

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

Sentencia: 6262-E8-2012

Tribunal	Tribunal Supremo de Elecciones
País	Costa Rica
Temas	Principios de interpretación electoral (1) Derechos electorales fundamentales (2) Partidos Políticos (6)
Sentencia	6262-E8-2012
Descripción	Principio democrático; Derecho de participación política; Democracia interna de los partidos políticos, Principio de autorregulación, Procesos internos. Potestad de partido político de realizar asambleas distritales en cantones que determine. Deber de definir en estatuto cantones en que se celebrarán asambleas distritales. Deber de partidos políticos de realizar asambleas cantonales. Modelos de asambleas partidarias a partir de resolución n.º 9340-2010 de Sala Constitucional. Supresión de asambleas distritales no implica modificación de reglas de organización para celebración de asambleas de partidos políticos. Carácter presencial y deliberativo de asambleas cantonales. Celebración de asambleas cantonales con “horario abierto” soslaya principios fundamentales, dificulta fiscalización por parte del TSE y lesiona principio democrático.

Nº 6262-E8-2012.- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las once horas con cuarenta y cinco minutos del once de setiembre de dos mil doce.

Consulta formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del partido Movimiento Libertario y el señor Carlos Góngora Fuentes, diputado

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

en ejercicio, sobre la celebración de asambleas distritales y cantonales de frente a los procedimientos de renovación de estructuras de los partidos políticos, al tenor de lo dispuesto por el Tribunal Supremo de Elecciones en la resolución n.º 4750-E10-2011 de las 08:50 horas del 16 de setiembre de 2011.-

RESULTANDO

1. Mediante oficio n.º SEC-PML-020-2012 del 21 de junio de 2012, presentado ante la Secretaría de este Tribunal el día inmediato siguiente, los señores Víctor Danilo Cubero Corrales y María de los Angeles Alfaro Murillo, en su condición de Secretario General y Vicepresidenta del Comité Ejecutivo Nacional del partido Movimiento Libertario (PML), formularon consulta en torno a la posibilidad de efectuar asambleas cantonales con “horario abierto” en los procedimientos de renovación de estructuras de los partidos políticos, al tenor de lo dispuesto por este Tribunal en la resolución n.º 4750-E10-2011 de las 08:50 horas del 16 de setiembre de 2011. En ese sentido señalaron (folios 01 y 02):

*“En la resolución No. 4750-E10-2011, emitida por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, el día dieciséis de setiembre del año dos mil once, en su “POR TANTO”, específicamente en el inciso “b”, define a la letra: “... **b)** las agrupaciones políticas cuya voluntad resida en suprimir la figura de las “asambleas distritales” como la base de su estructura organizacional,*

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

deberán modificar su estatuto con ese fin y emprender sus procesos de renovación a partir de las asambleas cantonales, las cuales pasarán a ser las asambleas de base integradas por todos los miembros del partido en el cantón...”.

Con base en esta sentencia tenemos las siguientes interrogantes:

- 1. ¿Podremos convocar y efectuar las asambleas cantonales, para elegir comités ejecutivos cantonales, fiscales y delegados ante las respectivas asambleas provinciales, con horario abierto? Por ejemplo: establecer de las diez horas a las catorce horas de un determinado día para que los habitantes del cantón, afiliados al Partido, asistan al centro de votación establecido y dentro de ese horario ejerzan el voto, todo en el orden establecido.*
 - 2. En caso de ser factible el proceso de asamblea cantonal con horario abierto, y de acuerdo con la mecánica expuesta en la consulta anterior, ¿podrá el Partido habilitar varios centros de votación dentro del mismo cantón, todos para el mismo efecto: elección de autoridades de la asamblea y delegados cantonales ante la asamblea provincial?”*
- 2.** *Mediante auto de las 15:15 horas del 26 de junio de 2012, el Magistrado Instructor del expediente dispuso: “(...) siendo que el inciso d) del artículo 12 del Código Electoral autoriza al Órgano Electoral para emitir opinión consultiva a solicitud del comité ejecutivo superior de los partidos políticos inscritos, procedan las autoridades partidarias interesadas a aportar, en el plazo de tres días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, el acuerdo del comité*

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

ejecutivo superior en el que se autorizó a formular la consulta en los términos expuestos.” (folio 03).

3. En memorial n° SEC-PML-022-2012 del 2 de julio de 2012, presentado ante la Secretaría de este Tribunal ese mismo día, el señor José Manuel Bustos Cascante, Secretario *ad hoc* del Comité Ejecutivo Nacional del PML, informó que la consulta de interés fue aprobada por ese órgano interno en la sesión ordinaria n° 12 del 21 de junio de 2012 (folio 08).
4. Mediante oficio ML-CGF-BB-III-100-08-2012 del 23 de agosto del 2012, presentado en la Secretaría de este Tribunal ese mismo día y que fue turnado bajo el expediente n.° 241-E-2012, el señor Carlos Góngora Fuentes, diputado en ejercicio y presidente de las asambleas provincial y cantonal del PML por la provincia de Cartago, formuló consulta en torno al tema de las asambleas distritales y cantonales, en los siguientes términos (folio 10):
 - 1.- *¿Puede prescindirse de las Asambleas Distritales en los estatutos de los Partidos Políticos?*
 - 2.- *¿Puede prescindirse de la Asamblea Cantonal, y sólo mantener el Comité Ejecutivo Cantonal en los estatutos de los Partidos Políticos?*
 - 3.- *En el caso, de que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿Cómo y quiénes elegirían los candidatos a Concejales de distritos, Síndicos, Regidores y Alcaldías Municipales?”.*
5. Mediante auto de las 11:50 horas del 28 de agosto de 2012, este Colegiado dispuso acumular el expediente n° 241-E-2012 al presente asunto y abordarlos de manera conjunta (folio 11).

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

6. En el procedimiento se han observado las prescripciones de ley;
Redacta el Magistrado **Esquivel Faerron**; y,

CONSIDERANDO

I.- Admisibilidad de la gestión consultiva: El artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política concede al Tribunal Supremo de Elecciones la potestad de interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, las disposiciones constitucionales y legales referidas a la materia electoral.

A nivel legal el desarrollo del mandato constitucional preceptúa en los incisos c) y d) del numeral 12 del Código Electoral, lo siguiente:

“ARTÍCULO 12.- Atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones.

Al TSE le corresponde, además de las atribuciones que le confieren la Constitución, este Código y demás leyes, lo siguiente: (...)

c) Interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, y sin perjuicio de las atribuciones de la Sala Constitucional en materia de conflictos de competencia, las disposiciones constitucionales y las demás del ordenamiento jurídico electoral, de oficio o a instancia del comité ejecutivo superior de cualquiera de los partidos políticos inscritos. La resolución final que se dicte en esta materia será publicada en el diario oficial La Gaceta y se comunicará a todos los partidos políticos.

d) Emitir opinión consultiva a solicitud del comité ejecutivo superior de cualquiera de los partidos políticos inscritos o de los jefes de los entes

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

públicos que tengan un interés legítimo en la materia electoral. Cualquier particular también podrá solicitar una opinión consultiva, pero en este caso quedará a criterio del Tribunal evacuarla, si lo considera necesario para la correcta orientación del proceso electoral y actividades afines. Cuando el Tribunal lo estime pertinente, dispondrá la publicación de la resolución respectiva.”.

Según lo dispuesto por el inciso d) de esa previsión normativa, el Órgano Electoral podrá emitir opinión consultiva a solicitud del comité ejecutivo superior de cualquiera de los partidos políticos inscritos, de los jefes de los entes públicos que tengan un interés legítimo en la materia electoral o de cualquier particular. Tal como se desprende de esa disposición, en este último caso la ley concede al Tribunal la potestad de emitir su opinión si lo considera necesario para la correcta orientación del proceso electoral y actividades afines, todo lo cual es valorado en cada caso.

En la especie, al amparo de la disposición transcrita, debidamente armonizada con el acervo normativo electoral, resulta procedente atender ambas consultas dado que, en el caso del Comité Ejecutivo Nacional del partido Movimiento Libertario, la gestión configura uno de los supuestos de consulta admitidos por el legislador. En lo concerniente a las interrogantes formuladas por el señor Góngora Fuentes, Diputado de la Asamblea Legislativa y presidente de las asambleas provincial y cantonal del PML por la provincia de Cartago, resulta necesario emitir la opinión que se solicita en virtud de su trascendencia para la

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

correcta orientación de los procesos de renovación de estructuras partidarias y dado su interés legítimo en la materia.

II.- Sobre el fondo. En la especie, al tratarse de consultas cuyas interrogantes son similares y relativas a las modificaciones producidas en los procedimientos de renovación de estructuras de los partidos políticos (como consecuencia de lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional N° 2010-009340 de las 14:30 horas del 26 de mayo de 2010 que anuló, por conexidad, el inciso a) del artículo 67 del Código Electoral vigente y de la resolución de este Tribunal n° 4750-E10-2011 de las 08:50 horas del 16 de setiembre de 2011), la opinión consultiva se brinda agrupando los cuestionamientos que lo permitan cuando ello sea conveniente para una mayor comprensión. Es necesario aclarar que, en esta materia, resulta impropio emitir una opinión consultiva de manera concreta y particular por lo debe entenderse que los criterios se expresan en términos generales.

1.- “¿Puede prescindirse de las Asambleas Distritales en los estatutos de los Partidos Políticos?”.

Resulta indispensable resaltar, como antecedente, que mediante el voto n.º 2010-009340 de las 14:30 horas del 26 de mayo de 2010, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el inciso a) del párrafo primero del artículo 60 del Código Electoral anterior, *Ley 1536 del 10 de diciembre de 1952*.

En virtud de que esa norma había sido derogada con la entrada en vigencia del actual Código Electoral, *Ley n.º 8765 del 19 de agosto del 2009*, el Tribunal

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

Constitucional declaró, por conexidad, la inconstitucionalidad del artículo 67 del nuevo instrumento normativo que, en su literalidad, disponía:

“ARTÍCULO 67.- Órganos de los partidos políticos

Sin perjuicio de la potestad autorreglamentaria de los partidos políticos para delimitar su propia organización interna, necesariamente esta deberá comprender al menos:

a) Una asamblea distrital en cada distrito administrativo, formada por los electores de cada distrito afiliados al partido.

b) Una asamblea cantonal en cada cantón, constituida por cinco delegados de cada distrito, electos por las respectivas asambleas de distrito.

c) Una asamblea provincial en cada provincia, integrada por cinco delegados de cada una de las asambleas cantonales de la respectiva provincia.

d) Una asamblea nacional como autoridad máxima del partido, integrada por diez delegados de cada asamblea provincial.

e) Un comité ejecutivo, designado por cada asamblea, integrado al menos por una presidencia, una secretaría y una tesorería con sus respectivas suplencias; además, contará con una persona encargada de la fiscalía.

La estructura de los partidos, en cuanto a asambleas se refiere, se ajustará a la escala territorial en que estén inscritos. Tendrá carácter de asamblea superior, como autoridad máxima de cada partido, la nacional, la provincial o la cantonal, según la escala en que esté inscrito.” (el subrayado no pertenece al original).

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

Para sustentar tal declaratoria, el Órgano Constitucional consideró que la obligación de celebrar asambleas distritales para la conformación y renovación de los partidos políticos era un requisito desproporcionado que obstaculizaba la conformación de nuevas agrupaciones de este género y la renovación de sus estructuras. En ese sentido, en el considerando de fondo, puntualizó:

“IV.- Sobre la potestad normativa para regular a los partidos políticos y el respeto de los principios democráticos.- Dado que los partidos políticos son instrumentos esenciales para el ejercicio de los otros derechos electorales, y que en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional existe un verdadero monopolio de la acción política, en tanto al tenor del artículo 98 constitucional, sólo puede accederse a los puestos de elección popular (Presidente y Vicepresidentes de la República, diputados, regidores y Alcalde) a través de ellos; es que su constitución y funcionamiento son de indudable interés público, de manera tal que se garantice un funcionamiento que responda a las reglas fundamentales que requiere la democracia y la representatividad, de manera que los requisitos que se exijan para la creación de nuevos partidos políticos deben evidenciar un sistema democrático de partidos, esto es, deben ser estrictamente necesarios e indispensables para preservar el interés público atinente a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, sus fines y función en el sistema democrático.

(...)

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

En este sentido, es importante recordar que se reconoce al Estado –en sentido integral– la potestad normativa para regular a los partidos políticos, la cual, debe estar encaminada "[...] en tratar de fomentar la democratización interna de los partidos, y esa finalidad que concuerda con lo dispuesto en la Constitución es su única justificación, [...]" (sentencia número 2881-95). Así, el Estado, mediante diversas disposiciones normativas (en primer lugar, la Constitución Política y en segundo lugar, el Código Electoral), y las autoridades competentes en la materia a través de su conducta administrativa, están en la obligación de garantizar la posibilidad efectiva a los ciudadanos de constituir, organizar e inscribir partidos políticos, así como de participar en la actividad política. Por ello, no resulta constitucionalmente legítimo establecer –directa o indirectamente– disposiciones que dificulten, en forma innecesaria, la formación, inscripción y funcionamiento de nuevos partidos políticos, por cuanto con ello se limitarían y afectarían gravemente derechos y libertades electorales, con la consecuente inconstitucionalidad de tal disposición o medida. Así, no se trata de determinar la conveniencia, funcionalidad o eficacia de la estructura interna de los partidos políticos, sino de confrontar la regulación de dicha estructura con los principios constitucionales, básicamente los principios democráticos, de pluripartidismo, representatividad, igualdad, entre otros. De suerte, que los requisitos que se establezcan para la formación de estas asociaciones políticas deben ser necesarios, útiles, razonables, además de que deben de limitar en lo menos posible, este derecho, de manera que deben tenerse como regulaciones

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

mínimas, en tanto más bien se constituyen en elementos indispensables para evitar o superar el fenómeno de la "oligarquización" de los partidos, esto es, crear y sostener una organización para mantener y controlar el poder concentrado, en decisiones de una élite o en su cúpula; de ahí que la legislación de desarrollo (Código Electoral) exige un mínimo de organización interna –sustentada en la representación de circunscripción territorial de conformidad con la organización territorial administrativa–, a fin de promover y fomentar el carácter democrático en la formación de la voluntad política de estos instrumentos políticos. Por ello, las exigencias que se impongan deben de cumplir con lo siguiente: en primer lugar, deben atender a los valores superiores que derivan del Derecho de la Constitución (normas y principios constitucionales), tales como la seguridad jurídica, la justicia, el orden público, la democratización, etc.; y, en segundo lugar, deben de implicar posibilidades reales de formar e inscribir partidos políticos nuevos, así como su debido funcionamiento, de manera que sería contrario al orden constitucional aquellos requisitos que se conviertan en obstáculo, por lo difícil o imposible cumplimiento; lo que obliga a que, cada uno deba ser valorado y analizado en cada caso concreto (a fin de determinar esa conformidad o disconformidad con los valores señalados).

(...)

V.- Sobre la inconstitucionalidad de la obligatoriedad de celebrar asambleas distritales, por ser un requisito desproporcionado.- (...) esta Sala comparte el criterio esgrimido por el Tribunal Supremo de Elecciones,

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

*en el sentido que la imposición que se hace a los partidos políticos para que su estructura se defina a partir de las asambleas distritales, dificulta en extremo la constitución de nuevos partidos y la renovación de sus estructuras. Ciertamente, la celebración **obligatoria** de asambleas distritales es un requisito desproporcionado al obligar a la celebración de aproximadamente cuatrocientas sesenta y cinco asambleas distritales, por lo que en cuanto a este punto, debe acogerse la inconstitucionalidad. No desconoce esta Sala que actualmente para poder inscribir un partido se debe realizar un proceso extenso y complejo consistente en la celebración de más de quinientas asambleas a lo largo y ancho del país, por lo que, la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso a) del artículo 60 del Código Electoral vigente implicaría que bastaría con celebrar 81 asambleas cantonales, 7 provinciales y la nacional, exigencia que resulta más razonable y facilita el derecho constitucional de los ciudadanos de agruparse en partidos políticos." (el subrayado y destacado no pertenecen al original).*

Como correlato de esa sentencia, mediante resolución n.º 4750-E10-2011 de las 08:50 horas del 16 de setiembre de 2011 este Tribunal atendió diversas consultas relacionadas con la implementación práctica de los efectos de esa resolución y, para la correcta orientación de los procesos de renovación de estructuras partidarias, precisó que el resultado inmediato que se produjo con la citada declaratoria del Tribunal Constitucional es la supresión o eliminación de la norma que exigía que la organización interna de los partidos políticos contemplara una "asamblea distrital" en cada distrito administrativo. Así, los incisos b, c, d y e)

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

del ordinal 67 contienen, en la actualidad, la lista de órganos internos que conforman la estructura organizacional mínima de las agrupaciones para cumplir con los requisitos de formación y funcionamiento necesarios para fomentar su carácter democrático.

Como aspecto trascendental, esa resolución electoral hizo énfasis en que, aunque las “asambleas distritales” han dejado de ser obligatorias, eso no conlleva ni implica un impedimento u obstáculo para que una agrupación política, existente o en formación, pueda conservar o incluir esa figura en sus estatutos, según sea cada caso, dado que el contenido que exige actualmente el artículo 67 del Código Electoral es esencial, pero no excluyente. Por ello, las agrupaciones conservan intacta e inalterada su capacidad para extender la organización interna que la ley propone, pues la declaratoria no limita ni constriñe ese ejercicio.

Con sustento en esas consideraciones, la resolución de este Colegiado preceptuó que los partidos políticos deben, en la actualidad, definir la estructura de base que convenga a sus intereses. Así, bajo el supuesto de que el partido político desee conservar o incluir las “asambleas distritales” como la plataforma de su estructura ello implica, para todos los efectos, que se asume la responsabilidad de organizar y celebrar todas las asambleas distritales respectivas. Si por el contrario, la voluntad manifiesta consiste en prescindir de las “asambleas distritales”, deberá modificar su normativa interna con ese fin y emprender sus procesos de renovación a partir de las asambleas cantonales.

Ahora bien, en el ejercicio de su autoregulación partidaria, los partidos pueden diseñar la estructura y funcionamiento que estimen conveniente e integrar

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

todas aquellas disposiciones que consideren necesarias para la mayor eficacia de su acción, con los límites y condiciones que la ley y la jurisprudencia han delineado; principio que puede aplicarse, sin apremio alguno, en este campo. Por ende debe entenderse que, al no ser las asambleas distritales obligatorias, sino facultativas, nada obsta para que la agrupación pueda adoptar la decisión de establecer la realización de asambleas distritales en algunos cantones y en otros no. En tal caso, debe definir directamente en su estatuto partidario aquellos cantones en los que se celebrarán esas asambleas o bien plasmar, en ese instrumento, la autorización a su Asamblea Superior para que lo acuerde discrecionalmente.

Al tenor de lo expuesto, es claro e indiscutible que un partido político se encuentra en plena facultad de prescindir de las asambleas distritales cuando así lo decida y establezca en sus estatutos.

2.- “¿Puede prescindirse de la Asamblea Cantonal, y sólo mantener el Comité Ejecutivo Cantonal en los estatutos de los partidos políticos?”.

3.- “En el caso, de que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿cómo y quiénes elegirían los candidatos a Concejales de distritos, Síndicos, Regidores y Alcaldías municipales?”.

En la sentencia n.º 2010-009340, de previa cita, la Sala Constitucional reconoce la importancia de que la legislación contemple y exija un mínimo de organización interna a los partidos políticos (sustentada en la representación de circunscripción territorial de conformidad con la organización territorial administrativa) a fin de promover y fomentar el carácter democrático en la

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

formación de la voluntad política de estos instrumentos; ello, con el fin de superar y contener el fenómeno de la "oligarquización" propio del poder concentrado en decisiones de una élite o cúpula.

De conformidad con ese razonamiento dispuso, expresamente, que la declaratoria de inconstitucionalidad implica que bastará con celebrar 81 asambleas cantonales, 7 provinciales y la nacional para tener por cumplidos los requisitos de formación y funcionamiento necesarios para fomentar su carácter democrático, exigencia que resulta más razonable y facilita el derecho fundamental de los ciudadanos de agruparse en partidos políticos.

A la luz de lo expuesto se desprende que, unívoca e indudablemente, la decisión del Tribunal Constitucional no altera, en modo alguno, la condición de los restantes modelos de asamblea partidaria que, para todos los efectos, siguen conservando un puesto obligatorio en la conformación de la estructura organizacional como instrumentos necesarios, útiles y razonables para afianzar el modelo democrático pretendido. Cabe indicar que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 69 inciso c) del Código Electoral, disposición cuya vigencia se mantiene incólume, en la celebración de ese tipo de asambleas deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales establecidos en el código de la materia y en los estatutos del partido.

Así las cosas, los partidos existentes o en formación no están autorizados normativamente para prescindir en sus estatutos de la realización efectiva de las 81 asambleas cantonales correspondientes a la organización territorial

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

administrativa, ajustándose a las formalidades que su organización y celebración demande, de conformidad con la normativa aplicable y los precedentes que este Tribunal ha emitido, tal como se analizará en el apartado siguiente.

En torno a la pregunta n.º 3, puesto que dependía de que la segunda interrogante tuviese una respuesta afirmativa, lo que no ocurrió en este caso, carece de interés emitir cualquier pronunciamiento sobre los extremos que plantea.

4.- “¿Podremos convocar y efectuar las asambleas cantonales, para elegir comités ejecutivos cantonales, fiscales y delegados ante las respectivas asambleas provinciales, con horario abierto? Por ejemplo: establecer de las diez horas a las catorce horas de un determinado día para que los habitantes del cantón, afiliados al Partido, asistan al centro de votación establecido y dentro de ese horario ejerzan el voto, todo en el orden establecido.”.

5.- “En caso de ser factible el proceso de asamblea cantonal con horario abierto, y de acuerdo con la mecánica expuesta en la consulta anterior, ¿podrá el Partido habilitar varios centros de votación dentro del mismo cantón, todos para el mismo efecto: elección de autoridades de la asamblea y delegados cantonales ante la asamblea provincial?”

A modo de aproximación resulta indispensable señalar que, conforme lo preceptúa el numeral 98 de la Constitución Política, en nuestro ordenamiento jurídico los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política.

Sobre los alcances de este precepto fundamental, en resolución n.º 303-E-2000 de las 9:30 horas del 15 de febrero del 2000, este Tribunal puntualizó que *“la última reforma constitucional que sufrieran los artículos 98 y 95 de la Carta Política, impone a los partidos políticos su deber de estructurarse internamente y de funcionar democráticamente, lo que comprende el deber de que sus autoridades y candidatos sean designados respetando tal parámetro. Dado que dicha exigencia constitucional supone que su actividad sea respetuosa de los derechos fundamentales de sus miembros, se colige que la fiscalización que constitucionalmente corresponde al Tribunal sobre la actividad político-electoral se extiende al conocimiento de los actos de las estructuras partidarias que perturben el goce legítimo de los derechos políticos de los ciudadanos.”* (el subrayado no pertenece al original).

Tal como se señaló posteriormente, en resolución n.º 1440-E-2000 de las 15:00 horas del 14 de julio de 2000, esta necesidad de democratización y participación efectiva de los adherentes del partido resulta aún más evidente si se toma en consideración que los partidos políticos son el único medio para postular candidaturas en las elecciones. De ahí que resulte comprensible la garantía prevista en la legislación de que cuenten con una estructura mínima que facilite ambos postulados, sin perjuicio de que se complemente vía estatutaria y con la salvedad de que no se torne inoperante el modelo de organización democrática. Sobre este tópico, esa sentencia señaló:

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

“Este derecho de los ciudadanos a agruparse en partidos es un derecho de libertad que obliga a los partidos a estimularlo, erradicando de su seno cualquier decisión tendiente a imponer medios disuasivos o indirectos que pudieren causar un efecto contrario. La participación de los adherentes es fundamental para el ejercicio democrático e impide a la vez la oligarquización, cada vez más en desuso, que procura mantener concentrado el control y el poder de decisión en la cúpula del partido, atentando de esta manera contra su propia democratización. Dada la incidencia que, desde sus bases, tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes, es connatural a su concepción, el que se constituyan en un garante del goce de los derechos y libertades políticas fundamentales (...) De ahí la necesidad de que existan espacios de participación en donde sus afiliados cuenten con las mayores opciones de elección posible en los procesos en donde se designan a los representantes que integran los diferentes órganos de dirección del partido o en los que tienen como propósito la designación de sus candidatos.” (el subrayado no pertenece al original).

Tales pronunciamientos resultan del todo coherentes con las consideraciones que, sobre el particular, había realizado la Sala Constitucional desde la resolución n.º 2881-95 de las 15:33 horas del 06 de junio de 1995 en la que, advirtió:

“V.- CONSTITUCIONALIZACION Y REGULACION LEGAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS: Su paso de la oligarquización a una forma de organización y funcionamiento democráticos. La constitucionalización de los

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

partidos políticos que en Costa Rica se asoció con modificaciones importantes que sufrió el sistema de sufragio y con la depuración de la democracia electoral, trae como inevitable consecuencia la expansión de la capacidad reguladora del Estado hasta el interior de esas agrupaciones, donde los procesos electorales se inician realmente.

(...)

Esa competencia reguladora ha sido empleada, dadas las circunstancias históricas, en tratar de fomentar la democratización interna de los partidos y esa finalidad que concuerda con lo dispuesto en la Constitución es su única justificación, por la limitación que impone a la propia potestad reguladora de los asociados del partido. El establecimiento de requisitos para la formación y el funcionamiento de los partidos, creó una organización mínima necesaria para el cumplimiento de los requerimientos del principio democrático que pretendió superar el fenómeno de la oligarquización que se presenta cuando la organización se convierte en un aparato destinado a mantener concentrado el control y el poder de decisión en las élites políticas o la cúpula del partido.

(...)

El legislador, coincidiendo con el escepticismo de que los propios adherentes sean capaces de proveer a la democratización interna de sus agrupaciones, dotó al sistema de partidos de una organización mínima que pretende fomentar el carácter democrático de la formación de la voluntad política.” (el subrayado no pertenece al original).

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

En la audiencia conferida a este Tribunal, con motivo de la acción de inconstitucionalidad que originó los resultados en estudio, esta Autoridad Electoral advirtió que los partidos políticos son los actores insustituibles del proceso democrático, por lo que debe de favorecerse la dinámica democrática de estos.

Conviene destacar, finalmente, que desde las resoluciones n.º 1841-E-2004 de las 12:55 horas del 19 de julio de 2004 y n.º 1294-E-2005 de las 10:20 horas del 10 de junio de 2005, siguiendo la línea de pensamiento que motivó la reforma del artículo 60 del Código Electoral, este Tribunal hizo énfasis en que, al ser organismos pluralistas que se encuentran sometidos a los principios básicos de la democracia y representación consagrados en nuestro ordenamiento jurídico, resulta de suma importancia que en los partidos políticos se encuentre una verdadera participación de sus afiliados que permita propiciar una mayor discusión, deliberación y debate de ideas en cada una de sus instancias y asambleas.

Bajo esa premisa, de conformidad con los alcances de la potestad interpretativa que emana de esta Autoridad Electoral, mediante resolución n.º 4750-E10-2011, de previa cita, este Tribunal Electoral aclaró que, tal como lo permite la declaratoria de inconstitucionalidad reseñada, en el caso de que el partido político existente o en formación desee suprimir la figura de las “asambleas distritales” como la base de su estructura organizacional, deberá modificar su estatuto con ese fin y emprender sus procesos de renovación a partir de las asambleas cantonales; las cuales ostentarán los mismos efectos, fines, conformación e integración que resultaban propios de las “asambleas distritales”.

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

Ello implica que estarán integradas con los electores del cantón correspondiente, en virtud de que se convierten, ahora, en el primer instrumento y escalón para facilitar la más intensa participación de sus bases. Bajo ese modelo, bastará con celebrar 81 asambleas cantonales, 7 provinciales y la nacional para tener por cumplidos los requisitos de formación y funcionamiento necesarios, tal como se indicó en el apartado anterior.

Para comprender los alcances de ese planteamiento conviene retomar, entre otras, la resolución n.º 1947-E8-2008 de las 11:15 horas del 23 de mayo de 2008, en la que este Colegiado analizó la estructura mínima organizacional que resultaba obligatoria para todas las agrupaciones políticas y destacó las particularidades que revestía, en ese momento, el modelo de asambleas distritales como base de la organización. En lo que interesa, señaló:

(...) todas las asambleas partidarias a excepción de las distritales están integradas por delegados escogidos en la asamblea inferior. Es decir, esas asambleas atienden a un carácter representativo según el cual el delegado tiene la responsabilidad, en forma personal, de representar los intereses de sus electores y, bajo esa premisa, de participar activamente en la asamblea respectiva, tomando las decisiones que estime oportunas y convenientes (...) Ese carácter representativo no se encuentra presente en las asambleas distritales, pues sus miembros no responden a un mandato, sino que participan de forma directa y en atención a sus propios intereses.

En este sentido, existe una clara diferencia entre las asambleas de distrito y las demás pues las primeras, al no contar con un número definido de

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

integrantes como en las restantes, pueden sesionar válidamente con la presencia de al menos tres electores del distrito, en tanto su integración se obtiene con los electores del respectivo distrito afiliados al partido político. Es decir, estas asambleas estarán integradas por el conjunto de ciudadanos del partido inscritos como electores en el distrito en que se celebran.

(...) Cabe recordar que de conformidad con la normativa vigente las asambleas distritales, por su naturaleza y conforme al modelo diseñado por el legislador, se convierten en el primer escalón para quienes desean acceder a posiciones de mando dentro del partido político y en un instrumento para facilitar la más intensa participación de sus bases." (el subrayado no pertenece al original).

Ahora bien, el hecho de que las asambleas cantonales exhiban, en este momento, los efectos, fines, conformación e integración que eran propios de las asambleas distritales obedece a que, ante la supresión de esa figura como plataforma, piso o base de la estructura, la consecuencia natural y lógica es que la asamblea que tome su lugar sea, indefectiblemente, aquella que le seguía en orden ascendente, por un aspecto propio de la división o modelo de organización territorial administrativa existente.

Empero ello no significa, en modo alguno, que estas instancias partidarias cantonales (81 en total), sufran una modificación o disminución en las reglas y formalidades que su organización y celebración ha venido demandando con el fin de cumplir con su papel de ser instrumentos necesarios, útiles y razonables para

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

afianzar el modelo democrático pretendido, de conformidad con la normativa que les resulta aplicable, cuya vigencia se mantiene incólume.

Bajo esa inteligencia, debe entenderse que las asambleas cantonales conservan su categoría y posición como órganos presenciales y deliberativos en los que, por su relevancia y trascendencia, deben existir condiciones que permitan la discusión y el debate de ideas, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 69 del Código Electoral y los pronunciamientos que sobre el tema ha vertido esta Cámara.

Por ello, la celebración de asambleas cantonales con “horario abierto” (en los términos sugeridos por los consultantes) en las que, por su descripción y naturaleza de orden exclusivamente electivo, los interesados pueden presentarse a emitir su voto a favor de candidatos previamente inscritos, en el horario de su conveniencia pero dentro de los márgenes de una franja horaria determinada por el partido político sin que exista reunión del pleno en un momento específico, ni espacio para la deliberación, la discusión de planteamientos y la reflexión, estaría soslayando los principios fundamentales consagrados y analizados ampliamente.

En efecto, autorizar asambleas cantonales en esas condiciones representaría limitar o restringir la reunión, la deliberación y el debate únicamente a 7 asambleas provinciales y 1 de orden nacional, lo que menoscabaría las conquistas alcanzadas en favor de los afiliados partidarios transgrediéndose así los principios constitucionales defendidos, además de que pondría en grave riesgo la labor de fiscalización que el numeral 69 del Código Electoral entiende obligatoria para las asambleas partidarias de orden cantonal o superior y que corresponde a este

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

Tribunal como garante de los principios fundamentales señalados ampliamente pues no existe la inmediatez de los acuerdos.

Como argumento adicional debe señalarse que, admitir el modelo consultado, permitiría la implementación de dos regímenes diferenciados. Por un lado, en las agrupaciones políticas que conserven o incluyan la “asamblea distrital” como parte de su estructura, sus afiliados contarían, al menos, con 88 asambleas de naturaleza presencial y deliberativa (81 cantonales, 7 provinciales y 1 nacional); mientras que, en las agrupaciones políticas que prescindan de la figura de las “asambleas distritales” e inicien sus procesos a partir de asambleas cantonales, con el sistema de “horario abierto”, sus afiliados sólo dispondrían de 8 asambleas presenciales y deliberativas (7 provinciales y 1 nacional), lo que a todas luces resulta inaceptable en atención al principio democrático que debe regir en esta materia.

POR TANTO

Se evacua la consulta formulada en los siguientes términos: **a)** las agrupaciones políticas existentes o en formación se encuentran en plena facultad de prescindir de las asambleas distritales cuando así lo decidan y establezcan en sus estatutos; **b)** las agrupaciones políticas existentes o en formación cuya voluntad resida en prescindir de la figura de las “asambleas distritales”, deberán emprender sus procesos a partir de las asambleas cantonales, las cuales pasarán a ser las asambleas de base integradas por todos los miembros del partido en el cantón. En el caso de los partidos que prevén esas asambleas distritales su

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

eliminación requiere reforma estatutaria; **c)** las agrupaciones políticas existentes o en formación pueden, de manera facultativa, conservar o incluir la “asamblea distrital” como parte de su estructura lo que implica, para todos los efectos, que asumen la responsabilidad de organizar y celebrar todas las asambleas distritales respectivas. En tal caso, sus asambleas cantonales seguirán estando integradas por cinco delegados de cada asamblea distrital del cantón correspondiente; **d)** los partidos pueden decidir realizar asambleas distritales en algunos cantones y en otros no. En tal caso, deben definir directamente en su estatuto partidario aquellos cantones en los que se celebrarán esas asambleas o pueden incorporar, en ese instrumento, la autorización a su Asamblea Superior para que lo acuerde discrecionalmente; **e)** las asambleas cantonales siguen conservando un puesto obligatorio en la conformación de la estructura organizacional como instrumentos necesarios, útiles y razonables para afianzar el modelo democrático; por ello, los partidos políticos no pueden prescindir de ellas en sus estatutos y tienen la obligación de realizar las 81 asambleas cantonales respectivas como parte de sus procesos de renovación ordinaria de estructuras; **f)** las asambleas cantonales deben conservar su naturaleza de órganos presenciales y deliberativos en los que, por su relevancia y trascendencia, deben existir condiciones que permitan la reunión del pleno en un momento específico y con espacio para la deliberación, la discusión de planteamientos y la reflexión lo que excluye la posibilidad de celebrar asambleas cantonales con “horario abierto” y en distintas sedes de manera simultánea. Notifíquese y publíquese en el Diario Oficial.



Sentencia 6262-E8-2012
Tribunal Supremo de Elecciones
Costa Rica

JURISPRUDENCIA ELECTORAL AMERICANA

Luis Antonio Sobrado González

Eugenia María Zamora Chavarría

Max Alberto Esquivel Faerron

Exp 188-E-2012
Hermenéutica Electoral
PML y Carlos Góngora Fuentes
Asambleas Distritales y cantonales
MQC/lpm.-