneo, de manera tal que ningún otro órgano puede intervenir, al menos no sin la aprobación definitiva de la asamblea superior, en el dictado de esas reglas. Es decir, ni el Comité Ejecutivo Superior ni el Tribunal de Elecciones Internas están habilitados para, de propia mano, reglamentar el proceso.

La Autoridad Electoral dejó claro que los partidos que no se sometan a esos cánones y arbitrariamente decidan atribuir los encabezamientos a sexos determinados para alcanzar la paridad horizontal -sin que existiera una regla que desarrollara esa posibilidad- lesionarían los derechos fundamentales de los participantes en la contienda, por lo que podrían ser demandados por la vía del amparo electoral.

En todo caso, el Tribunal ha reiterado, en la STSE n.º1532-E1-2017, que, si los partidos no presentan listas encabezadas paritariamente, esta situación será corregida por el Órgano Electoral el cual procederá a reordenar los encabezamientos mediante sorteos realizados por el Registro Electoral.

4. LOS REQUISITOS QUE FIJEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN SER RAZONABLES Y PROPORCIONALES

Ahora bien, al definir esas reglas para organizar la competencia electoral, los partidos políticos pueden establecer requisitos adicionales a los estipulados en el bloque de legalidad electoral, aspecto que, en todo caso, se explicitó en la STSE n.º 6959-E1-2016. Sin embargo, y para los efectos de esta recensión, también resulta de interés la doctrina vertida en la STSE n.º 2173-E1-2017, en esta se aclaró que esos requisitos no pueden ser irrazonables o desproporcionados, pues, si estos se toleraran, se volvería ilusorio el derecho a la participación política.

Para este análisis de la jurisprudencia electoral, resulta de especial interés la posibilidad de que los partidos políticos cobren cuotas de inscripción de precandidaturas a sus militantes. La Magistratura Electoral ha dejado claro

en su jurisprudencia que los partidos políticos pueden efectuar ese tipo de cobros, los cuales ha considerado válidos.

No obstante, el Tribunal ha señalado que esos cobros deben efectuarse dentro de los parámetros de la razonabilidad y la proporcionalidad; es decir, no pueden fijarse montos que resulten imposibles de costear para los precandidatos, pues eso en el fondo, como se dijo, implica un obstáculo infranqueable y una lesión al derecho a la participación política.+

5. REQUISITOS PARA LA VALIDEZ DE LA FIJACIÓN DE LOS MONTOS DE CUOTAS DE INSCRIPCIÓN DE PRECANDIDATURAS

El Tribunal, en esa STSE n.º 2173-E1-2017, definió tres circunstancias que deben concurrir en la determinación de la suma que se cobre a título de cuotas de inscripción de precandidaturas. El incumplimiento de cualquiera de estas tornaría inválido su cobro. En ese sentido, los partidos **a)** deben cobrar una cuota que no resulte imposible de pagar para los precandidatos; **b)** la cuota debe ser la misma para todos los precandidatos; y **c)** el monto que cobre por concepto de inscripción debe estar destinado, únicamente, a la organización de la elección interna, de forma tal que quedó prohibida la posibilidad de destinar ese dinero a otros fines.

a. LA RAZONABILIDAD DE LA CUOTA COMO REQUISITO DE VALIDEZ

Como ya se ha avanzado, el Tribunal prohibió en el fallo bajo estudio el cobro de cuotas exorbitantes que imposibilitaran la participación política de las personas. Aun así, el Tribunal, desde la entrada en vigencia del Código Electoral (Ley 8765) y hasta ahora, no había definido un monto como el límite que podía cobrarse a los precandidatos a la Presidencia de la República². Justamente, esa determinación se produjo en la sentencia de interés; en ella, la Magistratura Electoral definió el tope del monto que puede cobrarse a los militantes de una agrupación que deseen inscribirse como precandidatos a la Presidencia. Ese límite fue fijado en la suma de \$35.039.271,00. Para establecer dicho monto, el Tribunal acudió a la actualización de una suma fijada antes de la entrada en vigencia del Código Electoral.

² Todavía no se ha presentado un caso donde el Tribunal se haya visto en la necesidad de revisar esos montos en relación con otros cargos de elección popular.

En efecto, en la STSE n.º 1268-E-2005 se definió como la suma de ₡17.991.000,00 como monto máximo que se podía cobrar a un precandidato.. Esta suma fue actualizada para expresarla en colones al día de hoy, para lo cual fue deflactada por el Tribunal. Esa operación aritmética arrojó como producto la cifra indicada. De esta forma, cualquier cantidad que, de cara al proceso electoral de 2018, cobre un partido por encima de ella, es inválida y puede ser cuestionada ante la justicia electoral, a través de los remedios que dispone el ordenamiento para ese fin. De hecho, en la sentencia que se analiza, a los precandidatos se les había exigido el pago de ₡40.000.000,00 para inscribir su precandidatura a la Presidencia de la República, por lo que el partido político demandado por la vía del amparo electoral debió devolverles a los precandidatos que ya habían cancelado esa cuota los ₡4.960.729,00 que excedían el monto que como tope fijó la Autoridad Electoral.

6. PERSPECTIVAS A PARTIR DE ESAS DECISIONES

Las STSE n.ºs 1532-E1-2017 y 2173-E1-2017, en términos generales, han dejado clara la obligación que tienen los partidos políticos de definir las reglas que regirán las contiendas electorales a lo interno de las agrupaciones políticas. Ese deber va aparejado con la necesidad de que aquellas se conozcan antes del inicio de la competencia y que no sean modificadas durante su transcurso. Asimismo, se ha determinado la necesidad de que esas normas sean discutidas y aprobadas por la Asamblea Superior del partido y que no signifiquen obstáculos imposibles de superar para los militantes, pues ello redundaría en una violación al derecho a la participación política.

Dejando claro ese panorama, las resoluciones comentadas aún no analizan, porque no fue parte de su objeto de decisión, las vicisitudes que pueden presentarse producto de la aplicación e interpretación de esas disposiciones que regularán la contienda. Este es probablemente el nuevo foco de atención que tendrá el Tribunal Supremo de Elecciones: revisar, a través de los remedios de los que dispone la jurisdicción electoral, la forma en que los órganos internos de los partidos políticos aplican esas reglas frente a casos concretos.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Bou Valverde, Z. M., (2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral*, 9, 135-156.