

Tribunal	Tribunal Supremo de Elecciones
País	Costa Rica
Temas	Derechos Electorales Fundamentales (Tema 2): de asociación política Justicia Electoral (Tema 5): hermenéutica electoral: interpretación oficiosa, opiniones consultivas. Partidos Políticos (Tema 6): principio de autorregulación, renovación de estructuras, supervisión y fiscalización del TSE.
Sentencia	3261-E8-2008
Fecha	diecinueve de setiembre de dos mil ocho
Descripción	<p>Con base en su potestad de interpretación oficiosa el Tribunal Supremo de Elecciones, con el fin de aclarar el punto planteado por una consultante que carecía de legitimación, en relación con la participación simultánea de ciudadanos en procesos de renovación de estructuras partidarias de distintas agrupaciones políticas determinó que, a la luz del ordenamiento electoral costarricense, la doble militancia partidaria riñe con los principios de asociación y de participación política; sin embargo, este es un asunto que debe examinarse frente a cada caso en concreto.</p> <p>En su análisis, expuso que la potestad de la Autoridad Electoral de vigilar los procesos internos de los partidos no es, ni mucho menos, absoluta; que está dirigida, exclusivamente, a velar porque los acuerdos, resoluciones y actuaciones materiales provenientes de sus órganos internos no violen derechos fundamentales, la Constitución, la ley o los estatutos establecidos por la propia agrupación partidaria. Agregó que se trata, básicamente, de una fiscalización y ejercicio jurisdiccional con miras al respeto de la legislación electoral y la salvaguarda de los derechos fundamentales de carácter político electoral.</p>

	<p>Consideró que la doble militancia partidaria contiene con los principios de asociación y de participación política. Agregó que esta limitación al derecho de asociación política, lejos de vaciar de contenido esa libertad constitucionalmente consagrada, lo es en función de la propia naturaleza de los partidos políticos y del cumplimiento del fin público que persiguen. Determinó que es claro que la articulación de intereses sociales y la representación de distintas plataformas políticas encomendadas a los partidos políticos en las sociedades democráticas, se desnaturalizaría si fuera posible militar en varias de estas agrupaciones a la vez. Y concluyó que, en todo caso, teniendo en cuenta que los principios que rigen el ordenamiento jurídico electoral se verían lesionados ante una doble militancia, importa subrayar que la participación de los ciudadanos en procesos de renovación de estructuras de dos agrupaciones políticas distintas, independientemente que esa participación llegue a constituir o no una doble militancia, es un asunto que debe analizarse frente a cada caso en particular.</p>
<p>Normativa en discusión</p>	<p>Artículos 98, 99, 102 de la Constitución Política; 19, inciso c), 65 del anterior Código Electoral.</p>

N.º 3261-E8-2008.- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las nueve horas cinco minutos del diecinueve de setiembre de dos mil ocho.

Consulta formulada por María Isabel Araya Montero, Tesorera del Comité Ejecutivo del Partido Acción Democrática Alajuelense, sobre participación simultánea de ciudadanos en

**procesos de renovación de estructuras partidarias de
distintas agrupaciones políticas.**

RESULTANDO

1.- Mediante escrito presentado a la Coordinación de Programas Electorales, de fecha 5 de marzo de 2008, la señora María Isabel Araya Montero, Tesorera del Comité Ejecutivo del Partido Acción Democrática Alajuelense, plantea una serie de preguntas relativas a los procesos internos de los partidos políticos y al proceso de recolección de firmas para la convocatoria de un referéndum por iniciativa ciudadana (folios 4-5). Por considerar que amerita un pronunciamiento interpretativo de este Tribunal, el señor Héctor Fernández Masís, Coordinador de Programas Electorales, se abstuvo de contestar una de las preguntas y la elevó a conocimiento de este Tribunal mediante nota presentada en su Secretaría el 8 de abril de 2008 (folio 3). La consulta remitida para pronunciamiento de este Tribunal versa sobre la participación simultánea de ciudadanos en procesos de renovación de estructuras partidarias de distintas agrupaciones políticas.

2.- *En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones legales.*

Redacta la Magistrada Zamora Chavarría; y,

CONSIDERANDO

I.- Sobre la legitimación de la consultante: Sobre el tema de la legitimación para plantear consultas o solicitudes de interpretación como la que aquí interesa, se precisa considerar la jurisprudencia de este Tribunal que, en resolución n.º 1197-E-2002 de las 11:30 horas de 5 de julio del 2002, determinó:

“El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano jurisdiccional encargado, constitucionalmente, de la interpretación “exclusiva y obligatoria” de las disposiciones que rigen la materia electoral. Precisamente, en aplicación del artículo 102 de la Constitución Política de la República, se reconoce en el numeral 19, inciso c), del Código Electoral, que este Tribunal tiene la función de interpretar, en la forma prescrita por el constituyente, la normativa vigente y relacionada con la cuestión electoral. La disposición legal citada se lee en los siguientes términos: “Tales interpretaciones podrán darse de oficio o a solicitud de los miembros del Comité Ejecutivo Superior de los partidos políticos inscritos”. *(el destacado no corresponde al original)*.

Este Tribunal también ha dispuesto reiteradamente sobre este particular (véanse la resolución n.º 1748 de las 15:30 horas de 31 de agosto de 1999 y la resolución n.º 1863 de las 9:40 horas de 23 de setiembre de 1999), lo siguiente:

“Se colige de las anteriores disposiciones que, en nuestra legislación, solo los partidos políticos a través de su Comité Ejecutivo Superior, están legitimados para provocar una declaración interpretativa.

No obstante, el Tribunal Supremo de Elecciones puede percibir la exigencia de interpretar o integrar el ordenamiento electoral cuando sus disposiciones no sean claras o suficientes, cuando su entendimiento literal conduzca a la desaplicación o distorsión de sus principios rectores o a una contradicción con mandatos constitucionales o cuando las previsiones requieran de una posterior complementación práctica para que surtan

efectos. Ante supuestos como estos, el Tribunal Supremo de Elecciones puede acudir a su potestad de interpretación oficiosa, contemplada en el artículo del Código Electoral arriba transcrito, cuando la necesidad de una mayor concreción del sentido normativo de las disposiciones favorezca la efectiva y eficiente organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, que es la función que define constitucionalmente a este Tribunal (art. 99 de la Carta Política).”

En la presente gestión no media acuerdo formal del Comité Ejecutivo del Partido Acción Democrática Alajuelense para realizar la consulta. Por lo anterior es, con base en la potestad de interpretación oficiosa del Tribunal Supremo de Elecciones y para la debida aclaración del punto planteado, que se procede a exponer las siguientes consideraciones.

II.- Necesaria remisión a los fundamentos del derecho constitucional-electoral: *De las consultas planteadas por la señora Araya Montero, la que ha sido elevada a este Tribunal por el señor Héctor Fernández Masís, Coordinador de Programas Electorales, es la que se refiere a la posibilidad que ciudadanos participen, simultáneamente, en procesos de renovación de estructuras de partidos políticos distintos. A efecto de resolver la cuestión planteada y, ante el vacío normativo que, sobre el particular, existe es necesario remitirse a los fundamentos de nuestro derecho constitucional y electoral en punto al derecho de asociación política, a las características generales del régimen de partidos políticos vigente en Costa Rica y a la exigencia de renovación de estructuras internas que pesa sobre esas agrupaciones.*

1) El derecho de asociación política: *Conforme al Derecho de la Constitución, los ciudadanos costarricenses son libres de asociarse para fines lícitos y tienen, también, el derecho al sufragio, a elegir y a ser electos para los cargos de elección popular, manifestaciones supremas del derecho fundamental de participación política. De la confluencia de ambos derechos nace el derecho de asociarse con el fin de participar activamente en la política nacional, contenido básico del derecho de asociación política. Derecho reconocido a los ciudadanos, en tanto titulares de los derechos políticos, en el artículo 98 de la Constitución, según el cual están facultados para organizarse en partidos políticos y, por su intermedio, aspirar a cargos de elección popular.*

Este derecho puede estar sometido a requisitos especiales que, no por más rigurosos que los aplicados a otras formas de asociación, desvirtúan su carácter de derecho de libertad, en la medida en que esos requisitos especiales se justifiquen razonablemente en virtud de la incidencia inmediata de los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes. Pero la posibilidad de estas limitaciones no significa que el sistema democrático autorice imponerles restricciones innecesarias, pues los partidos son instrumentos esenciales del ejercicio de aquellos derechos y, por ende, de la democracia misma.

Siendo su formación y funcionamiento libérrimos de un altísimo interés público, la posibilidad de constituirlos, organizarlos, inscribirlos y de participar con ellos en la elección de los gobernantes y en la conducción de los asuntos públicos, debe ser lo más amplia posible, dentro de los límites estrictamente indispensables para preservar los intereses públicos correspondientes a su naturaleza, fines y función. Toda regulación de este derecho deberá, entonces, mantener unidos

ambos extremos de esta tensión entre libre ejercicio del derecho y regulación mínima en orden a su naturaleza e interés público.

De lo dicho se colige que corresponde a la libre determinación de cada ciudadano, afiliarse, no afiliarse o desafiliarse de agrupaciones partidarias. Así como hay plena libertad para asociarse políticamente, plena es también la libertad para abstenerse de hacerlo, o para desafiliarse y asociarse a otra organización política. En virtud de ello la Sala Constitucional, en el voto n.º 980-91 de las 13:30 horas de 24 de mayo de 1991, declaró inconstitucional el artículo 69 párrafo 3º del Código Electoral que negaba eficacia a la firma otorgada por un ciudadano en las actas de inscripción de un partido si, con anterioridad, lo había hecho en las de otro, prorrogando los efectos de su firma a perpetuidad y no tan sólo para la misma elección, lo que implicaba una limitación a la libertad de cada ciudadano para cambiar de partido.

2) Los fundamentos del régimen de partidos políticos en Costa Rica:

Respecto de esa forma especial de asociación que constituyen los partidos políticos, nuestra legislación y la jurisprudencia constitucional (tanto de este Tribunal como de la Sala Constitucional) han configurado un régimen jurídico particular. Básicamente, los artículos 98 constitucional y 65 del Código Electoral establecen un monopolio en favor de estas agrupaciones para la presentación de candidaturas a los puestos de elección popular. Además, se les reconoce un fuero de autonomía frente a la autoridad estatal y se les exige ser democráticos en su estructura y funcionamiento interno.

El principio de autorregulación de los partidos políticos es una consecuencia de su autonomía, como asociaciones para fines lícitos que son, y del interés

público en que, conforme establece el artículo 98 constitucional, su organización y funcionamiento sean libres. Esto implica un impedimento al Estado para controlar o dirigir a las agrupaciones partidarias que, por el contrario, gozan de discrecionalidad en la definición de las reglas que rigen su vida interna, sea, en el establecimiento de sus estatutos.

En su jurisprudencia este Tribunal ha insistido en la independencia y libertad de los partidos como principio general, sujeto tan sólo a la observancia de la Constitución, la ley y los propios estatutos. Así, la potestad de esta Autoridad Electoral de vigilar los procesos internos de los partidos no es, ni mucho menos, absoluta. Está dirigida, exclusivamente, a velar porque los acuerdos, resoluciones y actuaciones materiales provenientes de sus órganos internos no violen derechos fundamentales, la Constitución, la ley o los estatutos establecidos por la propia agrupación partidaria. Se trata, básicamente, de una fiscalización y ejercicio jurisdiccional con miras al respeto de la legislación electoral y la salvaguarda de los derechos fundamentales de carácter político electoral.

3) La renovación de estructuras partidarias: *La renovación de estructuras exigida en nuestro ordenamiento a los partidos políticos dimana, como consecuencia lógica, del imperativo constitucional (artículo 98) según el cual han de: 1) expresar el pluralismo político; 2) ser instrumentos fundamentales para la participación política; y 3) ser democráticos en su funcionamiento y estructura interna.*

Esta obligación de renovar las estructuras partidarias, además, es resultado de la tensión entre los dos citados principios del sistema democrático costarricense: la autonomía de los partidos políticos, garantizada

constitucionalmente al afirmar el artículo 98 que “su creación y ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley”, y el necesario y adecuado control de sus actuaciones, encargado a este Tribunal que, sin menoscabo de esa libertad, les exige expresar, conforme la citada disposición constitucional, el pluralismo político y ser instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos, dentro de una estructura interna y funcionamiento democráticos.

Al respecto este Tribunal, en resolución n° 1536-E-2001 de las 8:00 horas de 24 de julio de 2001, señaló:

“Sobre este tema, el autor español José Ignacio Navarro Méndez en su libro “Partidos Políticos y Democracia Interna” 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 es válido que los partidos políticos omitan en sus estatutos el plazo y procedimiento para la renovación de su (sic) delegados. 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, siempre y cuando respondan al plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo de vida del período electoral costarricense.” (el resaltado es del original).

Como se ve, este Tribunal ha precisado no sólo la razón de ser de la exigencia de renovación de estructuras sino que, además, la ha comprendido dentro de los dos principios citados de autonomía de las organizaciones partidarias y democracia interna de estas.

III.- Examen de fondo: *La pregunta que se atiende oficiosamente es la siguiente:*

“¿Pueden, los mismos ciudadanos costarricenses, ser válidamente elegidos como miembros de los comités ejecutivos (distritales, cantonales, provinciales) **de dos partidos diferentes?**”.

Respecto de la participación de ciudadanos en procesos de renovación de estructuras partidarias de más de una agrupación política este Tribunal interpreta, a la luz de los principios y fundamentos de nuestro derecho constitucional y electoral expuestos en el considerando segundo, ítems 1), 2) y 3) de la presente resolución, que la doble militancia partidaria es, por principio, contraria al esquema de participación diseñado en la Constitución Política por medio de partidos políticos. A pesar de ello, la participación en dos o más procesos de renovación de estructuras partidarias de dos agrupaciones políticas distintas, aún y cuando sea de cara al mismo proceso electoral, no supone, necesariamente, la doble militancia.

En efecto, es claro que el derecho de asociación política puede ser regulado. El régimen de partidos políticos vigente en Costa Rica es la concreción positiva de dicha regulación. A la sazón, la tensión descrita entre autonomía partidaria y democracia interna de los partidos políticos da sentido a las normas que regulan la materia. Ambos, autonomía partidaria y democracia interna, son principios rectores de ese régimen y se expresan, principalmente, en la potestad de autorregulación y en la exigencia de renovación de estructuras internas.

Considerada la importancia de la adherencia ideológica que supone la filiación partidaria, así como la relación de confianza que debe imperar entre los correligionarios políticos de cara a una contienda electoral, es que se concluye que la doble militancia partidaria riñe con los principios de asociación y de

participación política. Véase, en ese sentido, que los partidos políticos son canales privilegiados de representación de intereses sociales y, en tanto gozan del monopolio en la presentación de candidaturas a los puestos de elección popular, resulta imperioso su funcionamiento democrático y apertura a la ciudadanía. A tal fin apunta la exigencia de renovación de estructuras partidarias, objetivo que se vería frustrado si fuera posible que las personas “prestaran sus nombres” para simular la exigida participación de las bases y, mediante ese método, las oligarquías partidarias se aseguraran el control efectivo de las agrupaciones políticas o los partidos pudieran existir, a pesar de carecer de una base social que debe ser, en última instancia, su razón de ser.

Sin perjuicio de lo anterior, toda vez que el derecho de asociación política supone la posibilidad de desafiliarse de una agrupación partidaria y asociarse a otra, la participación en dos o más procesos de renovación de estructuras partidarias de dos agrupaciones políticas distintas, aún cuando lo sea de cara al mismo proceso electoral, no supone, necesariamente, la doble militancia. Cabe la posibilidad, por ejemplo, que un ciudadano, tras haber participado en el proceso de renovación de estructuras de determinada agrupación política, haya decidido desligarse de aquella y afiliarse a otro partido político en el que, válidamente, podría participar en el proceso de renovación de estructuras como militante activo.

IV.- Conclusión: *La doble militancia partidaria, conforme se ha expuesto, contiene con los principios de asociación y de participación política. Esta limitación al derecho de asociación política, lejos de vaciar de contenido esa libertad constitucionalmente consagrada, lo es en función de la propia naturaleza de los partidos políticos y del cumplimiento del fin público que persiguen. Es claro*

que la articulación de intereses sociales y la representación de distintas plataformas políticas encomendadas a los partidos políticos en las sociedades democráticas, se desnaturalizaría si fuera posible militar en varias de estas agrupaciones a la vez. En todo caso, teniendo en cuenta que los principios que rigen el ordenamiento jurídico electoral se verían lesionados ante una doble militancia, importa subrayar que la participación de los ciudadanos en procesos de renovación de estructuras de dos agrupaciones políticas distintas, independientemente que esa participación llegue a constituir o no una doble militancia, es un asunto que debe analizarse frente a cada caso en particular.

POR TANTO

Téngase por evacuada la consulta en los términos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución en el sentido que, a la luz del ordenamiento electoral costarricense, la doble militancia partidaria riñe con los principios de asociación y de participación política; sin embargo, este es un asunto que debe examinarse frente a cada caso en concreto. Comuníquese en la forma establecida en el inciso c) del artículo 19 del Código Electoral. Notifíquese.-

Luis Antonio Sobrado González

Eugenia María Zamora Chavarría

Max Alberto Esquivel Faerron

Exp. n.º 104-Z-2008

Hermenéutica Electoral
María Isabel Araya Montero
Partido Acción Democrática Alajuelense
GRJ/JJG/erc.-