

El régimen de los partidos políticos en Costa Rica: ¿son estos suficientemente representativos?

María Fernanda Rojas Arias*
Miguel Ángel Ortiz Hidalgo**

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_37_9

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 31 de octubre de 2023.



Revisión, corrección y aprobación: 4 de enero de 2024.

Resumen: Realiza un análisis histórico relacionado con la instauración de las asambleas distritales como primer escalón para que los partidos políticos accedan a puestos de elección popular, requisito considerado como mínimo de participación para determinar si dicho régimen, en efecto, los torna verdaderamente representativos del pueblo costarricense, tanto a escala territorial sectorial como "social". Este recuento histórico tiene el propósito de analizar y conocer las propuestas de reforma al Código Electoral presentado en la exposición de motivos del proyecto de ley denominado "Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos", presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones a la corriente legislativa el 29 de marzo del 2023.

Palabras clave: Representación política / Asambleas distritales / Renovación de estructuras partidarias / Organización del partido político / Democracia interna del partido político / Participación ciudadana / Sistema de partidos políticos / Reformas electorales / Proyecto de ley.

Abstract: The article carries out a historical analysis in relation to the establishment of district assemblies as the first step for political parties to gain access to popularly elected positions, a requirement considered as a minimum of participation to determine whether this regime, in fact, makes them truly representative of the Costa Rican people, both at the territorial, sectorial and "social" levels. The purpose of this historical account is to analyze and learn about the proposals to reform the Electoral Code presented in the explanatory memorandum of the Project called "Law to strengthen the representativeness and institutionality of political parties", presented by the Supreme Electoral Tribunal to the legislative current on March 29, 2023.

Key Words: Political representation / District assemblies / Renewal of party structures / Organization of Political parties / Internal democracy of political party / Citizen participation / Political party system / Electoral reforms / Bill.

* Costarricense/estadounidense, abogada, correo mfra20150@gmail.com. Licenciada en Derecho de la Universidad Escuela Libre de Derecho, especialista en Derecho Notarial y Registral, estudiante de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Asesora legal de la Dirección Jurídica del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica.

** Costarricense, abogado y notario público, correo miguelconsult@gmail.com. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Centro América. Especialista en Derecho Público, Universidad de Costa Rica, 1992. Doctorando Universidad de Alicante, España, 2023. Académico de la Universidad Técnica Nacional, desde 1992. Profesor del curso de Derecho Electoral y Constitucional del Instituto de Formación Política Rodrigo Facio, 1992-1994. Ha integrado y presidido la Junta Cantonal Electoral del Cantón Central de Alajuela. Exregidor propietario del cantón central de Alajuela en el periodo 1994-1998. Abogado litigante y consultor especializado para instituciones públicas, municipalidades, organismos y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

1. INTRODUCCIÓN

Como costarricenses, tenemos la dicha de haber nacido en un actual Estado social de derecho, donde cada cuatro años diferentes partidos políticos luchan por convencer al pueblo de Costa Rica de que sus ideales y propuestas son la solución a todos sus problemas o por lo menos que ayudarán a mermarlos.

Los partidos políticos se someten a la opinión del pueblo, al cumplimiento de reglas formales claras de inscripción, a la rendición de cuentas y a la crítica de los otros partidos contrincantes, con el fin de inscribir una papeleta atractiva que motive a los habitantes a otorgarles su voto, sin embargo, ¿estos partidos son verdaderamente representativos? ¿Verdaderamente representan al pueblo costarricense?

Según lo establece el artículo 9 de nuestra Constitución Política, el Gobierno de Costa Rica es representativo como un principio de participación política, pero ¿a quién representan exactamente? ¿Cómo se determina esa representación? Se dice que el país enfrenta una llamada "crisis de representatividad" (Alfaro, 2021, párr. 1), según se puede extraer de los resultados arribados por el "Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica del 2021" elaborado por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, en el cual se abarcó la percepción de la ciudadanía costarricense en temas políticos, tanto en periodos electorales como no electorales, el cual concluye que existe una apatía política por parte del pueblo costarricense que puede ser evidenciada en las redes sociales, y donde los sentimientos expresados en la encuesta que más describen la política son la desconfianza, la decepción, el malestar, el cansancio y la indiferencia (CIEP, 2021).

Temas como el desempleo, la inseguridad ciudadana, la mala gestión del Gobierno, la corrupción, el costo de la vida y la situación económica, la pobreza y la situación fiscal del país fueron abarcados por este estudio y se evaluó la gestión de diferentes instituciones del Estado acorde a la opinión costarricense, dentro de las que se evaluó la gestión de los partidos políticos la cual concluyó que "... siempre se han encontrado entre las instituciones públicas con menor apoyo por parte de la ciudadanía" (CIEP, 2021, p. 16).

De igual forma, en el último "Informe de resultados de la encuesta de opinión pública" del año 2023 del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), se analizaron cuáles son los mayores miedos que reporta la ciudadanía y la intensidad de estos sentimientos. Sentimientos como el

miedo a perder el país, a que el narcotráfico se apodere de Costa Rica, a perder el empleo, a enfermarse, a sufrir un asalto o a no tener una pensión son temas políticamente relevantes que aquejan a nuestra ciudadanía cada vez con mayor intensidad y es donde cabe preguntarse si los partidos políticos reconocen los miedos del pueblo.

Siendo así, se puede concluir que en efecto existe una crisis de representatividad y de legitimidad que enfrentan los partidos políticos, ya que el pueblo de Costa Rica no parece sentirse representado por un partido político u otro, y parece no confiar en ellos, lo que la hace una situación alarmante y digna de dedicarle unas cuantas líneas de análisis.

Dicho esto, cabe preguntarse ¿de qué forma se determina la representatividad de un partido político? En Costa Rica se ha mantenido una marcada representatividad territorial según se puede extraer del Código Electoral, ya que se da mayor importancia a la representación por provincias y cantones. De igual forma, pero en menor medida, se ha abarcado la representatividad sectorial, sin embargo, esta se ha dejado al arbitrio interno de la estructura de cada partido político, y, por último, y para efectos del presente artículo, se ha abarcado lo que llamamos una "representación social", en donde básicamente es el pueblo quien determina si se siente representado, o no, con un partido político.

El presente artículo se enfocará en la representatividad territorial de los partidos políticos debido a la posible reinstauración de las asambleas distritales, tema que adquiere especial relevancia, ya que el pueblo necesita sentirse representado, en el sentido de que todos los habitantes a nivel de provincias, cantones y distritos deben ser representados en los partidos políticos, pero ¿el hecho de que se exijan asambleas distritales a los partidos políticos, además de las cantonales y de las provinciales, garantiza una verdadera representación?

Por eso, se analizará el proyecto "Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos" presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ante la Asamblea Legislativa el 29 de marzo del 2023, cuáles son los motivos por los que se consideran necesarias las reformas ahí propuestas, y si tales reformas contribuyen a determinar si los partidos políticos son verdaderamente representativos o no.

Cabe mencionar que este es solo uno de los proyectos de ley presentados por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) el 29 de marzo del 2023, el cual afirma que estas reformas procuran la existencia de partidos con más representación.

2. ANTECEDENTE HISTÓRICO DE LA PROPUESTA DE REINSTITAURACIÓN DE ASAMBLEAS DISTRITALES

Como ya se ha mencionado, el 29 de marzo del 2023, el Tribunal Supremo de Elecciones presentó cuatro proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa, a fin de llevar a cabo diversas reformas electorales con las que, según el órgano electoral, se pueda dar respuesta a las necesidades planteadas en los últimos tiempos por la ciudadanía, los medios de comunicación y las misiones de observación internacional (TSE, 2023). Uno de esos proyectos de ley se denomina “Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos”, que plantea reformas a diferentes artículos del actual Código Electoral, las cuales se analizarán más adelante. Sin embargo, previo al análisis de tales propuestas, resultan imperantes algunas precisiones en cuanto a representación partidaria se refiere, así como los antecedentes jurisprudenciales y normativos que motivan una reforma electoral de este tipo.

En el país, hemos podido observar que existen dos criterios de representación partidaria: representación acorde a la circunscripción territorial, es decir, al territorio que se pretenda representar (distritos, cantones o provincias); o una representación sectorial, que se ha determinado dentro de cada partido político, en donde acorde a principios de independencia, democracia y representatividad, las agrupaciones políticas pueden elegir a cuáles sectores brindarles una representación concreta.

A manera de ejemplo, se puede citar el Estatuto del Partido Liberación Nacional, el cual en el artículo 42 regula la organización sectorial del partido en tres espacios: las organizaciones magisteriales, las organizaciones empresariales y las organizaciones profesionales (Partido Liberación Nacional [PLN], 2023). Es decir, resulta facultativo para cada partido político si se acuerda brindar participaciones específicas a diferentes grupos sectoriales y a cuáles se les dará esa representación.

En cuanto a la representación sectorial, la Sala Constitucional en la resolución 2010-009340 se ha referido al hecho de que los partidos políticos permitan una representación corporativa (sectorial), e indica que lejos de quebrar el principio constitucional de representatividad por permitir que una persona tenga dos o más títulos de representación en una asamblea, según sea el número de grupos o corporaciones a las que pertenezca, más bien posibilita la conformación de las distintas asambleas con miembros

representantes de sectores, sin atender únicamente al carácter territorial, esto acorde al principio democrático.

Ahora bien, en cuanto a la representación territorial, ha existido un debate relativo a cuáles deben ser las circunscripciones electorales que deben realizar las asambleas partidarias, a fin de considerar la legítima formación de un partido político.

Costa Rica es un país de aproximadamente 5 180 829 habitantes (Banco Mundial, 2022), cuyo territorio está dividido en 7 provincias, las cuales se dividen en cantones y estos en distritos. En la actualidad “la división territorial de Costa Rica comprende siete provincias subdivididas en 84 cantones y estos, a su vez, en 492 distritos” (Registro Nacional, Instituto Geográfico Nacional, 2022). Cada provincia, cada cantón y cada distrito tienen una cantidad determinada de habitantes, pero ¿esto significa que los partidos políticos deban realizar asambleas en cada uno de esos distritos?

En la resolución 2010-009340, la Sala Constitucional conoce una acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 60 del Código Electoral del año 1952 (Ley 1536) y vigente hasta el 1 de setiembre de 2009. El artículo establecía que la organización de un partido político debía comprender una asamblea en cada distrito administrativo, es decir, que, a fin de conformar un partido político, se debían realizar, en aquel entonces, 465 asambleas distritales, 81 asambleas cantonales, 7 asambleas provinciales y una asamblea nacional, para un total de 554 asambleas (datos basados en la división territorial antes de la creación de los cantones de Río Segundo, Monteverde y Río Claro). En la actualidad se mantendrían las mismas 7 asambleas provinciales y solo una nacional, pero las cantonales variarían a 84 y las distritales a 491, por la modificación que sufrió la división territorial debido a la creación de los nuevos cantones.

La Sala Constitucional declara inconstitucional el artículo que contuvo tal disposición, al considerar que la obligatoriedad de celebrar asambleas distritales para definir la estructura de los partidos políticos era un requisito desproporcionado, en vista de que dificultaba en extremo la constitución de nuevos partidos políticos y la renovación de sus estructuras. De igual forma, la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad por conexidad del artículo 67 del Código Electoral vigente desde el 2 de setiembre del 2009, porque también dificultaba la conformación y renovación de los partidos políticos por exigir la celebración de asambleas distritales.

Ahora bien, para efectos del presente artículo, es necesario señalar que el Tribunal Supremo de Elecciones se pronunció a favor de la declaratoria de

inconstitucionalidad de los artículos cuestionados cuando la Sala Constitucional le solicitó el informe respectivo, con base en los argumentos que pueden ser extraídos de la resolución 2010-009340 ya citada. Es decir, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su momento, afirmó que la realización de asambleas distritales dificultaba la conformación de los partidos políticos, y que, en ese sentido, el proceso de constitución y renovación de estas agrupaciones no podía dificultarse cada vez más, sino que debía facilitarse. Sin embargo, como se analizará más adelante, ahora el Tribunal Supremo de Elecciones propone nuevamente la instauración de las asambleas distritales con el proyecto de ley presentado el 29 de marzo de 2023.

3. ANÁLISIS DE REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ELECTORAL

Previo al análisis de la reinstauración de las asambleas distritales mencionadas en el apartado dos, se hace un recuento en relación con la representatividad de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico costarricense, su fuente normativa y principios.

En el artículo 98 de nuestra carta magna encontramos el fundamento constitucional de los partidos políticos, cuyo estatus jurídico es de orden constitucional como un derecho de asociación que tienen los ciudadanos costarricenses de formar o agruparse en partidos políticos, todo ello dentro del marco de respeto al orden constitucional y como expresión del pluralismo político, sobre todo como instrumento fundamental para la participación política. Su funcionamiento y estructura deberán ser democráticos.

En consideración de tales preceptos, los partidos se constituyen, según nuestro orden constitucional, en verdaderos instrumentos de participación, para la formación y manifestación de la voluntad popular, creados para el ejercicio de una actividad libre dentro del respeto al orden constitucional.

En la doctrina del derecho constitucional contemporáneo encontramos que los partidos políticos se definen como "asociaciones de personas con las mismas concepciones ideológicas que se proponen participar en el poder político o conquistarlo y que para la realización de este objetivo poseen una organización permanente" (Hernández, 2008, p. 276) y la Sala Constitucional en la resolución 1991-980 se refiere a ellos como "... instrumentos esenciales del ejercicio de aquellos derechos y, por ende, de la democracia misma...".

A nivel legal, el derecho a formar partidos políticos se encuentra regulado en varios artículos de nuestro Código Electoral de 2009. Así, el artículo 48 desarrolla el precepto del numeral 98 de la Constitución Política, cuyo contenido indica: “El derecho de agruparse en partidos políticos, así como el derecho que tienen las personas a elegir y ser elegidas se realiza al tenor de lo que dispone el artículo 98 de la Constitución Política”.

Este derecho se hace efectivo cuando participan en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. Para ello es necesaria una participación de los partidos en dichas contiendas, sea en forma individual o en coalición, siempre y cuando estos estén inscritos, hayan completado su proceso democrático de renovación periódica de estructuras y cuenten con autoridades partidistas.

Empero, en su funcionamiento y estructura no parecen ser tan democráticos como debieran, pues sus estructuras internas requieren aún de mecanismos de representatividad tanto territorial, como las asambleas distritales, y sectorialmente, mediante la obligatoria representación de sectores claves de la sociedad costarricense que expresen fielmente este principio democrático.

Los principios que rigen los partidos políticos, siguiendo el orden constitucional, son el pluralismo político, como formadores de la manifestación de la voluntad popular y como vehículos de la participación ciudadana en la política nacional. Resulta importante resaltar la trascendencia constitucional, de suerte que estos organismos se deben conducir en forma consecuente con los principios de igualdad, libre participación, y demás fundamentos democráticos; además, acorde a los artículos 49 y 50 del Código Electoral, deben conformarse con la Constitución Política, el Código Electoral y sus estatutos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos libremente acordados por ellos en virtud del principio de autorregulación.

En cuanto a los estatutos, según al artículo 52 del Código Electoral, cada organización política debe tener un estatuto que contenga, obligatoriamente, entre otros requisitos: la formal promesa de respetar el orden constitucional de la república; la nómina y la estructura de los organismos del partido; la forma de escogencia de los candidatos para cargos de elección popular, cuyas designaciones requerirán la ratificación de la asamblea superior del partido, salvo que se trate de convenciones para la designación del candidato a la presidencia de la república, en cuyo caso la voluntad mayoritaria de ese proceso se tendrá como firme.

Otro aspecto importante que se debe desarrollar cuando se habla de representación partidaria es que, desde la perspectiva normativa electoral costarricense, los partidos tienen tres ámbitos de participación: nacional, provincial y cantonal. Son de carácter nacional cuando se inscriben para la elección de la presidencia y vicepresidencias de la república, a una asamblea constituyente, la elección de diputadas y diputados o para los cargos municipales en todo el territorio nacional. Por su parte, estos revisten carácter provincial cuando se propongan intervenir solamente en la elección de diputaciones o cargos municipales de la provincia. Por último, los partidos políticos tendrán carácter cantonal cuando se inscriban únicamente para participar en la elección de cargos municipales del cantón.

En el país existe plena libertad de participación de los partidos políticos indistintamente de la escala en que se inscriban; este es un claro aspecto de facilitación para que se inscriban partidos de ámbito local con preferencia sobre los partidos de escala nacional y provincial, cuya constitución es más compleja. Con mayor libertad de participación, se podría decir que se facilita de forma positiva la representatividad de los partidos políticos.

Otro aspecto por considerar cuando se habla de representación partidaria es la paridad de género. En los numerales 2 y 52 incisos ñ y o del Código Electoral se reconoce el principio de participación política por género, tanto de hombres y mujeres como un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. Indica, además, que la participación se regirá por el principio de paridad, el cual implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres. Así mismo, en las delegaciones, nominas u órganos impares, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Finalmente, todas las nóminas de elección deben utilizar el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), de forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

La participación en la política reviste de una importancia elemental para la democracia costarricense, en ese sentido el Tribunal Supremo de Elecciones, en su voto 2759-E-2001 indicó: "La democracia, entre otras consecuencias, integra al ciudadano en la comunidad política, quien, mediante su participación en los procesos electorales, decide la organización del Estado y el nombramiento de las autoridades que lo representan". En el mismo sentido, la Sala Constitucional en la resolución 2019-013270 indica:

Es por estas mismas razones aquí apuntadas, que, al descartar toda vulneración del principio de participación, igualmente resultaría impropio aducir la afectación al principio de representatividad, pues lejos de ello, el andamiaje jurídico aquí expuesto, y la integración que permite el referido juicio de ponderación -balancing-, reconoce los alcances de la participación y protege la debida representatividad mediante los institutos constitucionales y legales aquí mencionados.

También, en la resolución 2429-E3-2013 el Tribunal Supremo de Elecciones expuso:

III. Sobre la condición de elector de la respectiva circunscripción como requisito para integrar una asamblea partidaria: La jurisprudencia electoral había establecido que "...todas las asambleas partidarias, a excepción de las distritales, están integradas por delegados escogidos en la asamblea inferior y sólo en el caso de las asambleas distritales se exigía [en el Código Electoral] que quienes las integran sean electores del distrito; en las demás asambleas (cantonal, provincial y nacional), lo único que exige la referida norma [artículo 67] es que hayan sido designados por la respectiva asamblea"; salvo que, de acuerdo con la potestad de autorregularse, se hubiesen definido estatutariamente requisitos adicionales (resolución número 4876-E1-2010 de las 12:30 horas del 13 de julio de 2010). Sin embargo, este Tribunal, al emitir el Reglamento para la Conformación y Renovación de Estructuras Partidarias y Fiscalización de Asambleas (publicado en La Gaceta n.º 65 de 30 de marzo de 2012), efectuó una lectura distinta de ese numeral del Código Electoral y modificó el referido criterio jurisprudencial, al establecer en su artículo 8 que: "Para ser asambleísta se requiere ser elector de la respectiva circunscripción electoral".

En concordancia con el criterio de cita del TSE y la normativa electoral, el Código Electoral en su artículo 67 establece un modelo de organización mínimo para las agrupaciones políticas, que tiene como punto de partida la división territorial administrativa del país, establecido en el artículo 168 de la Constitución Política. En dicho artículo 67 se señala que cada partido político debe comprender, al menos:

1. Una asamblea cantonal en cada cantón, integrada por los electores del partido en esa circunscripción geográfica o por cinco delegados de cada distrito
2. Los partidos inscritos a escala provincial o nacional, integradas por cinco delegados de cada cantón

3. Tratándose de partidos nacionales, una asamblea de nivel nacional integrada por diez delegados de cada provincia.

El fin que se busca con este modelo de participación es que las distintas zonas geográficas del país tengan una participación primero dentro del partido político, en armonía con los principios democráticos, de igualdad y de representatividad, de modo que: "quien resulte electo tiene la responsabilidad, en forma personal, de representar los intereses de sus electores y, en esa tesitura, de participar activamente en la asamblea respectiva y tomar las decisiones que estime oportunas y convenientes" (Tribunal Supremo de Elecciones, resolución 1999-919).

Bajo esa tesitura, indica la resolución:

... la inscripción electoral del delegado en el reparto administrativo que representa, como dato formal, se convierte en el instrumento idóneo para lograr no solo el fin perseguido por el Código Electoral - una adecuada representatividad de las distintas zonas territoriales dentro de la estructura partidaria- sino que, además, evita el riesgo de subrepresentación en esas asambleas y la concentración de poder en grupos provenientes de determinadas regiones, de cara a la toma de decisiones importantes para esas circunscripciones. (Tribunal Supremo de Elecciones, resolución 1999-919 citada en resolución 7947-E3-2019)

También, el Tribunal de Elecciones en la resolución 7548-E9-2012 señala:

En síntesis, de suprimirse el umbral electoral es de esperar que más partidos puedan acceder a la Asamblea Legislativa, lo que, en principio, podría favorecer la representatividad en su composición, pero, también, existe la posibilidad ya mencionada de la sobre-representación de partidos con votaciones ínfimas, en demérito, paradójicamente, del mismo principio de proporcionalidad.

Siendo así, analizado el régimen de participación y de integración de los partidos políticos en nuestro ordenamiento jurídico, se procede con el análisis del proyecto de ley denominado "Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos".

4. ANÁLISIS DEL PROYECTO "LEY PARA FORTALECER LA REPRESENTATIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"

A fin de realizar el presente análisis, en primera instancia se describirán las seis reformas propuestas, que consisten en la reforma a los artículos 52, 58, 60, 67, 68 del actual Código Electoral y la creación de un artículo 67 bis.

En cuanto al primer artículo en análisis, el artículo 52, vemos que se trata de la adición de un inciso en relación con el contenido de los estatutos de los partidos políticos. Se agrega que dichos estatutos deben contener el mecanismo por medio del cual la asamblea superior de cada partido pueda revocar el mandato de los miembros del comité ejecutivo superior como decisión política, para esto se propone que se deba contar con una moción firmada por un 25% de los miembros de esa asamblea superior y una votación igual o superior a dos tercios de los miembros que conforman dicho órgano superior.

En cuanto a la reforma al artículo 58, se propone que, para constituir un partido a escala nacional o provincial, se aumente el grupo de ciudadanos que lo conformen de 100 a 150. Además, se propone que estos 150 ciudadanos deben realizar una asamblea de constitución con esos 150 ciudadanos. En caso de que se trate de un partido político a escala cantonal, se propone que el grupo de asambleístas se aumente de 50 a 75 ciudadanos, siempre y cuando estos ciudadanos sean del cantón respectivo. Además, se agrega que el acto de constitución tiene que ser supervisado por la administración electoral y que el acta de constitución tiene que ser protocolizada por un notario público. De igual forma se propone agregar que en caso de que alguno de los integrantes de esa asamblea se encuentre inscrito en un partido político ya constituido, debe acreditar por escrito su renuncia, a fin de participar en el nuevo acto constitutivo.

En cuanto a la reforma al artículo 60, se pretende eliminar las cantidades fijas de adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil a los partidos políticos, por un porcentaje de 0,15% de los electores del padrón nacional a la fecha de constitución del partido, en caso de que se pretenda inscribir un partido a escala nacional. Si el partido desea inscribirse a escala provincial o cantonal, dicho porcentaje sería calculado con base en la lista de electores de la respectiva provincia o cantón, respectivamente, pero, en cualquier caso, la cantidad de adhesiones no puede ser inferior a 3000 para partidos provinciales y a 1000 para partidos cantonales. Es decir, se aumentan los números de adhesiones exigidas.

En cuanto a la reforma del artículo 67, se propone la reinstauración de las asambleas distritales, solamente que en esta ocasión se propone que estas no deban de estar formadas por todos los electores de cada distrito afiliados al partido, sino por un mínimo de 3 electores de cada distrito y que estas asambleas son obligatorias para partidos a escala cantonal, pero facultativas para partidos a escala nacional o provincial. Además, se propone que en caso de que una asamblea cantonal sea la asamblea base de un partido, esta deberá estar constituida por al menos un elector vecino de cada uno de los distritos que conforman el cantón y si el número de distritos es inferior a cinco, no podrá estar integrada por menos de cinco.

Sumado a lo anterior, se propone la creación del artículo 67 bis, de modo que se declare la inactividad de un partido político en caso de que, pasado un año desde el vencimiento de sus estructuras internas, no hubiera practicado gestiones para renovar las designaciones de sus asambleas y órganos internos. Esta resolución que declare la inactividad por parte del Registro Electoral será publicada por una única vez en el Diario Oficial y una vez firme se comunicará a todas las entidades de intermediación financiera supervisadas, para el congelamiento inmediato de sus cuentas y operaciones de crédito.

Se propone que, con la declaratoria de inactividad, no se suponga la cancelación de su asiento de inscripción, pero sí se suspenda la potestad de inscribir candidaturas a cargos de elección popular, de recibir financiamiento público en general y se exima a la agrupación política de remitir periódicamente su información financiero-contable. Sin embargo, se considerará activo nuevamente al partido político que hubiere culminado de forma exitosa su proceso de renovación de estructuras y cuente con la acreditación de su comité ejecutivo superior.

Por último, en cuanto a la reforma del artículo 68, precisa que en cuanto a la cancelación de la inscripción de los partidos políticos será efectiva, si los partidos políticos no obtienen el porcentaje de votos válidos que se requieren, en votaciones presidenciales, en partidos a escala nacional; en votaciones diputadiles cuando se trate de un partido a escala provincial, y en votaciones de regidores si se trata de un partido a escala cantonal.

Hecha la lectura de la exposición de motivos del proyecto de ley que se analiza, se puede observar que el Tribunal Supremo de Elecciones hace un análisis en cuanto al interés supremo que tiene la conformación de los partidos políticos, ya que es por medio de estos que se ejerce la democracia y se expresa el pluralismo político. Al tener los partidos políticos el monopolio para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular,

según se deriva del artículo 98 de la Constitución Política, el hecho de poder formar parte de un partido político y los requisitos para formar parte de estos adquieren una importancia vital y, por ello, se debe procurar su estabilidad y permanencia. Además, se hace referencia a la responsabilidad que tienen las personas que formen los partidos políticos, ya que las tareas que estarán realizando afectarían a todo el pueblo costarricense, y que, por ello, deben nutrirse, no solo de ciudadanos comprometidos, sino también de bases mínimas de participación.

El proyecto de ley también hace referencia a los artículos que se pretende reformar y a la representatividad que se encuentra regulada en el Código Electoral, según fue desarrollado en el apartado tres, en el sentido de que se establece una serie de requisitos básicos y mínimos para la constitución, inscripción, funcionamiento y permanencia de los partidos políticos de modo que se procure un nivel de representatividad razonable. Sin embargo, se indica que, a fin de asegurar la existencia de un arraigo popular por zonas geográficas, se deben realizar diferentes cambios.

Menciona que actualmente los partidos políticos tienen la obligación de registrar su constitución en un acta notarial y contar con la concurrencia de una cantidad nominal mínima de ciudadanos no inferior a 50 personas para agrupaciones cantonales, 100 para agrupaciones de carácter provincial o nacional. De igual forma se les exige demostrar que el partido ha recibido una adhesión mínima de 3000 ciudadanos para partidos nacionales, 1000 para partidos provinciales y 500 para partidos cantonales. Se les impone un modelo básico y obligatorio de organización, el deber de renovar su estructura de forma periódica en los procesos electorales y la posibilidad de cancelar su inscripción cuando no sea posible verificar que mantiene una base de apoyo popular significativa, la que en consecuencia debe ser que la cantidad de votos válidos obtenidos sea igual o superior al número de adhesiones exigidas.

Dicho esto, el Tribunal Supremo de Elecciones afirma en el proyecto de ley que todas estas imposiciones a los partidos políticos tienen como objetivo tratar de garantizar que los partidos políticos tengan el apoyo necesario según la unidad territorial y con ello se contribuya a una forzada y auténtica representación de los intereses y necesidades de los ciudadanos.

Seguidamente, el Tribunal Supremo de Elecciones hace un cálculo matemático comparativo entre el porcentaje de electores que se requerían para constituir un partido en tiempos de la promulgación del Código Electoral del 1953, respecto del porcentaje que se requiere en la actualidad, considerando el aumento de electores registrados en el padrón electoral. El

TSE concluye que a pesar de que aumentó 12 veces la cantidad de electores inscritos en todos estos años, el porcentaje de apoyo a estos partidos no aumentó en proporción. A igual conclusión se arriba en relación con la cantidad de adhesiones requeridas.

Es decir, acorde a la legislación actual que indica que se requiere de 3000 adhesiones de personas electoras inscritas en el Registro Civil para la inscripción de un partido político y si el electorado inscrito actual asciende a las 3 541 910 personas (Tribunal Supremo de Elecciones, s. f.), esta cantidad representa apenas un 0,08470%. Lo que se pretende con este proyecto de ley es que se aumente ese porcentaje a un 0,15%, es decir, que aumente a 5312 electores inscritos aproximadamente.

Seguidamente, el Tribunal Supremo de Elecciones hace referencia a la sentencia 2010-009340 analizada en el apartado dos, y señala que, ante la eliminación de la obligación de la realización de asambleas distritales, los partidos políticos en su mayoría han optado por no realizarlas, incluso los que se encuentran en formación, cuya estructura interna inicia mediante asambleas cantonales, lo cual consideran que interfiere con la representatividad distrital. Por último, el TSE afirma que las reformas propuestas son compatibles con los principios constitucionales para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.

Hecha la mención de las reformas propuestas por el Tribunal Supremo de Elecciones, vale la pena hacer una comparación con el criterio que una vez sostuvo dicho tribunal en la sentencia analizada en el apartado dos. En el 2010, el TSE sostuvo que el hecho de obligar a los partidos políticos a realizar asambleas distritales "dificulta en extremo" la constitución de nuevos partidos políticos, así como la renovación de sus estructuras, lo cual calificó, literalmente, como un requisito desproporcionado y, por ende, inconstitucional. De igual forma se sostuvo que imponer este tipo de requisitos desproporcionados atenta contra los derechos electorales de los ciudadanos y con ello el principio democrático, al dificultar la formación de partidos políticos.

Sin embargo, ahora el Tribunal Supremo de Elecciones propone la instauración de las asambleas distritales bajo el argumento de que esto garantiza una mayor representatividad de los partidos políticos, al evidenciar de una manera más incuestionable el apoyo del pueblo hacia esos partidos políticos. Esto, sin duda, es una contradicción de criterios por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, no obstante, no significa que se haya tomado una postura violatoria de los derechos constitucionales.

Tal y como se menciona en la exposición de motivos, la evidencia permite advertir que las agrupaciones en formación han mostrado una tendencia generalizada a iniciar la edificación de su estructura interna mediante asambleas cantonales (de base) insuficientemente representativas de los distritos que componen el cantón respectivo. En la mayoría de los casos los participantes son ciudadanos que, aunque pertenecen al cantón respectivo, provienen, apenas, de una pequeña fracción de la totalidad de los distritos que componen la circunscripción. Esto evidencia un escenario que podría poner en peligro la democracia, no solo al ser aprovechado solo por un grupo reducido de personas en atención a sus propios intereses, sino que se echa de menos esa conexión entre los intereses del ciudadano y sus representantes; básicamente, significa que no se procura que los representantes políticos electos sean de todos los distritos del país, sino que basta con la participación de un grupo reducido que ostente el poder.

Al suprimir las asambleas distritales, se corre el riesgo de que en cantones muy extensos, como por ejemplo el cantón de San Ramón que se encuentra compuesto por 13 distritos (Coope San Ramón, 2023), dentro de los cuales existen distritos rurales muy alejados, su representación a nivel distrital no sea equilibrada como sucede en la actualidad y, por lo tanto, se vulnere una verdadera participación ciudadana.

Consideramos que el criterio de que la celebración de asambleas distritales es un obstáculo para inscribir partidos políticos es parcializado ya que se deja de lado el análisis del sacrificio del principio de participación y de representación de los partidos políticos establecido en la Constitución Política. Por tal motivo, la reinstauración de asambleas distritales en Costa Rica es un avance necesario en garantía de la democracia costarricense y una forma de involucrar a los ciudadanos en las campañas políticas y conocer quiénes podrían ser sus representantes. De esta manera se puede fomentar la cultura democrática y una activa participación de todos los ciudadanos.

En atención al principio constitucional de autodeterminación partidaria, consideramos que no es factible facultar a cada agrupación política elegir estatutariamente dentro de su estructura interna cómo regirse. Es decir, si la agrupación contará con asambleas distritales como asambleas base o, si, por el contrario, estas serán las asambleas cantonales.

En otro orden de ideas, en cuanto a la propuesta del aumento del número de ciudadanos requerido para constituir un partido político a escala nacional o provincial de 100 a 150 personas, se considera que la cantidad de ciudadanos que se requieran debe de ser proporcional al aumento del

número de electores registrados por provincia y cantón en armonía con la proporcionalidad propuesta con la reforma del artículo 60, en donde se plantea eliminar las cantidades fijas de electores inscritos en el Registro Civil y determinar un porcentaje acorde con la cantidad de electores del padrón nacional a la fecha de constitución del partido, según la escala del partido político. En cuanto a la idoneidad del porcentaje propuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones, se trata de un debate abierto a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que en su momento será debatido por la Asamblea Legislativa.

Por último, respecto de las declaratorias de inactividad y la cancelación de partidos políticos, lo cierto es que las causales por las cuales se declara la inactividad se relacionan con el incumplimiento del deber de renovación de sus estructuras y esto no significa la cancelación de su asiento de inscripción, sino que solamente se declarará como inactiva la agrupación política hasta tanto no culmine el proceso de renovación de estructuras, lo cual se considera que solo representaría una forma de presionar a los partidos políticos a mantenerse renovados.

De igual forma en cuanto a las causales para declarar la cancelación de la inscripción, se concluye que se refieren a que el partido político no obtenga en la elección de presidente si es nacional, de diputado si es provincial y de regidores si es cantonal, un número de votos válidos igual o superior al porcentaje de adhesiones exigidas por ley para la conformación de un partido político. Este aspecto tiene completa lógica, ya que si un partido político que en teoría obtuvo la cantidad necesaria de adhesiones para inscribir su partido no es capaz de obtener la misma o superior cantidad de votos válidos en unas elecciones, esto significaría que ese partido político perdió el apoyo del pueblo que inicialmente tenía y, por ende, no existe representatividad.

Por último, en cuanto a la causal de cancelación relativa a que después de declarado inactivo un partido político no se renueven las estructuras en el plazo de un año, al igual que se señaló previamente, se trata de una condición razonable para mantener un partido político activo.

5. CONCLUSIONES

El derecho a formar partidos políticos constituye una libertad constitucional. Desde el marco del Sistema Interamericano, concretamente en la Convención Americana de Derechos Humanos, constituyen derechos civiles y políticos con rango de verdaderos derechos humanos protegidos por dicho

instrumento internacional- el derecho de participación política, derecho a elegir y ser electo, así como el derecho de libre pensamiento y expresión. En nuestro orden interno es reconocido como un derecho de libertad, activo y pasivo a la vez, en virtud de que los ciudadanos así como el derecho de asociarse a un partido político también ostentan la capacidad de desafiliarse, es decir, pueden dejar de pertenecer a este y, además, no existe ninguna obligación de inscribirse.

Acorde a lo establecido en los artículos 1 y 9 de nuestra Constitución Política, el gobierno costarricense "es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable" y, en lo que respecta a su estructura y funcionamiento interno de los partidos políticos, se debe respetar el principio democrático establecido en el artículo 1, el cual describe que: "Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural". De esta forma se fijan las bases del sistema de formación de partidos políticos.

Por otro lado, los principios que rigen los partidos políticos son el pluralismo político, como formadores de la manifestación de la voluntad popular y como vehículos de la participación ciudadana en la política nacional, consecuentes con los principios de igualdad, libre participación, y demás fundamentos democráticos, y su conformación debe estar a línea con la Constitución Política, el Código Electoral y sus estatutos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos libremente acordados en virtud del principio de autorregulación. Además, como una manifestación del principio de igualdad, la legislación electoral ha evolucionado en el tiempo y ha establecido que en lo que respecta a la conformación de instancias partidarias, todas las delegaciones de las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política deberán estar conformados en forma paritaria.

Tomando como base estos principios, así como los antecedentes históricos del proyecto de ley llamado "Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos" presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ante la Asamblea Legislativa el 29 de marzo del 2023, cabe analizar si los partidos políticos son verdaderamente representativos del pueblo costarricense, ya que tal y como fue planteado en la introducción del presente artículo, vivimos en una crisis de representatividad liderada por una apatía notoria del pueblo costarricense en relación con temas políticos y electorales.

En cuanto a la representatividad sectorial de los partidos políticos, analizado el proyecto de ley mencionado, no se extrae que se plantee alguna reforma en cuando a una inclusión obligatoria de una representación sectorial, sino que esto continuaría al arbitrio de los partidos políticos. Siendo así, se considera que lo ideal sería imponer esta representatividad como una obligación y no como una opción, aunque también se reconoce la dificultad que existe en definir cuáles sectores son dignos de tener una participación específica en los partidos políticos.

En cuanto a la representatividad territorial que abarca principalmente el presente artículo, con la reinstauración de las asambleas distritales, el aumento de los porcentajes de adhesión y el aumento de los montos fijos para la constitución de un partido político se podría concluir que se pretende endurecer los requisitos para la constitución de un partido político y afinar las reglas en cuanto a la cancelación de partidos políticos. Para hacer estas propuestas, el Tribunal Supremo de Elecciones hace un análisis en cuanto al interés supremo que tiene la conformación de los partidos políticos, ya que por medio de estos se ejerce la democracia y se expresa el pluralismo político, de modo que debe procurarse un nivel de representatividad razonable. Por el análisis realizado en el presente artículo, es clara la necesidad que existe de promulgar estas reformas, ya que es evidente que los porcentajes de adhesión no han aumentado proporcionalmente con el crecimiento de la población costarricense, aspecto que violenta la participación ciudadana y la representación de los partidos políticos. Esta propuesta se considera compatible con los principios constitucionales para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.

Esa dicha de haber nacido en un Estado social de derecho se ve reflejada en la posibilidad de cambios de criterio por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, siempre y cuando estos cambios resguarden la democracia política y electoral, garantizando una representación más palpable.

Vemos que el Tribunal Supremo de Elecciones una vez sostuvo que el hecho de obligar a los partidos políticos a realizar asambleas distritales dificultaba en extremo la constitución de nuevos partidos políticos y la renovación de sus estructuras, incluso lo calificó de inconstitucional. Sin embargo, en la actualidad propone la reinstauración de estas asambleas bajo argumentos de garantía de representatividad; cambio de criterio compartido por los autores al significar un avance necesario en garantía de la democracia costarricense y de la participación del pueblo.

A fin de responder si el régimen de los partidos políticos es verdaderamente representativo del pueblo costarricense, sin duda existe mucho trabajo por

delante para que estos lleguen a considerarse verdaderamente representativos; sin embargo, si hablamos de representación territorial, la propuesta de reforma planteada por el Tribunal Supremo de Elecciones significa un avance a que la representación abarque los distritos de Costa Rica, es decir, se encuentra encaminada a respetar dicha representación.

Por último, en cuanto a la representatividad social, lo cierto del caso es que de larga data los costarricenses no se han sentido representados por los partidos políticos, unas veces con justa razón y otras, no necesariamente; sin embargo, no se pierde la fe de que en el futuro el pueblo de Costa Rica se sienta satisfecho y en armonía con los representantes que ellos mismos eligen.

REFERENCIAS

- Alfaro, J. (12 de septiembre del 2021). Representatividad reta al sistema político de la Costa Rica bicentenario. *El Financiero*.
<https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/representatividad-reta-al-sistema-politico-de-la/CLNIS OCD2ZGIJHJ26SBSPAFRF4/story/>
- Banco Mundial (2022). *Población, total Costa Rica*.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=CR>
- Centro de Investigación de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (05 de mayo del 2021). *Informe de Resultados del Estudio de Opinión Sociopolítica* <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/05/Informe-de-Resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-Abril-2021.pdf>
- Centro de Investigación de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (26 de abril de 2023). *Informe de Resultados del Estudio de Opinión Sociopolítica*. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2023/04/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-Abril-2023.html>
- Código Electoral [CE]. Ley 1536 de 1952. 10 de diciembre de 1952 (Costa Rica).
- Código Electoral. Ley 8765 de 2009. 2 de setiembre de 2009 (Costa Rica).
- Constitución Política de Costa Rica [Const.]. Artículos 1, 9 y 98. 08 de noviembre de 1949 (Costa Rica). https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Coope San Ramón, (2023). *Información sobre San Ramón, Alajuela*.
<https://www.coopesanramon.fi.cr/index.php/san-ramon->

alajuela#:~:text=El%20cant%C3%B3n%20de%20San%20Ram%C3%B3n,%20Pe%C3%B1as%20Blancas%20y%20Zapotal

Hernández Valle, R. (2008) Constitución Política de la República de Costa Rica Actualizada. Editorial Juricentro.

Registro Nacional. Instituto Geográfico Nacional (2022). *División Territorial Administrativa, 2022. Totales de provincias, cantones y distritos de Costa Rica.* <https://files.snitcr.go.cr/boletines/DTA-TABLA%20POR%20PROVINCIA-CANT%C3%93N-DISTRITO%202022V7.pdf>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 1991-980; 24 de mayo de 1991. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-80234>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 2010-009340; 26 de mayo de 2010. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-538515>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 2019-013270; 17 de julio de 2019. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-989138>

Tribunal Supremo de Elecciones (2023). *Elecciones en Cifras serie histórica 1953-2022.* <https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones (2023). *Estatuto del Partido Liberación Nacional.* <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/liberacionnacional.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones (27 de junio de 2023). *Reformas electorales.* <https://www.tse.go.cr/reformas/>

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 2759-E-2001; 26 de diciembre de 2001. <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/2759-E-2001.HTM>

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 7548-E9-2012; 26 de octubre de 2012. https://www.tse.go.cr/juris/electorales/7548-E9-2012.html?zoom_highlight=7548%2DE9%2D2012

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 2429-E3-2013; 15 de mayo de 2013. https://www.tse.go.cr/pdf/inscripcion_denegada/2429-E3-2013.pdf

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 7947-E3-2019; 14 catorce de noviembre de 2019. https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/7947-E3-2019.html?zoom_highlight=representatividad+de+los+partidos+politicos