

Aplicación del principio pro participación en los procesos de renovación de estructuras partidarias



Diego González Fernández*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 27 de noviembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 20 de diciembre de 2018.

Resumen: Esta recensión jurisprudencial expone y analiza tres sentencias que el Tribunal Supremo de Elecciones emitió y en las que interpretó las normas que regulan el proceso de renovación de las estructuras partidarias a partir del principio pro participación. Con ello, la Autoridad Electoral facilita que la mayor cantidad de partidos políticos, como únicos mediadores legítimos entre el poder político y los ciudadanos, puedan postular candidatos a puestos de elección popular y, por ende, participar en las justas comiciales.

Palabras clave: Resoluciones electorales / Principio de participación / Partidos políticos / Renovación de estructuras partidarias / Autorregulación partidaria / Inscripción de candidaturas.

Abstract: This jurisprudence recension shows and analyzes three sentences that the Supreme Electoral Tribunal issued and in which it interpreted the norms that regulate the renewal process of party structures in light of the principle of pro participation. With this, the Electoral Authority facilitates that a larger amount of political parties, as the only legitimate mediators between the political power and the citizens, can carry out the nomination of candidates to popular election posts and consequently participate in elections.

Key Words: Electoral resolutions / Participation principle / Political parties / Renewal of party structures / Party self-regulation / Registration of candidacies.

* Costarricense, abogado, correo electrónico: dgonzalezf@tse.go.cr. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Autor del libro *Aplicación del Modelo Alemán a la Elección de Diputados en Costa Rica*. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. INTRODUCCIÓN

Esta recensión jurisprudencial se enmarca en los meses anteriores a las Elecciones Nacionales del 4 de febrero de 2018, cuando el trabajo de la justicia electoral se concentra, entre otros temas, en la resolución de asuntos que se generan a partir de los procesos de renovación de las estructuras internas de los partidos políticos.

En ese contexto, esta reseña expondrá y analizará tres criterios que el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) emitió, referidos a la aplicación del principio pro participación, en favor de las agrupaciones políticas y, por ende, de sus militantes, dentro del proceso de remozamiento de sus estamentos internos, requisito necesario para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Se acota que estas sentencias del TSE (en adelante STSE) no agotan el abordaje que la Autoridad Electoral ha realizado del tema; pero permiten reafirmar, con absoluta claridad, la interpretación que se ha efectuado en beneficio de la participación de la mayor cantidad de agrupaciones políticas en la contienda electoral.

2. BREVES APUNTES SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU PROCESO DE RENOVACIÓN DE ESTRUCTURAS INTERNAS

A finales de la década de 1990, el artículo 98 de la Constitución Política de 1949 fue reformado para agregarle un segundo párrafo que dicta:

(...)

Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Ese texto, tomado de la Constitución española de 1978 que, a su vez, basa el articulado sobre la materia en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 (también conocida como Ley Fundamental de Bonn), define a los partidos políticos como el vehículo por medio del cual los ciudadanos pueden ejercer plenamente las obligaciones y los derechos relacionados al sufragio, tanto en su acepción activa (postulación) como

pasiva (voto). Esta definición constitucional, en el caso costarricense, encuentra su desarrollo legal en el artículo 49 del Código Electoral donde se lee:

Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal según estén inscritos, y cumplen una función de relevante interés público...

Cabe añadir, tal como se desprende del texto constitucional, que las agrupaciones políticas no son solo una vía para acceder al poder político, sino que constituyen el único intermediario legitimado para tal fin, dado el monopolio que ostentan en la nominación de candidaturas a los cargos de elección popular. Es por ello que, además, la norma de la Constitución Política transcrita entiende que su funcionamiento interno debe ser democrático; siendo el TSE quien vela, en última instancia, por su debido cumplimiento (ver, entre otras, las STSE n.º 8612-E8-2012 y n.º 257-E8-2013).

Este principio democrático se materializa, en su máxima expresión, por medio de la renovación de las estructuras internas de las agrupaciones políticas, ya que, desde la base territorial inferior (sea distrital o cantonal, según definición de cada agrupación política. Ver en ese sentido la sentencia de la Sala Constitucional n.º 9340-2010), los militantes son quienes remozan todos los estamentos de su partido. Así, se impide que las élites internas que se encuentran en el poder secuestren a la agrupación o que, además, se arroguen un falso poder "soberano" sobre el partido (ver, entre otras, la STSE n.º 0046-E-2002).

Ahora bien, para cada agrupación política, su renovación interna requiere un trabajo de organización complejo, dado el sinnúmero de asambleas internas que, a nivel local, provincial y nacional (según sea el caso) deben efectuarse para renovar cada estamento de su estructura. Aunado al hecho de que, además, deben llevar a cabo tal proceso dentro de plazos improrrogables, debido a que ese remozamiento es condición indispensable para postular candidatos a puestos de elección popular.

Esta realidad que viven las agrupaciones partidarias ha sido comprendida de forma acertada por el TSE, dado que, además de vigilar el cumplimiento del principio democrático en sus procesos de renovación interna, ha interpretado las normas sobre el tema con base en el principio pro

participación. Así, procura facilitar, antes que impedir, que la mayor cantidad de partidos políticos puedan participar en la contienda electoral; esta filosofía será mostrada, a continuación, con la exposición de tres STSE.

3. EXPOSICIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA MATERIA

a) SENTENCIA N.º 5282-E3-2017

Antes de la STSE n.º 5282-E3-2017, la Autoridad Electoral interpretaba que un partido político no podía continuar con su renovación de estructuras en una determinada escala territorial, hasta tanto todos los puestos (tanto de índole representativa como de dirección) de las escalas inferiores que la componen estuviesen completos; por ejemplo, una agrupación no podía renovar sus estructuras a nivel provincial, hasta que todas las estructuras a nivel distrital y cantonal estuviesen remozadas. Además de la consecuente imposibilidad de inscripción de candidaturas a los cargos de elección popular hasta completar todo ese proceso (sobre este criterio, ver las STSE n.ºs 8414-E3-2015, 8298-E3-2015, entre otras).

A partir de la celebración de las primeras elecciones municipales en el 2016, el TSE constató que esos comicios de medio periodo representaban una realidad que hacía más complejo el proceso de renovación de estructuras, dado que, aproximadamente a un año de la conclusión formal de las elecciones municipales, las agrupaciones debían iniciar, a fondo, su remozamiento interno. De forma atinada, la Autoridad Electoral dictó, en la resolución antes mencionada, que "...las agrupaciones deben, en un lapso relativamente corto, planificar la logística para la celebración de sus asambleas y la recomposición de sus cuadros de correligionarios...". Por lo que consideró necesario un cambio de criterio.

Es así como el TSE definió que lo indispensable para que cada agrupación política pueda continuar con su proceso de renovación de estructuras en cada espacio territorial e inscribir candidaturas a puestos de elección popular, es haber electo, al menos, todos los delegados propietarios a las asambleas distritales, cantonales, provinciales y los representantes ante la asamblea nacional como máximo órgano partidario (en caso de partidos a escala provincial, esa asamblea sería su máximo órgano interno); es decir, los cargos de representación territorial. Asimismo, les brindó a las agrupaciones la posibilidad de completar, posteriormente, la constitución

de los órganos de dirección o ejecución (tales como los comités ejecutivos o fiscalías)¹.

Esta decisión, además de proteger el principio pro participación en la contienda electoral, encuentra su lógica en el principio democrático que se adelantaba en el acápite anterior, según lo mencionó la Autoridad Electoral en su sentencia 5282-E3-2017:

...lo trascendental para cumplir con las exigencias del ordenamiento-jurídico electoral es que no se autorice el avance en la renovación si no se han designado los respectivos delegados territoriales de la respectiva escala o nivel, pues estos son los que encarnan la representatividad de sus correligionarios y portan la legitimidad democrática necesaria para constituir, al final del proceso, la máxima autoridad de la agrupación [es decir, la asamblea superior, que elige o ratifica las candidaturas a los cargos de elección popular]

Recapitulando, esta sentencia es un claro ejemplo de cómo el TSE, entendiendo su papel dentro de un proceso comicial, se nutre de elementos fácticos para el dictado de sus sentencias, enmarcándolas siempre en la máxima protección de los principios electorales que rigen la materia.

b) SENTENCIA N.º 3462-E1-2017

Igualmente, la protección al principio pro participación en el proceso de renovación de estructuras partidarias se ve reflejada en la STSE n.º 3462-E1-2017, donde se dispuso la ampliación del plazo de vigencia del Comité Ejecutivo Superior y del Tribunal de Elecciones Internas de un partido político, con el fin de que este pudiese cumplir con el remozamiento de sus estamentos internos y, así, tener la oportunidad de presentar candidaturas y participar en los próximos comicios nacionales.

Cabe resaltar, de esta STSE, que la prórroga se otorgó a partir de un recurso de amparo electoral presentado por militantes de la agrupación política, no a instancia de la dirección del partido. En la resolución, la Autoridad Electoral corroboró que esos órganos no se encontraban ejecutando, con la

¹ Cabe aclarar que, aunque los partidos políticos puedan continuar con su proceso de remozamiento interno y de inscripción de candidaturas a puestos de elección popular con la elección de estas autoridades, sí deben completar toda la renovación de estructuras para poder recibir contribución estatal y poder participar en las elecciones municipales de medio periodo (ver, en ese sentido, la STSE n.º 4918-E3-2013).

diligencia debida, las acciones necesarias para completar la renovación de sus estamentos, aun cuando ya había sido aprobada una ampliación de su vigencia y el TSE ya había ordenado a esas autoridades efectuar las acciones necesarias para finalizar su remozamiento interno (ver, en ese sentido, las STSE n.ºs 2569-E1-2017 y 3183-E1-2017). De manera certera se dispuso:

Téngase presente que, la consecuencia de no proceder al efecto, es la exclusión del partido político de la contienda electoral lo que, a la postre, implicaría también la frustración de las aspiraciones políticas de aquellos militantes interesados en postularse para ocupar los cargos en disputa...

Se visualiza, con esta STSE, cómo los derechos políticos de los militantes a la participación política, quienes por definición son la base esencial de un partido, merecen su resguardo máximo ante la existencia de desavenencias válidas con la estructura interna.

c) Sentencia n.º 6255-E2-2017

Por último, se resalta que, para no afectar la correcta conclusión de los procesos de renovación de estructuras y, por ende, la participación de las agrupaciones políticas en el proceso comicial, el TSE ha dimensionado el efecto de sus sentencias, en casos donde ha acreditado que militantes que debían integrar una asamblea partidaria no fueron designados. Lo anterior, con el fin de validar las decisiones ya tomadas por esos órganos y, de esa manera, no retrasar los procesos de remozamiento interno de los partidos. Es así como, por ejemplo, en la parte dispositiva de la STSE n.º 6255-E2-2017 se dictó:

Se declara con lugar la acción. Se anula la declaratoria de elección dispuesta por el Tribunal Electoral Interno del partido Liberación Nacional en cuanto al nombramiento de los delegados de los "cantones no representados" Moravia y Alajuelita por la provincia San José, que hizo recaer en los señores Mayela Garro Herrera y Juan Francisco Rojas Barrantes, respectivamente. En consecuencia, se designa al accionante Giancarlo Casasola Chaves, como delegado por el cantón Moravia y, por aplicación del mecanismo de compensación por paridad, a la señora María Elena Salinas

Prendas, como representante del cantón Alajuelita. **En atención al avance del calendario electoral, se dimensionan los efectos de esta sentencia en el sentido de que esta decisión no implica la nulidad de los acuerdos a que hubiere arribado el Órgano Consultivo Nacional, mientras estuvo integrado por los señores Garro Herrera y Rojas Barrantes.** (El resaltado no corresponde al original)

De ello se desprende cómo la Autoridad Electoral protege los derechos políticos de los militantes de la agrupación política, pero considerando el interés general en que el partido cumpla con su proceso de renovación interna, dando así una ponderación comedida en la materia.

4. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

En las tres STSE mencionadas el juez electoral interpreta las normas que guían la renovación de las estructuras partidarias a partir del principio pro participación, es decir, que por sobre las formas, facilita que los partidos políticos, como únicos mediadores legítimos entre el poder político y los ciudadanos, puedan postular candidatos a puestos de elección popular. Procurando así la mayor participación de contendientes en las justas comiciales.

Además, cabe concluir que, aunque en esas resoluciones no se menciona explícitamente el principio pro participación; analizando la doctrina jurisprudencial del TSE se puede asegurar que el juez electoral tiene una amplia claridad de cómo debe dirigir su actuar en la materia, con el fin de resguardar la protección a la participación política que se da, tanto a nivel constitucional (Título VIII de la Carta Magna) como convencional (artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama vs. Nicaragua).

Junto a ello, se señala que en la primera STSE descrita (n.º 5282-E3-2017), se expone el claro entendimiento que tiene la Autoridad Electoral sobre el principio democrático que rige el actuar de los partidos políticos. Lo anterior, dado que en la interpretación del principio pro participación expuesto, se ponderó la necesidad de que exista un remozamiento de los representantes territoriales de las bases partidarias, desde lo local hasta la máxima

autoridad partidaria. Esto, a fin de procurar que los altos estamentos partidarios no se apropien, indebidamente, de la agrupación y, en consecuencia, de la postulación de cargos a elección popular. Con ello, no se deja margen, de forma certera y clara, a disputas que puedan desarrollarse en la interpretación de ambos principios electorales.

Las tres STSE descritas y su análisis permitieron exponer cómo el juez electoral, en cada proceso comicial, ejerce la función de armonizar los preceptos legales con los principios que rigen la materia electoral resguardando, por sobre formalismos, los derechos y obligaciones derivadas del ejercicio de la ciudadanía. El esfuerzo realizado en este texto, de índole ejemplificativa, es posible ampliarlo a otras interpretaciones y desarrollos jurisprudenciales que, acertadamente, ha realizado el TSE, como máximo juez electoral de Costa Rica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Código Electoral de la República de Costa Rica. (2009). Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Constitución española. (1978). Recuperado de <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>
- Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Sentencia del 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del Caso Yatama Vs. Nicaragua. San José, Costa Rica.
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. (1949). Recuperado de <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2010). Resolución n.º 9340-2010 de las 14:30 horas del 26 de mayo de 2010.

- Tribunal Supremo de Elecciones. (2002). Resolución n.º 0046-E-2002 de las 15:20 horas del 16 de enero de 2002. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución n.º 8612-E8-2012 de las 15:10 horas del 12 de diciembre de 2012. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución n.º 1257-E8-2013 de las 11:15 horas del 8 de marzo de 2013. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución n.º 4918-E3-2013 de las 9:30 horas del 11 de noviembre de 2013. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 8298-E3-2015 de las 14:15 horas del 23 de diciembre de 2015. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 8414-E3-2015 de las 13:50 horas del 29 de diciembre de 2015. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Resolución n.º 2569-E1-2017 de las 9:31 horas del 25 de abril de 2017. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Resolución n.º 3183-E1-2017 de las 15:30 horas del 23 de mayo de 2017. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Resolución n.º 3462-E1-2017 de las 14:30 horas del 1.º de junio de 2017. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Resolución n.º 3462-E1-2017 de las 14:30 horas del 1.º de junio de 2017. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Resolución n.º 5282-E3-2017 de las 15:15 horas del 25 de agosto de 2017. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Resolución n.º 6255-E2-2017 de las 14:20 horas del 12 de octubre de 2017. San José, Costa Rica.