



27 de marzo de 2023
FCS-215-2023

M.Sc. Ana Carmela Velázquez Carrillo
Directora
Consejo Universitario

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Esta Decanatura respondió en el oficio FCS-179-2023, la solicitud enviada mediante la nota CU-240-2023, con respecto a emitir criterio sobre el proyecto denominado Ley que promueve la participación de partidos políticos que cumplan con las obligaciones a favor del Estado, expediente N.º 22.598.

El día de hoy, hemos recibido otro dictamen que se suma para enriquecer los argumentos que van por la vía de la recomendación de **no aprobar** la propuesta de proyecto bajo el expediente N.º 22.598. En ese sentido, me permito solicitar la omisión del dictamen FCS-179-2023 y que, en su lugar, se considere el presente.

Este dictamen constituye un documento unificado de las observaciones emanadas de diferentes especialistas de esta Facultad y representa un esfuerzo por contribuir desde la mirada interdisciplinaria de las Ciencias Sociales.

Criterio remitido por el Dr. Gerardo Hernández Naranjo, director de la Escuela de Ciencias Políticas (ECP-357-2023)

El Dr. Hernández informa que su Unidad Académica solicitó la colaboración de la M.Sc. Eugenia Aguirre Raftacco y del M.Sc. Mariano Salas Naranjo para el análisis y pronunciamiento sobre el proyecto bajo el expediente 22.598, el cual se transcribe, quienes concluyeron lo siguiente:

“Objetivo del proyecto

El proyecto modifica los artículos 12 (atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones), 68 (Cancelación de inscripciones), 75 (requisitos generales de la fusión) y 84 (condiciones y pacto) de la Ley 8.765, Código Electoral, de 19 de agosto de 2009 para efectos de:

"que los actos de inscripción de partidos políticos obedezcan a algo más que un sistema registral de naturaleza estrictamente electoral y se equiparen, sin perder su naturaleza,





con objetivos administrativos que regulan a otras entidades públicas y privadas, físicas o jurídicas, de las que no debería exceptuarse a los partidos políticos como entes públicos no estatales”¹

A continuación, se presenta una tabla comparativa sobre la modificación que se realiza al articulado:

Artículo o inciso actual	Artículo o inciso propuesto
El inciso s) del artículo 12 no existe en el cuerpo normativo actual. Por lo tanto la reforma adiciona un nuevo inciso.	Artículo 12- Atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones (...) s) Verificar el cumplimiento de la función administrativa de los partidos políticos como entes públicos no estatales.
Artículo 68.- Cancelación de inscripciones Con la salvedad de lo dispuesto para las coaliciones, la Dirección General del Registro Electoral cancelará, sin más trámite, las inscripciones de los partidos políticos que no obtengan, en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas en este Código.	Artículo 68- Cancelación de inscripciones Con la salvedad de lo dispuesto para las coaliciones, la Dirección General del Registro Electoral cancelará, sin más trámite, las inscripciones de los partidos políticos que no obtengan, en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas en este Código. La Dirección General del Registro Electoral también cancelará, sin más trámite, las inscripciones de los partidos políticos que al momento de la declaración de elecciones presenten deudas, por cualquier monto, con el Estado por concepto de condena judicial firme y cuotas obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.
El inciso d) del artículo 75 no existe en el cuerpo normativo actual. Por lo tanto, la reforma adiciona un nuevo inciso.	Artículo 75- Requisitos generales de la fusión (...) d) No podrán fusionarse partidos políticos, cuando al menos uno de los partidos involucrados presente, al momento de fusionarse, deudas, por cualquier monto, con el Estado por concepto de condena judicial firme y cuotas obrero - patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.
El inciso g) del artículo 84 no existe en el cuerpo normativo actual. Por lo tanto la reforma adiciona un nuevo inciso.	Artículo 84- Condiciones y pacto (...) g) No podrán formar parte de coaliciones partidos políticos que al momento de concretarse el pacto de coalición presenten deudas, por cualquier monto, con el Estado por concepto de condena judicial firme y cuotas obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.
	TRANSITORIO I- Los partidos políticos que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley no cumplan con lo dispuesto en las modificaciones establecidas contarán con un plazo de tres meses para ponerse al día con el pago de deudas, por cualquier monto, con el Estado por concepto de condena judicial firme y cuotas obrero- patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social.

¹ Véase Proyecto de Ley N.º 22.598, página 9.



- Aspectos de trámite y contexto de su presentación

El proyecto de ley fue presentado únicamente por el exdiputado Daniel Ulate Valenciano el 21 de julio de 2021, es decir, es un proyecto presentado en el periodo constitucional 2018 - 2022. El mismo se tramita en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos. A la fecha de emisión del criterio no cuenta con informe del Departamento de Servicios Técnicos, ni ha avanzado en su trámite de Comisión, puesto que en su expediente digital en la página web de la Asamblea Legislativa no se encuentran documentos ulteriores de trámite, más que el texto del proyecto de ley.

Al momento de su presentación a corriente legislativa, el diputado Ulate hizo público que la iniciativa se fundamenta en la condena recibida por el Partido Acción Ciudadana en razón de la estafa que cometieron dos representantes del partido en el cobro de la deuda política de las elecciones nacionales del 2010. Incluso manifestó:

“Esto (la deuda del PAC) tiene indignado a muchos costarricenses, y con justa razón porque es la plata de todos nosotros que está siendo utilizada por un partido para pagar una estafa que le realizó al país. En otras palabras, el PAC nos robó y con nuestro mismo dinero está pagando la deuda”²

Las declaraciones anteriores, corresponde además leerlas a la luz del contexto preelectoral, dado que, en agosto de 2021, tanto el Partido Liberación Nacional como el Partido Acción Ciudadana, acababan de finalizar sus procesos de elección interna para contar con las respectivas candidaturas presidenciales para la contienda que iniciaba el octubre. Ello afecta las dinámicas parlamentarias de los partidos políticos con representación legislativa en aras de buscar la alteración de las reglas del juego en favor de una u otra agrupación.

En nuestro criterio, la votación afirmativa de la presente iniciativa requeriría de una mayoría calificada. Esto porque al incluir limitaciones sobre la participación política en los procesos electorales a los partidos políticos que posean deudas pendientes con el Estado y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), se restringe, de manera refleja, el ejercicio de derechos humanos fundamentales de las personas asociadas al partido político en cuestión. El hecho de que esas personas puedan, en la práctica, crear otro partido político nuevo para participar electoralmente, no elimina la carga extra que el proyecto de ley estaría creándoles para poder ejercer sus derechos políticos, carga que los afiliados a un partido político no están en la obligación de soportar por hechos de los que no son responsables personalmente.

² Véase nota de prensa a continuación: <https://ameliarueda.com/nota/presentan-reforma-partidos-deudas-estado-elecciones-noticias-costa-rica>



- Criterio de fondo

El contenido del proyecto puede dividirse en dos preocupaciones centrales. La primera es que los partidos políticos que mantengan deudas con el Estado por concepto de condenas judiciales firmes o con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) por concepto de cuotas obrero-patronales, actualmente pueden participar con normalidad de la actividad electoral, aspecto que el proponente del proyecto de ley encuentra “a todas luces irregular”. Para impedir esto, el proyecto introduce en el Código Electoral las limitaciones de: a) cancelar la inscripción del partido (art. 68), b) no poder fusionarse con otros partidos (art. 75) y c) no poder participar de coaliciones electorales (art. 84); limitaciones que aplicarían en el supuesto de partidos políticos que presenten aquellas deudas.

La segunda preocupación del proyecto de ley es que los partidos políticos deban ajustar sus actuaciones al derecho administrativo, en virtud de que, según la propuesta, su naturaleza jurídica corresponde a la de un ente público no estatal. El razonamiento del proponente en la exposición de motivos expresa que

“los partidos políticos en su condición de entes públicos no estatales deben ajustarse a las normas del derecho administrativo y, en esa línea, es necesario que no presenten deudas con el Estado para el ejercicio de las funciones constitucionales de representatividad...”.

Por tanto, según la lógica expuesta, para el diputado proponente es la naturaleza jurídica de los partidos políticos la que justifica la exigibilidad de que estas organizaciones no deban tener las citadas deudas si desean participar con normalidad de los procesos electorales, caso contrario, se aplicarían las limitaciones que la iniciativa busca.

- Sobre el artículo 1 del proyecto de Ley

Debe señalarse con toda claridad que la naturaleza jurídica de los partidos políticos en Costa Rica **no** obedece a la de un ente público no estatal. En ese sentido, el proyecto parte de un premisa equivocada. Las sentencias del Tribunal Supremo de Elecciones (1863-1999 y 303-E-2000), así como las de la Sala Constitucional (2881-1995 y 5450-1996) citadas en la exposición de motivos, no permiten inferir esa conclusión. Al contrario, de la sentencia 2881-1995 más bien se desprende que la organización de partidos políticos es un tipo especial de ejercicio del derecho de libre asociación, que pertenece al régimen de derechos y garantías individuales establecido en la Constitución Política.

Dicho régimen de derechos y garantías individuales se caracteriza por estar guiado por el principio de la autonomía de la voluntad, diametralmente opuesto al principio de legalidad que rige para los entes públicos, incluidos los no estatales cuando realizan



algunas de sus funciones delegadas por el Estado. Dice la citada sentencia constitucional:

“... la Sala manifestó que el derecho de asociación política y su manifestación más importante, el derecho de agruparse libremente en partidos políticos, constituían una especie de la libertad fundamental de asociación, y, como tal, *un derecho de libertad reconocido en favor de todos los ciudadanos, titulares de los derechos políticos*. Su carácter de derecho de libertad no se desvirtúa por los requisitos especiales o las limitaciones que se impongan para su ejercicio, que, en todo caso, no pueden exceder el límite de lo razonable, en razón de la incidencia que tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes. En esa sentencia, también se concibió el derecho tutelado en el artículo 98 de la Constitución, como un derecho de garantía, en cuanto constituye el instrumento para el goce del resto de derechos y libertades políticos fundamentales.

De lo manifestado por la Sala en esa resolución, se desprende que existe una disposición específica en la Constitución -artículo 98- que regula lo concerniente al derecho de agrupación en partidos políticos, por lo que, en cuanto a esta materia, la regla genérica del artículo 25 constitucional (derecho de asociación), se utiliza como mero soporte.

De lo anterior resulta esa naturaleza especial de los partidos políticos como asociaciones con una finalidad específica, sea, servir de intermediarios entre el electorado y los órganos estatales de elección popular. Precisamente, el reconocimiento de su condición de instrumentos esenciales para el ejercicio de los demás derechos políticos fundamentales informa la materia referente a su función y funcionamiento de un claro interés público. *El interés público no modifica el hecho de que, en la base de la formulación de ese derecho, subyace su naturaleza de derecho de asociación con fines específicos.*

En igual sentido, la sentencia 0919-1999 del TSE expresa que la naturaleza jurídica de los partidos políticos deriva en primer término de la libertad de asociación, y por ende, es de los principios generales aplicables a esta libertad que deben obtenerse las pautas para comprender la naturaleza de los partidos. Dice el Tribunal:

“Para definir su naturaleza jurídica [de los partidos políticos], es preciso acudir en primer término, al artículo 25 la Constitución Política, que establece el derecho de asociación, como un derecho fundamental, cuya única limitación es la licitud de sus fines. De éste, se yergue como una especie del género, el derecho a agruparse libremente en partidos políticos, de modo que los principios generales de aquél (sic), resultan aplicables a éstos, sin dejar de lado que por su finalidad específica, están sujetos a una regulación particular y razonable en función de su incidencia en las elecciones nacionales”.

También en jurisprudencia más reciente el TSE ha reconocido que los partidos políticos no ostentan la naturaleza de órganos públicos. Así, por ejemplo, puede verse la siguiente:



“El derecho establecido en el inciso g) del artículo 53 del Código Electoral responde a los referidos principios consagrados constitucionalmente, a los cuales están obligados los partidos políticos, no solamente frente a la ciudadanía sino, también, frente a sus asociados, precisamente porque, *si bien su naturaleza jurídica no es la de un órgano público*, el hecho de que cumplan un interés público fundamental, aunado a que solamente por su medio se puede dar la participación político-electoral de los ciudadanos, permite concluir que las actuaciones de sus órganos colegiados deben ser accesibles, como en general deben serlo todos sus actos”. (5410-E8-2014)

El hecho de que las funciones desempeñadas por los partidos políticos revistan un claro interés público para el régimen democrático no califica automáticamente a estos como entes públicos. Por ejemplo, las organizaciones sindicales también tienen un interés público así declarado por ley y esto no las convierte en entes públicos. El artículo 332 del Código de Trabajo establece:

“Declárase de interés público la constitución legal de las organizaciones sociales, sean sindicatos, como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricenses”.

En igual sentido, el propio Código Electoral establece en su artículo 49 el régimen jurídico de los partidos políticos, lo cual connota su naturaleza jurídica, de la siguiente manera:

“Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal según estén inscritos, y cumplen una función de relevante interés público. Se regirán por la Constitución Política, este Código, sus estatutos, sus reglamentos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos acordados por ellos”.

De lo anterior se desprende que la naturaleza jurídica de los partidos políticos es la de ser asociaciones (regidas por el derecho a la libre asociación) que cumplen determinados fines de interés público (regulados por la Constitución Política y el Código Electoral).

Valga advertir que pueden encontrarse algunas referencias académicas que presenten a los partidos políticos inicialmente como entes públicos no estatales³, sin embargo, es importante mencionar que la reforma general del Código Electoral de 2009 vino a solventar el vacío existente en cuanto a la naturaleza jurídica de estas organizaciones, la cual, antes de la citada reforma de 2009 no estaba explícitamente reconocida en el

³ Véase, por ejemplo, Rubén Hernández Valle, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Costa Rica” en Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 2da. reimp., coord. por Daniel Zovatto (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008), 367. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11058>



ordenamiento jurídico, pero que ahora sí lo está en el artículo 49 del Código Electoral citado.

La doctrina nacional ha entendido que esta es una naturaleza jurídica sui géneris, tal como lo explica Rubén Hernández Valle. Sin embargo, de acuerdo con el autor sí existe claridad de que **no** se trata de entes públicos no estatales por las siguientes razones:

- Los partidos políticos son creados o fundados por la libre asociación de ciudadanos y ciudadanas siguiendo los requisitos establecidos por ley; mientras que los entes públicos no estatales son creados por ley debidamente emitida por la Asamblea Legislativa.
- La actividad de los entes públicos no estatales según la doctrina sudamericana que los ha creado está sometida al derecho administrativo cuando realizan funciones administrativas; mientras que los partidos políticos se regulan por el derecho común y el derecho público (constitucional y electoral), pues su función típica no reviste actividad administrativa ni dictan actos administrativos.
- Los partidos políticos no prestan servicios públicos ni satisfacen objetivos estatales propiamente dichos; en cambio los entes públicos no estatales sí han recibido del Estado una función o tarea por desempeñar, por la vía de la delegación. (Por ejemplo, los colegios profesionales ejercen la función de fiscalizar la eficiencia e idoneidad del ejercicio profesional, para garantía de la comunidad, y disponen para ese control de la potestad disciplinaria que es parte del poder de policía o de vigilancia, que es atribución del Estado, según el voto 5450-1996 de la Sala Constitucional).

Tal como expresa Hernández Valle,

“los entes públicos no estatales ejercen potestades públicas por delegación del Estado. Los partidos políticos, en cambio, no ejercitan potestades públicas, sino que su actividad es resultado del ejercicio del derecho fundamental de participación política”.⁴

Así las cosas, no resulta procedente la reforma que el proyecto de ley plantea en su artículo primero, toda vez que los partidos políticos no realizan actividad administrativa.

De cualquier manera, tampoco procedería asignar al TSE la supervisión o verificación de tal supuesta actividad administrativa porque la misma desborda los límites de la

⁴ Rubén Hernández Valle, “Los partidos políticos en Costa Rica” en ¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México, coord. por Raúl Ávila, Lorenzo Córdoba y Daniel Zovatto (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012), 177. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3168-hacia-una-ley-de-partidos-politicos-experiencias-latinoamericanas-y-prospectiva-para-mexico>



competencia que este Tribunal tiene asignada constitucionalmente. La carta fundamental otorga al TSE la competencia exclusiva sobre la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (arts. 9 y 99), lo cual incluye los derechos políticos de los afiliados al interior de los partidos políticos (democracia interna).

No obstante, si se llegara a considerar (erróneamente) la actividad administrativa de los partidos políticos, esto incluiría, por ejemplo, actividades que no tienen relación con el sufragio con la materia electoral o constitucional. Por ejemplo, la contratación de servicios profesionales, de personas trabajadoras, la adquisición de obligaciones civiles (alquileres, compras de diferentes equipos y materiales, etc.) y otras que, por disposición constitucional, no compete al Tribunal Supremo de Elecciones su supervisión.

- **Sobre los artículos 2, 3 y 4 del proyecto de Ley**

La intención de la propuesta con estos tres artículos es impedir la participación política de las organizaciones partidarias que tengan deudas pendientes con el Estado o con la CCSS, en los términos ahí señalados. El proponente aclara a su vez que

“Resulta necesario legislar en este sentido para evitar que la ausencia de normativa permita a un partido seguir participando en procesos electorales, aun cuando tiene obligaciones económicas pendientes con el Estado”.

El ánimo sancionador en la propuesta queda así evidenciado. A manera de castigo hacia los partidos políticos morosos en sus obligaciones patrimoniales con el Estado y/o la CCSS, se busca sancionarlos con la exclusión del proceso electoral, ya sea cancelando directamente su inscripción (lo que equivale en sentido figurado a una “sentencia de muerte” para el partido), o impidiendo su fusión o coalición con otros partidos políticos (en caso de que el partido moroso intentara de esa forma participar en las elecciones).

Al respecto planteamos las siguientes preocupaciones:

- Resulta desproporcionado sancionar con la total exclusión del proceso electoral a una organización partidaria por encontrarse morosa con el Estado y/o con la CCSS. Nótese en este punto que el proyecto de ley explícitamente señala que las deudas pueden ser por cualquier monto. De manera que incluso ante deudas de poco valor económico, la sanción sería igual de fulminante. Este tipo de sanciones carecen de razonabilidad y proporcionalidad justamente por no estar adecuadas al grado de dañosidad que la acción sancionada pueda acarrear.
- El proyecto de ley tampoco distingue si la agrupación política con deudas ante la CCSS y/o el Estado tiene o no un acuerdo de pago en curso. Técnicamente hablando, quien tiene un acuerdo de pago vigente y está al día con esa



obligación, no es realmente moroso. Y aunque presenta una deuda, la estaría saldando al cabo de un periodo de tiempo. La iniciativa debería considerar esta diferenciación para efectos de no castigar a la agrupación política que esté haciéndose cargo de sus deudas.

- La propuesta del proyecto de ley no realiza una ponderación de intereses jurídicos que resulte compatible con los derechos de participación política de las personas afiliadas a la agrupación política sancionada. Si bien es cierto que la legislación puede modular y ordenar la manera en que las personas ejercen sus derechos fundamentales, así como establecer relaciones de precedencia entre unos derechos y otros para su tutela y protección en cada caso, tal proceder debe respetar los parámetros de constitucionalidad. En nuestra opinión, impedir la participación de un partido político en el proceso electoral implica una sanción para todas las personas afiliadas o simpatizantes de ese partido político, cuando el hecho de haber cometido un delito que fue sentenciado judicialmente o no haber pagado debidamente las deudas con la CCSS, obedece a acciones de personas en concreto que tenían la posición, la competencia y los recursos para hacerlo. En otras palabras, no debe privarse a toda la militancia, afiliación o simpatía electoral que pueda tener un partido político de poder postularse bajo esa divisa o votar por ella, solo porque los representantes de turno cometieron actos indebidos o faltaron a sus obligaciones.
- En cualquier caso, la responsabilidad política por cometer delitos que sean sentenciados judicialmente (delitos que son cometidos por personas físicas, no jurídicas) o por mantener deudas con la seguridad social, no debería por qué ser establecida a priori por la legislación. A diferencia de los regímenes de responsabilidad civil, penal o administrativa, que sí deben prever normas para su establecimiento, la responsabilidad política puede o no tenerlas definidas. Nuestro ordenamiento político- constitucional tiene una inclinación a ser bastante omiso en cuanto al establecimiento de la responsabilidad política se refiere. Por ejemplo, las mociones de censura que la Asamblea Legislativa puede acordar contra ministros o ministras de gobierno no tienen ninguna consecuencia jurídica vinculante. De ahí que la responsabilidad política sea depositada, en la práctica, al libre juego y pugna política entre los actores políticos. El control político como una de las funciones constitucionales de la Asamblea Legislativa es un ejemplo de cómo nuestro ordenamiento prevé el tratamiento de la responsabilidad política. De hecho, en Costa Rica, los casos prácticos en donde personeros de partidos políticos han sido sentenciados judicialmente y los respectivos partidos han sido condenados a resarcir civilmente los daños, han recibido la responsabilidad política tanto por el control político realizado en sede legislativa como por la ciudadanía a través de las urnas. Si bien es recomendable desarrollar mecanismos preestablecidos



para asignar la responsabilidad política de manera más ordenada y clara, éstos no deberían sustituir el control político en sede legislativa ni el juicio de la ciudadanía (el Soberano) que se expresa periódicamente en las elecciones. En ese sentido, se cuestiona si la sanción de excluir del proceso electoral a un partido político no constituye ya un adelanto indebido de una sanción que corresponde al pueblo asignar electoralmente.

- Finalmente, expresamos la disconformidad con la práctica legislativa que promueve cambios de legislación electoral estrictamente en razón de una situación particular, sin los debidos estudios de fondo que fundamenten las motivaciones y orientaciones de los cambios legales propuestos.

Por las anteriores razones, los especialistas manifiestan estar en desacuerdo con las propuestas contenidas en el proyecto de Ley que promueve la participación de partidos políticos que cumplan con las obligaciones a favor del Estado, expediente: 22.598.

Criterio remitido por la Máster Carolina Navarro Bulgarelli, directora de la Escuela de Trabajo Social (oficio ETSoc-310-2023)

La máster Navarro aporta el criterio elaborado por la M.Sc. Jennifer Gutiérrez Barboza, docente de la Escuela de Trabajo Social y el cual se transcribe a continuación:

Actualmente existen distintas conceptualizaciones de democracia, así como variadas posiciones en cuanto a los retos que las democracias del mundo y de la región deben enfrentar, sin embargo, no es objeto del presente análisis entrar en ese debate. Lo primordial para esta reflexión, es reconocer que la libertad de asociación, de reunión y de expresión de la ciudadanía constituyen pilares fundamentales de cualquier democracia, de ahí la importancia del papel que juegan los partidos políticos para los sistemas democráticos y para la transformación de los intereses de la ciudadanía en políticas públicas.

El sistema de partidos políticos es el conjunto de organizaciones partidarias existentes en un determinado sistema político, cuyos elementos particulares caracterizan su estructura, sus interrelaciones, las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas que condicionan la forma de interacción con el entorno, la base social y el sistema político (Nohlen, 2000, p. 1150).

Los partidos políticos cumplen un papel fundamental para el fortalecimiento de los gobiernos y las democracias representativas; su existencia, así como su buen funcionamiento y su capacidad de vincular las necesidades del electorado con el Estado, los coloca como uno de los medios para transformar las necesidades ciudadanas en políticas públicas. Tal como lo señala Jordi Matas (2005), en los sistemas políticos democráticos actuales, basados en el pluralismo, los partidos políticos se han



convertido en el principal instrumento de participación y en canales privilegiados para expresar este pluralismo en las instituciones (p. 317.)

Además, en el caso del ordenamiento jurídico electoral costarricense, los partidos políticos son el único mecanismo legítimo de agrupación y participación en los procesos de elección para el nombramiento de autoridades, en otras palabras, se considera a la vía electoral y a las organizaciones partidarias como la forma legítima de ejercer la práctica política. Por lo tanto, para la democracia resulta fundamental las relaciones que se establecen entre los partidos políticos y la ciudadanía, dado el rol de representación política que estas organizaciones deben cumplir.

Los partidos políticos pueden organizarse internamente de acuerdo con sus propios criterios, intereses y necesidades, sin embargo, para ser inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones deben cumplir con una serie de requisitos (Código Electoral. 2009. Artículo 52). A marzo de 2023 se encuentran reconocidos por el órgano electoral 32 partidos de escala nacional, 22 de escala provincial y 90 de escala cantonal, para un total de 144 agrupaciones políticas, todas ellas con sus particularidades (Tribunal Supremo de Elecciones. https://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm)

En la actualidad, las democracias de la región y del mundo entero enfrentan realidades muy complejas relacionadas con problemas de larga duración y vinculados con factores estructurales, como la pobreza, la desigualdad, la corrupción y la exclusión, entre otros. Esto ha propiciado el descontento ciudadano que se proyecta en los gobiernos y las instituciones democráticas por medio de diversas manifestaciones.

Los partidos políticos no han quedado al margen de estos cuestionamientos y resulta fácil identificar percepciones negativas de la ciudadanía en torno a su papel, tanto, durante los procesos electorales como desde el ejercicio del poder:

“Al día de hoy, todos los partidos parecen enfrentar dificultades de orden social, electoral, y organizacional bastante graves. Independientemente de su ubicación geográfica, o de su vinculación con democracias más o menos consolidadas, su actuación como representantes populares es cuestionado desde la academia, los medios, y los resultados arrojados por los comicios. En suma, su imagen ante la sociedad semeja cada vez más a la de un costal vacío de propuestas atractivas para el ciudadano común” (Béjar. 2018. p.2).

La realidad demuestra que la opinión de la ciudadanía respecto a los partidos políticos no es favorable, los estudios de opinión los colocan en números negativos. La Encuesta de Opinión Pública realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos del Universidad de Costa Rica de noviembre 2021 señala que, en la escala de 0 al 10, las organizaciones políticas obtienen un puntaje de 3.60 en la percepción de los y las costarricenses (CIEP. 2021). Lo anterior es preocupante, dado el papel que deben cumplir los partidos políticos para los gobiernos, para las democracias representativas y para la ciudadanía.



Welp (2022) menciona que, si bien los partidos no han desaparecido, muestran serias dificultades para articular demandas sociales y canalizar las aspiraciones ciudadanas:

“Los partidos no han muerto, pero no son capaces de cumplir con eficacia las funciones que justifican su existencia. No han sido reemplazados y no hay en este momento ninguna alternativa que aparezca como viable para su reemplazo, pero sí las hay para complementarlos y modificar los incentivos perversos que enfrentan. Queda claro que los partidos se mantienen a costa de erosionar cada vez más sus funciones. Las dinámicas de la competencia electoral, ya no solo en tiempos de campaña, socavan el rol de los partidos en tanto partes de un engranaje cuyo buen funcionamiento requiere cooperación. No se trata de cuánta diversidad ideológica pueda tolerar y/o canalizar un sistema político, sino del predominio de estrategias orientadas a acceder al poder y mantenerlo, con las luces muy cortas, descuidando la gestión de los asuntos públicos y la búsqueda del bienestar colectivo” (p. 43).

Por su parte, Bautista (2022) señala que:

“La crisis global de la democracia que afecta a Latinoamérica obedece a causas políticas, sociales, culturales y antropológicas. El talante democrático de la ciudadanía se ha debilitado engendrando una circunstancia cultural en la cual los regímenes autoritarios son tolerados socialmente y se aprovechan de las elecciones como medios para alcanzar el poder y posteriormente destruir la democracia” (p.29).

Si bien es cierto, la organización en democracia y la función de los partidos políticos deben ser analizadas y repensadas. Las reformas electorales deben ser muy bien estudiadas pues podrían atentar contra la pluralidad. Bobbio, plantea la necesidad de la “existencia de varios partidos políticos en competencia” (1996, p. 243), es inconcebible un sistema que se autodenomine democrático, en el cual exista un solo partido, o que de hecho se encuentren varios, pero solo unos tengan posibilidades reales de obtener triunfos electorales.

La Sala Constitucional (2011) ha señalado que la intención de suspender la participación de un partido político en procesos electorales podría entenderse como una restricción a la participación de los militantes:

“...con dicha consecuencia jurídica se afecta de manera excesiva y desproporcionada el derecho fundamental de los ciudadanos de agruparse en partidos políticos y participar a través de ellos en los procesos de elección para el nombramiento de autoridades públicas.- Como se explicó, el presupuesto de hecho y la consecuencia jurídica contenidas en la norma impugnada contienen una fuerte limitación al ejercicio de las libertades fundamentales relacionadas con la participación de las personas en los procesos democráticos de elección, sin tal restricción cuenta para sí con el apoyo de alguna finalidad constitucional que venga a justificar y dar sustento a la medida...” (Resolución n.º 2011-16592).

Asimismo, el Tribunal Supremo de Elecciones (2021) ha destacado:



... pese a que hay órganos superiores y personeros partidarios, lo cierto es que las agrupaciones se constituyen a partir de la militancia, con lo que la plataforma resulta ser un espacio de agregación de intereses de una pluralidad de ciudadanos que la consideran idónea para articular sus intereses políticos. El pretender desinscribir un partido, por omisiones de su cúpula o por acciones que escapan al colectivo como un todo, se convierte en una desproporcionada medida aflictiva: la consecuencia es bloquear la participación de un número importante de correligionarios en los procesos políticos por la determinación de un grupo reducido de personas (quienes se encuentran transitoriamente en los órganos de dirección) (Acta N.º 75-2021).

En resumen, los partidos políticos son fundamentales para la democracia y en nuestro país, constituyen el único medio por el cual se puede acceder al poder público. Estas organizaciones cumplen una función social al recuperar los intereses de la ciudadanía y una vez que acceden al poder, brinden respuestas por medio de políticas públicas.

La crisis y los retos que enfrentan hoy día las democracias y los partidos políticos no se resuelven con mecanismos particulares que busquen eliminarlos, desaparecerlos, desinscribirlos o deshabilitarlos, eso sólo priva de competitividad al sistema electoral. Además, el papel de los gobiernos sobre los temas electorales y en particular a lo que se refiere a restringir o delimitar el derecho a agruparse en partidos políticos con criterios particulares de necesidad, idoneidad y proporcionalidad debe ser analizado con mucho cuidado y más aún si las medidas propuestas podrían inducir a un desbalance en la competencia electoral.

El sistema electoral costarricense debe responder a los retos actuales de la democracia y las reformas que se promuevan no pueden ser puntuales ni específicas, deben más bien, responder de una manera integral a los problemas globales del país al mismo tiempo que incorporan los intereses de la sociedad en su totalidad.

Por lo tanto, se recomienda la no aprobación del proyecto bajo el expediente 22.598: Ley que promueve la participación de partidos políticos que cumplan con las obligaciones a favor del Estado, puesto que propone la implementación de un mecanismo legal desde el gobierno para “deshabilitar” la participación de partidos políticos, bajo criterios de idoneidad que aplican solo para algunos partidos políticos y que dejaría por fuera a otras de las organizaciones partidarias que se encuentran actualmente inscritas. Tal y como lo señala Welp (2022, p. 44.) el conflicto no puede (ni debe) eliminarse, sino canalizarse democráticamente.

Bibliografía

Bautista, P. 820229. El fantasma del autoritarismo electoral. Diálogo político 2-2022. Recuperado en: <https://dialogopolitico.org/elecciones/el-fantasma-del-autoritarismo-electoral/>

Béjar, L. (2018) Partidos políticos y políticas públicas. ¿Qué pasa con la representación parlamentaria en México?. Estudios políticos (México) ISSN 0185-1616. Estud. polít. (Méx.) no.44 Ciudad de México may./sep. 2018



Bobbio, N. (1996). El Futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (2021). Estudio de opinión pública de noviembre 2021. CIEP, Universidad de Costa Rica.

Código Electoral, Ley n.º 8765 de 2009. Publicado en La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.

Matas, J. (2005) Los partidos políticos y los sistemas de partidos. En M. Caminal Badía, Manual de Ciencia Política (pp. 317-343). Barcelona, España: Tecnos.

Nohlen, D. (2000) Sistema de partidos. En: IIDH/CAPEL. Diccionario electoral. San José, C.R.: IIDH.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2011) San José, a las quince horas treinta y un minutos del treinta de noviembre de dos mil once. - Exp: 11-001598-0007-CO. Res. N.º 2011-16592

Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Registro de Partidos Políticos. (2023). Partidos inscritos a escala nacional, provincial y cantonal. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm

Tribunal Supremo de Elecciones (2021) ACTA N.º 75-2021. Sesión ordinaria celebrada por el Tribunal Supremo de Elecciones a las diez horas del dos de setiembre de dos mil veintiuno.

Welp, Y. (2022) Sin partidos la democracia no funciona; con estos partidos, tampoco. Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad No 298, marzo-abril de 2022, ISSN: 0251-3552.

Criterio remitido por el Dr. Koen Voorend, director del Instituto de Investigaciones Sociales (oficio IIS-143-2023)

Objeto del Proyecto de Ley

El proyecto de ley N.º 22.598 propone modificar los artículos 68, 75 y 84 del Código Electoral (Ley N.º 8765). Se pretende establecer como causal de desinscripción de los partidos políticos el que, al momento de la declaratoria de elección, tengan deudas pendientes de cancelación con el Estado por condenas judiciales en firme o por concepto de cuotas obrero-patronales con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Además, establece que los partidos que estén en condición de morosidad no podrían fusionarse ni participar en coaliciones electorales.

Consideraciones

La exposición de motivos del proyecto de ley consultado parte de una premisa errónea, al considerar a los partidos políticos entes públicos no estatales. La doctrina y los pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), la Sala Constitucional, y la Procuraduría General de la República (PGR) que aportan para justificar esta clasificación, son anteriores a la reforma del Código Electoral del año 2009, cuando se aclaró en definitiva la naturaleza jurídica de los partidos políticos. El TSE ha dicho, en relación con esta misma iniciativa de Ley, que “la legislación electoral reconoce a los partidos políticos como una modalidad especializada de asociaciones y, en



consecuencia, deben entenderse como personas jurídicas privadas” (Acta N° 75-2021, sesión ordinaria del TSE).

Siguiendo con esa premisa errónea, el proponente afirma que la condición de entes públicos no estatales somete a las agrupaciones políticas al Derecho Administrativo. Tampoco es correcta esta afirmación. Las agrupaciones políticas, como otras formas de asociación de personas bajo diferentes figuras jurídicas, están sujetas a normas de orden público y a parámetros constitucionales, que a su vez deben responder a criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, para que esta intervención del Estado no desnaturalice su condición de sujetos privados.

Los partidos políticos ostentan el monopolio de la presentación de nombres para aspirar a puestos de elección popular en el Gobierno, la Asamblea Legislativa y los Gobiernos Locales. Así se desprende del artículo 98 de la Constitución Política y fue ratificado en la sentencia N° 000456-2007 de la Sala Constitucional, que indicó:

“El monopolio constitucionalmente establecido a favor de los partidos políticos para la postulación de candidatos a puestos de elección popular, es una garantía en nuestro esquema actual para garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos y la vigencia del sistema republicano. Como todas las libertades constitucionales, las electorales también se encuentran limitadas y, por ello, su disfrute supone el respeto a un marco de actuación jurídicamente determinado en beneficio del sistema como un todo.”

Pero las funciones de los partidos políticos no se limitan a la electoral. El mismo artículo 98 constitucional los concibe como un derecho de la ciudadanía como mecanismo fundamental para la participación en la política nacional. Eso implica no solamente la potestad de postularse en procesos de elección, sino también la de construir identidades, opiniones e ideas que consoliden un programa político bajo una determinada corriente ideológica, y esa función debe ser institucionalizada y permanente.

Ese fue el espíritu de la reforma al artículo 96 de la Constitución Política en 1997, que estableció que un porcentaje de la contribución estatal que reciben las agrupaciones debe destinarse a las actividades permanentes de organización y capacitación. La resolución N° 3146-E-2000 del TSE lo resumía de la siguiente manera:

“Una de las motivaciones centrales que tuvo la Asamblea Legislativa para disponer la última reforma que sufriera el artículo 96 constitucional, fue permitir que la contribución estatal a los partidos políticos no sólo se destinara a sufragar los gastos coyunturales que deriven de los procesos electorales, sino también los de naturaleza permanente que demande la organización partidaria y la capacitación de sus miembros, en orden a promover a los partidos como entes permanentes que vivifiquen la democracia costarricense y que sirvan como instrumentos básicos para la participación política y no simples maquinarias electorales”.



Adicionalmente, el proyecto consultado se presenta como una medida de presión para que los partidos políticos honren sus deudas con el Estado. Sin embargo, el castigo resulta desproporcionado toda vez que la modificación propuesta no “suspende” su participación en un proceso electoral determinado mientras se mantiene la morosidad, si no que suprime definitivamente a la agrupación. Así, aunque la deuda dejara de existir, el partido tendría que volver a realizar todo el proceso de inscripción como una agrupación nueva si deseara volver a participar en unos comicios.

Es también falso que no existan mecanismos para asegurar que un partido político pague sus obligaciones. En la actualidad, el TSE retiene las liquidaciones de la contribución estatal a las agrupaciones que se encuentren morosas con la CCSS, y ese dinero no es depositado a las cuentas partidarias hasta que se acrediten como patrono al día.

En algunos casos, los mismos partidos políticos han autorizado al TSE para que sea este órgano electoral el que traslade de sus dineros el monto adeudado a la seguridad social. También existe la posibilidad de que el Tribunal Supremo de Elecciones aplique los embargos resultantes de una condenatoria a la liquidación de gastos de un partido político, y deposite esos dineros a las cuentas del despacho judicial. Por tanto, las herramientas para obligar o persuadir a una agrupación política para que pague montos adeudados a la seguridad social existen, y se aplican.

Finalmente, es importante referirse a la conformación de los partidos políticos. Sus estructuras se originan en los territorios a partir de asambleas distritales o cantonales conformadas por su militancia, que sucesivamente adquieren diferentes niveles de representación en las estructuras superiores, hasta llegar a los órganos nacionales. Es decir, la base de los partidos políticos se encuentra en conglomerados ciudadanos que, ostentando su derecho a la participación política, deciden agruparse alrededor de una determinada bandera partidaria para hacer valer sus derechos e impulsar su programa ideológico y programático.

Conclusiones

El expediente consultado parte de la premisa errónea de clasificar a los partidos políticos como entes públicos no estatales, lo cual fue superado y aclarado desde la reforma al Código Electoral de 2009, por lo que no están sujetos al Derecho Administrativo, como equivocadamente concluye la iniciativa legislativa.

Así las cosas, la pretensión de crear una causal de desinscripción por deudas parece excesiva y desproporcionada, primero frente a las potestades del Estado de intervenir en organizaciones de naturaleza jurídica privada, y segundo, frente al limitado margen de discrecionalidad que debe tener la Asamblea Legislativa para crear normas que afecten la permanencia de los partidos políticos.



Además, como se ha mencionado, las agrupaciones que participan en los diversos procesos electorales, tanto nacionales como locales, se constituyen y pertenecen a su militancia, que se adscriben a estas para ejercer su derecho constitucional a la participación política. Resulta desproporcionado violentar el derecho a la participación de un incalculable número de ciudadanos y ciudadanas que coinciden ideológicamente con una agrupación y ejercen por medio de ella sus derechos, por errores u omisiones de algunas personas que temporalmente ostentan los órganos de dirección, y que por ejemplo, no hayan pagado las cuotas a la CCSS.

Por estas razones, la **recomendación es no apoyar el proyecto de ley consultado.**

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/

C. Archivo