

# LA GACETA

DIGITAL

Diario Oficial

La Uruca, San José, Costa Rica, viernes 30 de setiembre de 2011, n. 188

## TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

### RESOLUCIONES

Nº 4750-E10-2011.—San José, a las ocho horas cincuenta minutos del dieciséis de setiembre de dos mil once. Exp. 381-E-2011.

Consultas formuladas por el Comité Ejecutivo Nacional del partido Movimiento Libertario y el señor Rodolfo Sotomayor Aguilar, Diputado de la Asamblea Legislativa, sobre las modificaciones producidas a los procedimientos de renovación de estructuras de los partidos políticos como consecuencia de lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional Nº 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.

#### Resultando:

1º—Mediante oficio PML-CE-017-2011 del 30 de agosto de 2011, presentado ante la Secretaría de este Tribunal en esa misma fecha, el señor Otto Guevara Guth, en su condición de presidente del **Comité Ejecutivo Nacional del partido Movimiento Libertario**, comunicó el acuerdo adoptado por el órgano que preside, en la sesión del día 29 de agosto de 2011, mediante el cual se formulan diversas interrogantes sobre las modificaciones producidas a los procedimientos de renovación de estructuras de los partidos políticos como consecuencia de lo dispuesto en el voto de la Sala Constitucional Nº 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. La consulta formulada señala, en lo que interesa (folios 01 y 02):

*“ ¿Cómo puede conformarse una Asamblea Cantonal constituida por 5 delegados de cada distrito electos por una asamblea distrital que ahora no existe?*

*¿Debe haber una asamblea cantonal constituida por representación de todos los distritos, cinco de cada uno, o más bien ahora se debe entender una Asamblea Cantonal que la conforman la totalidad de los electores del cantón que sean miembros del Partido?*

(...)

*Dado lo anterior solicitamos, de acuerdo a sus atribuciones legales, interpretar el ordenamiento de la norma ahora con esta supresión del inciso mencionado. No omitimos externar algunas tesis propias que podría tan alto tribunal valorar.*

*Si se continúa con la secuencia lógica acordada bajo el espíritu del legislador, es decir, el legislador llamó a la asamblea distrital a todos los electores miembros del partido cantonal correspondiente; ahora que ya se elimina ese primer nivel, debería concebirse una asamblea cantonal de la misma forma que la anterior, es*

*decir constituida por todos los electores del cantón miembros del partido respectivo. Pero bajo este escenario, se vuelve inmanejable una de las tareas de las asambleas cantonales, la cual es elegir los candidatos a puestos de elección municipal.*

*Quién los elegiría? Todos los electores del cantón afiliados al partido?, esto sería irracional, complicado y deficiente mecanismo de elección de candidaturas cantonales.*

*Bajo esta concepción, nuestra máxima autoridad partidaria podría proponer en su estatuto, que esta asamblea cantonal constituida por todos los electores del cantón, elijan una asamblea de representantes conformada por determinado número de miembros, la cual tendría la tarea de elegir a los candidatos a puestos de elección municipal y la de designar los delegados cantonales ante la asamblea provincial. ¿Sería esto posible bajo el precepto de la potestad auto reguladora de los partidos? ”.*

2º—Mediante oficio RSA 345-08-2011 del 29 de agosto de 2011, recibido ese mismo día en la Secretaría de este Tribunal, el señor Rodolfo Sotomayor Aguilar, Diputado de la Asamblea Legislativa, solicita la opinión consultiva de este Tribunal sobre diversos aspectos relativos a los procedimientos de renovación de estructuras en los partidos políticos como consecuencia de lo dispuesto en la resolución de la Sala Constitucional señalada en el resultando anterior. Las consultas formuladas señalan literalmente:

*“1. ¿Cómo quedaría definida la estructura de cada Partido Político según las diferentes escalas de inscripción?”*

*2. ¿De qué manera los Partidos Políticos integrarán las Asambleas Cantonales, tomando en consideración el artículo 67 inciso b) que dice literalmente: “Una asamblea cantonal en cada cantón, constituida por cinco delegados de cada distrito, electos por las respectivas asambleas de distrito.”?*

*3. Según lo señalado en el voto 9340-10 de la Sala Constitucional. ¿De qué manera se garantizará la proporcionalidad en la representación de las diferentes circunscripciones electorales atendiendo al número de electores de cada una de estas?*

*4. ¿El principio de proporcionalidad en la representación, del que se deriva la inconstitucionalidad de las Asambleas Distritales, es aplicable también a las otras Asambleas Partidarias: Cantonal, Provincial y General?*

*5. ¿Cuál debe ser el procedimiento o metodología a seguir por los Partidos Políticos para renovar sus otras Asambleas Partidarias, de conformidad a los principios de participación democrática y proporcionalidad de la representación?”.*

3º—Mediante auto de las 15:50 horas del 05 de setiembre de 2011 el Magistrado Tramitador del expediente dispuso acumular ambas consultas y abordarlas de manera conjunta (folio 07).

4º—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 jerarcas de los entes 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 jerarcas 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 Sotomayor Aguilar, Diputado de la Asamblea Legislativa, resulta necesario emitir la opinión que se solicita en virtud de su trascendencia para la correcta orientación de los procesos de renovación de estructuras partidarias.

II.—**Antecedentes de relevancia.** Para un mejor análisis del tema sometido a consulta y de previo a abordar cada una de las interrogantes planteadas, resulta indispensable destacar que, mediante el voto N° 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 derogado, Ley 1536 del 10 de diciembre de 1952, que señalaba:

**“Artículo 60.- Organización de los partidos políticos.**

*En su organización, los partidos comprenderán:*

- a) Una Asamblea de Distrito en cada distrito administrativo;*
- b) Una Asamblea de Cantón en cada cantón;*
- c) Una Asamblea de Provincia en cada provincia;*
- d) La Asamblea Nacional.*

*La Asamblea de Distrito estará formada por los electores de cada distrito afiliados al partido. La Asamblea de Cantón estará constituida por cinco delegados de cada distrito electos por las respectivas asambleas de*

*distrito. La Asamblea de Provincia estará integrada por cinco delegados de cada cantón, electos por las respectivas asambleas cantonales. La Asamblea Nacional estará conformada por diez delegados de cada provincia, electos por las respectivas asambleas provinciales.*

*Además, cada Asamblea estará integrada por los demás miembros que se establezcan en los respectivos estatutos, que se escogerán con base en principios democráticos y de representatividad. El número de miembros determinados por los estatutos siempre deberá ser menor que el de delegados de carácter territorial que se establecen, en este artículo, para cada asamblea.*

*El quórum para cada Asamblea se integrará con la mayoría absoluta, mitad más uno, del total de sus integrantes; y sus acuerdos serán tomados por la mayoría, mitad más uno, de los presentes, salvo en los asuntos para los cuales los estatutos establezcan una votación mayor.*

*Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres.” (el subrayado no pertenece al original).*

En virtud de que esta norma fue derogada al entrar en vigencia el nuevo Código Electoral, Ley N° 8765 del 19 de agosto del 2009, el Tribunal Constitucional declaró, por conexidad, la inconstitucionalidad del artículo 67 del nuevo instrumento normativo que, en su literalidad, dispone:

**“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).*

Para sustentar tal declaratoria, el Órgano Constitucional consideró que la obligación de celebrar asambleas distritales para la conformación y renovación de los partidos políticos, es un requisito desproporcionado que obstaculiza 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 respecto 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; precisamente al tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 98 constitucional: “Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”

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 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). En conclusión, aunque ciertamente el Estado tiene la potestad de proceder a la “regulación mínima” de los partidos políticos, pues estos entes de derecho público no estatal con base asociativa tienen un ligamen indiscutible con el interés público; y aunque el legislador puede válidamente establecer la estructura mínima con que debe contar todo partido político inscrito a escala nacional, tal regulación está sujeta a ciertos límites, es decir, no puede conculcar los principios constitucionales relacionados con la democracia. Así que, aunque el artículo impugnado no implica violación alguna a la libertad organizativa de los partidos políticos, sí implica una violación a los principios democráticos, en los términos en que se dirá.

**V.—Sobre la inconstitucionalidad de la obligatoriedad de celebrar asambleas distritales, por ser un requisito desproporcionado.** El artículo 60 del Código Electoral, en el inciso a) del párrafo primero resulta inconstitucional debido a los efectos prácticos que produce la obligatoriedad de celebrar asambleas de distrito en cada uno de los distritos administrativos del país. En este sentido, esta Sala comparte el criterio esgrimido

*por el Tribunal Supremo de Elecciones, 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 no pertenece al original).*

Resulta indispensable señalar que la resolución citada desestimó el alegato de inconstitucionalidad del accionante en tanto sostenía que la representatividad de cada unidad territorial, dentro de las organizaciones políticas, no correspondía proporcionalmente al número de electores de cada una de ellas, por lo que todos los distritos obtenían la misma representación en el seno de los órganos de las agrupaciones. En ese sentido, se indicó:

*“(…) se observa que de lo que se trata es de una posible inconstitucionalidad por omisión, en el sentido de que no es exactamente lo que la norma establece lo que se impugna, sino lo que deja de establecer, a saber, que el número de delegados de cada una de las asambleas de los partidos políticos se diferencie de acuerdo a la cantidad de electores de cada unidad geográfica. Asimismo, se trata básicamente de un alegato de inconstitucionalidad por los efectos prácticos que produce la norma, a saber, una sobrerrepresentación de ciertas unidades geográficas a lo interno de los partidos políticos respecto de otras. Del examen de constitucionalidad que hace esta Sala se concluye que, aunque ciertamente la norma cuestionada le da un mismo tratamiento a cada unidad geográfica (distrito, cantón y provincia) sin atender a la cantidad de electores, ello no convierte la norma en inconstitucional. Tal como se viene de explicar, aunque el artículo 60 impugnado no indica que la cantidad de delegados de cada una de las asambleas de los partidos políticos dependa de la cantidad de electores de cada unidad geográfica (distritos, cantones, provincias), ello no implica una violación de las normas o principios constitucionales, por las mismas razones que esgrime el Tribunal Supremo de Elecciones cuando indica que ni del artículo 98 constitucional ni de ninguna otra norma o principio constitucional se puede derivar que para que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos sean democráticos “la representatividad de cada unidad territorial dentro de las organizaciones políticas debe corresponder proporcionalmente al número de electores que cada una de ellas”, en forma exclusiva y excluyente. Otros modelos o mecanismos de representación son válidos y no resultan inconstitucionales. Lo cual no significa que la norma cuestionada no sea perfectible, pero ello debe discutirse y resolverse mediante los procedimientos legislativos correspondientes. En este sentido, existen varios modelos de representación, igualmente válidos, que no atiendan únicamente a la cantidad de electores. Nótese que, si este fuere el único criterio de representación, también se podría producir que algunas unidades geográficas (distritos, cantones y provincias) con poca cantidad de electores queden rezagadas de representación en las estructuras de los partidos políticos justamente por tener poca cantidad de electores. En este sentido se entiende que el legislador quiso darle el mismo peso y representatividad a cada unidad geográfica con independencia de la cantidad de electores, lo cual, es perfectamente válido.” (el subrayado no pertenece al original).*

Es importante señalar que la sentencia de cita dispuso que la anulación de la norma, en los términos expuestos, surtiría efectos a partir de la publicación íntegra del fallo en el Boletín Judicial por lo que, hasta tanto ello no se produzca, la disposición permanece vigente.

**III.—Del pluralismo político y los principios democráticos que rigen a lo interno de las agrupaciones partidarias.** Conforme lo preceptúa el numeral 98 de la Constitución Política, en nuestro ordenamiento jurídico los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la 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° 303-E-2000 de las 9:30 horas del 15 de febrero del 2000, este Tribunal puntualizó:

*“(…) hemos de agregar 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° 1440-E-2000 de las 15:00 horas del 14 de julio de 2000, esta necesidad de democratización 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, sin perjuicio de que se complemente vía estatutaria; con la salvedad de que por este medio no debe tornarse inoperante el modelo de organización democrática. Sobre este tópico, esa sentencia señaló:

*“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.”* (el subrayado no pertenece al original).

Sobre el mismo tema, mediante resolución No 1536-E-2001 de las 08:00 horas del 24 de junio de 2001, este Organismo Electoral indicó:

*“El fortalecimiento del sistema democrático de nuestro país y el desarrollo de tareas cívico-electorales está sustentado en el principio de participación electoral de las personas, y constituye una garantía de más oportunidad e igualdad para todos, siendo necesario que las agrupaciones políticas establezcan en sus estatutos plazos definidos para la renovación de la integración de sus asambleas.*

*Sobre este tema, el autor español José Ignacio Navarro Méndez en su libro “Partidos Políticos y Democracia Intena” al comentar sobre la participación de los miembros de un partido en la toma de decisiones señala que: “... el objetivo fundamental es que las decisiones que emanen del partido sean objeto de un proceso que vaya “de abajo hacia arriba”, esto es, de las bases del partido a los órganos dirigentes, y no al revés...”; de igual manera, al comentar sobre el carácter electivo de los cargos directivos, indica que “... El objetivo fundamental es favorecer la “circulación de las élites” dirigentes para evitar la creación de oligarquías cerradas que monopolicen la toma de decisiones con el consiguiente apartamiento de las bases del partido...”.*

*Cuando los partidos políticos no establecen la renovación periódica de los delegados ante las respectivas asambleas, sufren un desgaste, consecuencia de la fosilización de sus estructuras, imposibilitando en algunos casos, la celebración de asambleas superiores (órgano superior del partido) por falta de quórum. Impiden también la participación activa de los ciudadanos dentro de la agrupación política, negándoles la posibilidad de ser parte integrante de la organización partidaria, conduciendo ésto a la pérdida del entusiasmo de los electores, pues desaparece el incentivo de llegar a ocupar cargos o tener protagonismo político.*

(...)

*No podría entenderse que las designaciones hechas tengan carácter vitalicio. Por ello, de conformidad con los principios de razonabilidad y democratización interna, el partido debe disponer el plazo y mecanismo que a su juicio satisfaga los intereses de su estructura política y el interés de sus partidarios.”.*

De la norma constitucional se deriva y así fue sostenido por este Colegiado en sentencia N° 2437-E-2005 de las 14:30 horas del 13 de octubre de 2005, que los partidos políticos se encuentran compelidos en forma inexcusable a integrar y renovar sus órganos internos pues lo contrario conlleva aceptar una desafortunada desatención de su responsabilidad democrática, sea por negligencia o producto de una peligrosa detentación de poder, impensables dentro de un estado de derecho que resguarda el pluralismo político, en el que priva la concurrencia de diversas fuerzas o grupos de interés.

Tales pronunciamientos resultan del todo coherentes con las consideraciones que, sobre el particular, ha realizado la Sala Constitucional desde la resolución N° 2881-95 de las 15:33 horas del 06 de junio de 1995 en la que, correlacionando la potestad de autorregulación partidaria, el principio democrático y la capacidad reguladora del Estado, advirtió:

***“V.- Constitucionalización y regulación legal de los partidos políticos: Su paso de la oligarquización a una forma de organización y funcionamiento democráticos.*** *La constitucionalización de los 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.*

(...)

*Es importante indicar que la regulación que se hizo de los partidos, primero en la Constitución y después en el Código Electoral, determinó la importancia que para el sistema político y electoral tendrían en adelante esas organizaciones como sujetos esenciales en el funcionamiento de un Estado estructurado con base en el principio democrático. 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.*

(...)

*Cuando el Estado regula los partidos limita la potestad de autorregulación de los asociados, pero a la vez él tiene sus propios límites para hacerlo. En ese sentido, la voluntad del Estado no puede excluir la de los adherentes, so pena de invalidar el derecho de participación política de éstos en cuanto se expresa mediante partidos. No podría el Estado ejercer válidamente su competencia reguladora en cuestiones de apreciación política, como el programa del partido, su orientación o concepciones políticas.”* (el subrayado no pertenece al original).

IV.—**Sobre el fondo.** En la especie, al tratarse de dos consultas cuyas interrogantes son similares y relativas a las modificaciones producidas a 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, la opinión consultiva se brinda agrupando o integrando los cuestionamientos elaborados, en los siguientes términos:

## 1. ¿Cómo quedaría definida la estructura de cada partido político según las diferentes escalas de inscripción?

Como preámbulo, es indispensable subrayar que la declaratoria de inconstitucionalidad es un fenómeno que produce, como consecuencia inmediata, la supresión de la norma y su eliminación del ordenamiento jurídico; pero conlleva, adicionalmente, que los efectos o consecuencias que ésta producía, desaparezcan también.

En el presente caso, la Sala Constitucional declaró inconstitucional, por conexidad, el inciso a) del artículo 67 del Código Electoral vigente, que indicaba:

*“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).

Tal como se señaló *ut supra*, el resultado inmediato que se produce con la citada declaratoria es la eliminación del requisito que exigía que la organización interna de los partidos políticos incluyera una “asamblea distrital” en cada distrito administrativo. Por ende, como elemento organizativo obligatorio, esa figura jurídica fue eliminada del instrumento legal. Como consecuencia mediata, los efectos o consecuencias que ésta producía en el plano jurídico, desaparecen también. Por ello, si en otras disposiciones de la misma o inferior jerarquía, contempladas en el ordenamiento jurídico electoral, subsiste una mención a ese tipo de asamblea, deberá entenderse suprimida también.

Conforme a lo expuesto, en la actualidad los incisos b, c, d y e del artículo 67 citado contienen la lista de órganos internos que conforman la estructura organizacional mínima necesaria para que las agrupaciones cumplan con los requisitos de formación y funcionamiento que pretenden fomentar el carácter democrático en estas agrupaciones y cuya verificación corresponde a este Tribunal como garante de los principios fundamentales señalados ampliamente.

No obstante, al amparo del acervo normativo electoral, es admisible señalar que la figura de la “asamblea distrital” ha dejado de ser obligatoria, pero ello no implica, en modo alguno, que una agrupación política, existente o en formación, no pueda facultativamente conservar o incluir esta 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. En efecto, en el ejercicio de su “autorregulación partidaria”, los partidos pueden diseñar la estructura y funcionamiento que estimen conveniente e integrar 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, a este campo. Así las cosas, por su naturaleza, 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.

Lo anterior, nos lleva a señalar ineludiblemente que los partidos políticos deben, a partir de esta resolución, definir la estructura de base que conviene a sus intereses.

Por ello, bajo el supuesto de que el partido político existente o en formación desee conservar o incluir las “asambleas distritales” como la base 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 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 establecimiento o renovación a partir de las asambleas cantonales en la forma dispuesta en el considerando siguiente.

**2. ¿De qué manera los partidos políticos integrarán las asambleas cantonales, tomando en consideración que el artículo 67 inciso b) dice literalmente: “Una asamblea cantonal en cada cantón, constituida por cinco delegados de cada distrito, electos por las respectivas asambleas de distrito.”? ¿Debe haber una asamblea cantonal constituida por representación de todos los distritos, cinco de cada uno, o más bien ahora se debe entender una asamblea cantonal que la conforman la totalidad de los electores del cantón que sean miembros del partido?**

Tal como se señaló en el acápite anterior, como consecuencia mediata de la declaratoria de inconstitucionalidad, los efectos o consecuencias que ésta producía en el plano jurídico, desaparecen también. Por ello, si en otras disposiciones de la misma o inferior jerarquía, contempladas en el ordenamiento jurídico electoral, subsiste una mención a ese tipo de asamblea, deberá entenderse suprimida de igual manera.

Conforme a lo expuesto, en la actualidad los incisos b, c, d y e del artículo 67 citado contienen la lista de órganos internos de dirección que conforman la estructura organizacional mínima necesaria para que las agrupaciones cumplan con los requisitos de formación y funcionamiento.

Bajo esa inteligencia y de conformidad con los alcances de la potestad interpretativa que emana de esta Autoridad Electoral, en aras de ejercer una efectiva tutela del Texto Fundamental a partir de los principios de Supremacía de la Constitución, jerarquía de las fuentes del ordenamiento y no hacer nugatorio el principio fundamental que promueve la democratización interna de los partidos, es ineludible entender que, bajo el supuesto 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 emprender sus procesos de establecimiento o renovación a partir de las asambleas cantonales, las cuales ostentarán los mismos efectos, fines e integración que resultaban propios de las “asambleas distritales”.

En efecto, las asambleas cantonales no estarán integradas por los delegados nombrados en las “asambleas distritales”, tal como lo sugiere el inciso segundo del artículo 67 del Código Electoral, dado que la “asamblea distrital” ha quedado suprimida como instancia obligatoria con la declaratoria de inconstitucionalidad aplicada al inciso a) de ese artículo. Por ello, se conformarán de modo similar a como lo hacían las asambleas distritales: por los electores del cantón correspondiente afiliados al partido, en virtud de que se convierten, ahora, en el primer instrumento y escalón para facilitar la más intensa participación de sus bases, según los mecanismos o normas que cada partido haya establecido para la filiación respectiva.

Para mayor claridad y en torno a la integración y funciones de la asamblea distrital, en resolución Nº 1294-E-2005 de las 10:20 horas del 10 de junio de 2005, este Tribunal indicó:

*“Los partidos políticos no deben ser vistos como una simple maquinaria que funciona en época electoral, sino que son organismos pluralistas que se encuentran sometidos a los principios básicos de la democracia y representación consagrados en nuestro ordenamiento jurídico; a través de ellos los ciudadanos afiliados expresan su pensamiento e ideología. Por lo cual, es de suma relevancia que en ellos se encuentre una verdadera representación y participación de sus afiliados que permita propiciar una mayor discusión, deliberación y debate de ideas en cada una de las instancias del partido y ésto solo se logra por medio de la efectiva participación de sus afiliados en las estructuras partidarias.*

*(...) De conformidad con el artículo 60 del Código Electoral, los partidos políticos deben comprender dentro de su organización las asambleas distritales, las que estarán formadas por los electores de cada distrito afiliados al partido, las cuales tienen necesariamente que efectuarse con la supervisión de los delegados de este Tribunal.” (el subrayado no pertenece al original).*

Sobre el mismo tema, en resolución Nº 1947-E8-2008 de las 11:15 horas del 23 de mayo de 2008, este organismo Electoral señaló:

*“El artículo 60 del Código Electoral establece una estructura mínima organizacional que resulta obligatoria para todas las agrupaciones políticas. Sin embargo por tratarse de una regulación básica es posible que los partidos, conforme al principio de autorregulación, adecúen ese modelo en aras de promover que su funcionamiento logre alcanzar la aspiración constitucional de ser lo más representativo y democrático posible (artículo 98 de la Constitución Política).*

*Acorde con esos requerimientos mínimos, se establece como obligación que exista “a) Una Asamblea de Distrito en cada distrito administrativo;/ b) Una Asamblea de Cantón en cada cantón;/ c) Una Asamblea de Provincia en cada provincia;/ d) La Asamblea Nacional... ”. Esa estructura básica resulta aplicable no sólo a los partidos políticos en proceso de formación sino también a los inscritos, ya que una vez superado ese proceso deben renovar periódicamente sus estructuras, conforme al plazo y mecanismo que mejor satisfaga sus intereses, siempre que no supere el plazo máximo de cuatro años.*

*La conformación de esas asambleas, según lo regula el párrafo segundo del citado artículo 60 del Código Electoral, será la siguiente: “La Asamblea de Distrito estará formada por los electores de cada distrito afiliados al partido. La Asamblea de Cantón estará constituida por cinco delegados de cada distrito electos por las respectivas asambleas de distrito. La Asamblea de Provincia estará integrada por cinco delegados de cada cantón, electos por las respectivas asambleas cantonales. La Asamblea Nacional estará conformada por diez delegados de cada provincia, electos por las respectivas asambleas provinciales” (el resaltado no es del original).*

*Según se desprende de la transcripción anterior, 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 (ver resolución de este Tribunal, número 919 de las 09:00 del 22 de abril de 1999). 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 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.*

(...)

*En efecto, desde la resolución número 542 de las 17:00 horas del 23 de marzo de 1963, ratificada en posteriores pronunciamientos (sesión número 10964 del 19 de agosto de 1966) la jurisprudencia electoral ha sostenido el criterio que:*

*“... las Asambleas de Distrito estarán formadas por los electores del respectivo Distrito afiliados al partido, o dicho en otros términos, que la Asamblea de Distrito no es otra cosa que el conjunto de ciudadanos que viven y están inscritos como electores en el Distrito, pertenecientes al Partido que las celebra, sea lo que en el lenguaje político se denomina “la base del partido” y que es lo que caracteriza la organización democrática de las agrupaciones políticas.” (el subrayado no pertenece al original).*

Así lo expuesto, dada la incidencia que, desde sus bases, tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes, es connatural a su concepción que se constituyan en garantes del goce de los derechos y libertades políticas fundamentales y ello sólo se obtiene otorgando a las asambleas cantonales las funciones e integración antes preceptuadas para las asambleas distritales, tal como se indica en los pronunciamientos precedentes pues aquellas pasarán a ser las asambleas de base integradas por todos los miembros del partido en el cantón.

**3. Si se entiende que debe concebirse la asamblea cantonal como constituida por “todos los electores del cantón miembros del partido respectivo”. ¿Quién efectuaría la tarea que corresponde a este tipo de órganos de elegir los candidatos a puestos de elección municipal? ¿Todos los electores del cantón afiliados al partido? ¿Sería posible, bajo el precepto de la potestad auto reguladora de los partidos, que la máxima autoridad partidaria propusiera en su estatuto que esta asamblea cantonal, constituida por todos los electores del cantón, elijan una asamblea de representantes conformada por determinado número de miembros, la cual tendría la tarea de elegir a los candidatos a puestos de elección municipal y la de designar los delegados cantonales ante la asamblea provincial?**

En la especie, el Comité Ejecutivo Nacional del partido Movimiento Libertario, que realiza la consulta en particular, persigue proponer un esquema de sustitución de las asambleas distritales que somete al análisis y aprobación por parte de este Tribunal.

Sobre el particular, es indispensable indicar que los puntos específicos sobre los que se pide “opinión” podrían constituir motivos para juzgamientos posteriores en sede electoral y el pronunciamiento que se emita en abstracto puede prejuzgar sobre eventuales controversias que, ulteriormente, deba conocer este Colegio Electoral, por lo que la consulta de interés, elaborada en esos términos, debe rechazarse.

No obstante es importante advertir al consultante que, tal como se indicó supra los partidos políticos deben, a partir de la resolución analizada, definir la estructura que conviene a sus intereses. Por ello, bajo el supuesto de que el partido político existente 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 establecimiento o renovación a partir de las asambleas cantonales, en los términos dispuestos en el acápite anterior, estableciendo los mecanismos que promuevan la democratización interna de su estructura.

Si por el contrario la voluntad manifiesta consiste en conservar las asambleas distritales como la base de su estructura ello implica, para todos los efectos, que se asume la responsabilidad de organizar y celebrar todas las asambleas distritales, bajo esos mismos parámetros y que las asambleas cantonales estarán conformadas por cinco delegados de cada distrito electos por la asamblea distrital.

**4. ¿El principio de proporcionalidad en la representación, del que se deriva la inconstitucionalidad de las Asambleas Distritales, es aplicable también a las otras Asambleas Partidarias: Cantonal, Provincial y General? ¿De qué manera se garantizará la proporcionalidad en la representación de las diferentes circunscripciones electorales atendiendo al número de electores de cada una de estas? ¿Cuál debe ser el procedimiento o metodología a seguir por los partidos políticos para renovar sus otras asambleas partidarias, de conformidad a los principios de participación democrática y proporcionalidad de la representación?”**

Tal como se indicó en el considerando segundo de esta resolución, la Sala Constitucional desestimó el alegato de inconstitucionalidad del accionante en tanto sostenía que la representatividad de cada unidad territorial, dentro de las organizaciones políticas, no correspondía proporcionalmente al número de electores de cada una de ellas, por lo que todos los distritos obtenían la misma representación en el seno de los órganos de las agrupaciones.

Sin embargo, de la consulta formulada por el señor Rodolfo Sotomayor Aguilar, quien planteó estas inquietudes en particular, se desprende que, en su leal entender, la declaratoria de inconstitucionalidad tenía como sustento la vulneración del principio de proporcionalidad en la representación, cuando, en realidad, esos fueron razonamientos propios de una minoría de sus integrantes, expresados a título de voto salvado.

Por lo expuesto, carece de interés cualquier pronunciamiento que vierta el Tribunal al respecto. **Por tanto:**

Se evacua la consulta formulada en los siguientes términos: a) 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, se produce la eliminación de la exigencia según la cual la organización interna de los partidos políticos debía incluir una “asamblea distrital” en cada distrito administrativo. Como consecuencia mediata, los efectos o consecuencias que ésta producía en el plano jurídico, desaparecen también. Por ello, si en otras disposiciones de la misma o inferior jerarquía, contempladas en el ordenamiento jurídico electoral, subsiste una mención a ese tipo de asamblea, deberá entenderse suprimida también; b) las agrupaciones políticas cuya voluntad resida en suprimir la figura de las “asambleas distritales” como la base de su estructura organizacional, 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; c) las agrupaciones políticas, existentes o en formación pueden, de manera facultativa, conservar o incluir la “asamblea distrital” como parte de su estructura organizativa lo que implica, para todos los efectos, que se asume 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. En lo demás, se declaran inadmisibles las consultas formuladas. Notifíquese y publíquese en el Diario Oficial.—Luis Antonio Sobrado González.—Eugenia María Zamora Chavarría.—Max Alberto Esquivel Faerron.—1 vez.—Solicitud N° 2763-11.—C-Exento.—(IN2011074565).