

Ciclo de vida de los partidos políticos: incertidumbre entre dos sentencias constitucionales

Life cycle of political parties: uncertainty between two
constitutional resolutions

Andrei Cambronero Torres

*Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica
andrei.cambronero@ucr.ac.cr*

RESUMEN. En el artículo, se analiza cómo las sentencias de la Sala Constitucional de Costa Rica n.º 09340-2010 y 16592-2011, relativas a la anulación de las asambleas distritales como estructura obligatoria y a la eliminación del deber de los partidos políticos de presentar candidaturas so pena de desinscripción, han impactado el nacimiento, estructuración y eventual cancelación de agrupaciones políticas. Entre los puntos evaluados, están la vinculación o no de esas decisiones con la aparición de más partidos políticos (nacionales y cantonales) y en la imposibilidad de desinscribirlos o de evaluar si cuentan con un apoyo ciudadano suficiente para mantenerse en el respectivo registro. En suma, se exponen algunas consecuencias que esas decisiones judiciales han tenido sobre el sistema electoral.

PALABRAS CLAVE. Asambleas distritales; constitución de agrupaciones políticas; estructuras partidarias; partidos políticos; sistema electoral.

ABSTRACT. This article analyzes how the sentences n.º 09340-2010 and 16592-2011 dictated by the Costa Rican Constitutional Court, relative to the annulment of district assemblies as an obligatory structure and the elimination of the political party's duty to present candidacies under penalty of deregistration, have impacted the origin, structure and eventual cancellation of political groupings. Among the evaluated points are the



influence or lack thereof in the decision of political parties to appear (nationally or cantonally) and the impossibility of deregistration or evaluation if there is enough citizen support to remain in the respective register. In sum, it exposes the collateral effects that these judicial decisions have produced in the electoral system.

KEYWORDS. Political parties; electoral system; district assemblies; political party's structure; political party's constitution.

1. INTRODUCCIÓN

El marco regulatorio del sistema electoral, en lo que respecta al ciclo de vida de los partidos políticos, ha variado muy poco. Los preceptos normativos que regulan cómo esas agrupaciones nacen, crecen y eventualmente mueren se han venido repitiendo, con pequeños ajustes, desde la década de 1940. Un acto fundacional, la recolección de un número mínimo de adhesiones y un andamiaje interno mínimo (vinculado con la distribución administrativa del país) son parte de las exigencias que han tenido que cumplir, por más de setenta años, quienes desean registrar una nueva agrupación política.

La reforma al artículo 98 de la Constitución Política (1997) tuvo una incidencia directa y significativa en el funcionamiento de las estructuras partidarias, pues el constituyente derivado ordenó que fueran espacios democráticos, mandato que fue concretado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Sin embargo, ese trascendente cambio no influyó en el diseño de esas plataformas políticas: la estructura se mantuvo.

El legislador tampoco incidió en la arquitectura de los partidos, pese a que la propia Autoridad Electoral, de cara a la reforma integral del Código Electoral (CE) y durante la primera década del siglo XXI, impulsó la eliminación de las asambleas distritales, órganos del primer nivel territorial a partir de los cuales se erigían las agrupaciones.

Dos sentencias de la Sala Constitucional¹, emitidas entre 2010 y 2011, sí impactaron la organización interna de los partidos y su tradicional conceptualización de vehículos para la participación polí-

1 Es importante recordar que, en Costa Rica, la Sala Constitucional es el órgano de control de constitucionalidad que tiene como una de sus principales funciones declarar "(...) la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público" (artículo 10 de la Constitución Política costarricense).

tica. En la resolución n.º 09340-2010, se eliminó la obligatoriedad de las asambleas distritales como estructuras base, decisión que simplificó considerablemente el proceso de constitución y que ha desdibujado la presencia territorial en ciertos espacios distritales.

De otra parte, en el fallo n.º 16592-2011, los Magistrados Constitucionales señalaron que las agrupaciones políticas podían decidir, sin temor a ningún tipo de sanción, si contendían o no por cargos de elección popular. La razón de ser de esas plataformas, contrario a lo que se creía, dejaba de ser el competir por puestos representativos.

En este artículo, se analizará cómo esas decisiones judiciales han provocado una asistematicidad en un conjunto de reglas pensadas y construidas de forma articulada. A su vez, se pretende determinar si, *prima facie*, se pueden vincular los efectos de esas sentencias con la aparición de más partidos políticos y con la imposibilidad de desinscribirlos o de evaluar si mantienen un apoyo ciudadano suficiente para mantenerse en el respectivo registro.

2. ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

La interrogante que motiva la elaboración de este artículo es cómo las sentencias de la Sala Constitucional, números 09340-2010 y 16592-2011, han impactado el nacimiento, estructuración y cancelación de agrupaciones políticas. Se pretende identificar algunas consecuencias que esas decisiones judiciales han tenido sobre el sistema electoral.

La regulación de los partidos políticos ha sido un tema profusamente desarrollado en la teoría; por ejemplo, Zovatto (2006) hace una completa síntesis sobre las características e importancia de las pautas jurídicas en este campo. En la revista *Diálogo Político*, ese autor evidencia cómo, luego de la aparición de esas plataformas, siguió un proceso de constitucionalización y, más tarde, se da un debate acerca de qué tipo de legislación era la más adecuada: un grupo abogaba por una intervención estatal minimalista (preceptos constitucionales mínimos) y otros exigían un desarrollo constitucional detallado (postura maximalista) (Zovatto 2006, 16).

Sin desconocer esa importante diferencia entre visiones, lo cierto es que el citado académico apuesta por preceptos que racionalicen la injerencia del Poder Público, al tiempo que viabilicen la concordancia entre el régimen republicano y el funcionamiento de las pla-

taformas políticas, de suerte tal que la partitura democrática sea respetada en las dinámicas partidarias internas.

Rosales (2008, 91) reconoce que las “regulaciones formales en las relaciones y organizaciones intrapartidarias” es uno de “los problemas de mayor interés en la ciencia política y en la perspectiva teórica neoinstitucional”; de hecho, afirma que “las normas jurídicas inciden o afectan de alguna manera la organización y vida internas partidarias, aunque no es el único factor ni probablemente el más determinante del cambio o permanencia de la institucionalización, democratización y transparencia de los partidos políticos”.

Este documento parte de que las normas inciden en los partidos y su comportamiento, por lo que si son anuladas también habrá algún tipo de impacto, sin desconocerse que esa influencia no es la única que impacta la organización (Peters 2003, reflexionando sobre el posicionamiento de March y Olsen).

La Sala Constitucional coloca sus sentencias en el sistema *NE-XUS*, sitio web del que se extrajeron las resoluciones por analizar; eso sí, debe explicitarse que el foco de atención fue su parte dispositiva, por lo que se no echó mano de técnicas como el análisis de discurso. Sin perjuicio de ello, sí hay un uso del método hermenéutico para comprender algunos de los razonamientos de los jueces constitucionales y para articular las argumentaciones que se hacen a lo largo del artículo.

En la clasificación expuesta por Quintana y Hermida (2019), se ha optado por las dimensiones explicativa y de traducción de la hermenéutica, según las cuales, respectivamente:

se hace énfasis en el aspecto discursivo de la comprensión. Los textos no solamente dicen algo, sino que también explican algo, lo racionalizan y lo clarifican. y donde (...) La tarea del investigador que interpreta un texto es similar a la tarea de un traductor que lo interpreta para traducirlo a otra lengua, pero el resultado hermenéutico contiene un valor agregado respecto de la traducción al poner énfasis en lo histórico-contextual.

Junto con ese proceso, se revisó la cantidad de partidos por escala y sus estatutos (para determinar cuál es su estructura territorial), puesto que tal información no se encuentra sistematizada en una base de datos propiamente dicha. Lo que existe es una “pestaña” en la página web de la Autoridad Electoral en la que se enlistan las agrupaciones y se coloca una copia actualizada de su norma

fundamental.

El Registro de Partidos Políticos es un repositorio vivo de información, constantemente grupos ciudadanos están solicitando la inscripción de nuevas agrupaciones y la Administración Electoral se pronuncia acerca de tales peticiones en cualquier tiempo². Es fundamental hacer ver que el período abarcado comprende de 1996 al 31 de diciembre de 2022.

Las agrupaciones no tienen limitación temporal para realizar reformas a sus estatutos, por lo que el contenido de estos puede también variar; así, los análisis fueron realizados con los textos vigentes al finalizar el año 2022.

Debe advertirse que se ha optado por centrar el estudio en los partidos de escala nacional y cantonal, dejándose de lado lo concerniente a las agrupaciones provinciales. Esa decisión obedece a que ese tipo de plataformas son una minoría (se registran veintidós) y, además, un 40% de ellas están inactivas (nueve partidos están en esa condición).

Baste decir que esos conglomerados, con capacidad para presentar candidaturas a la Asamblea Legislativa (por la respectiva circunscripción) y a los diversos puestos de los gobiernos locales, suelen constituirse como resultado de una transformación de grupos cantonales. Ese fue el caso de Auténtico Limonense y Comunal Unido³, fuerzas políticas que, como dato relevante, lograron colocar -en 2020- a militantes suyos como alcaldes en uno de los cantones de la provincia en la que compitieron.

3. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS ASAMBLEAS DISTRITALES COMO ESTRUCTURAS OBLIGATORIAS Y LA CANTIDAD DE PARTIDOS NACIONALES

Los partidos políticos se estructuran en una lógica piramidal vinculada a la división administrativa del país; en su versión original,

2 La legislación electoral establece que, para participar en una elección, los interesados en formar un partido deben presentar su gestión a más tardar doce meses antes de los respectivos comicios; la Autoridad Electoral está obligada a pronunciarse sobre la inscripción de nuevos actores políticos a más tardar seis meses antes de las votaciones (artículo 60 del CE). Sin embargo, esas disposiciones no obstan para que dentro de tales periodos se gestionen solicitudes, entendiéndose que, de ser procedentes, las nuevas agrupaciones no participarán en el evento electoral inmediato siguiente, sino hasta el que le siga a aquel.

3 Su antecedente fue el partido cantonal Desamparados Unido.

el numeral 67 del CE prescribía que las primeras instancias deliberantes y ejecutivas lo serían las asambleas y comités ejecutivos distritales, conformados por los “electores de cada distrito afiliados al partido”.

Sucesivamente, se iban constituyendo, con delegados de cada uno de los territorios concernidos, asambleas cantonales (una por cantón) y asambleas provinciales (una por provincia), siendo estas últimas las responsables de designar a diez delegados ante la asamblea nacional, foro que, entonces, se integra por setenta representantes provinciales que, a su vez, han sido seleccionados por cinco mandatarios de cada uno de los cantones pertenecientes a la respectiva provincia. Importa señalar que esas asambleas cantonales, según se estableció en el diseño de la ley electoral (2009), se generarían a partir de cinco delegados por cada uno de los distritos que conforman el correspondiente cantón.

Veamos un ejemplo. Para las elecciones municipales de 2020⁴, la provincia Limón se integraba con seis cantones y treinta distritos, distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 1. Cantidad de distritos, según cantón de la provincia Limón en el año 2020

| Cantón | Número de distritos |
|--------------|---------------------|
| Limón | 4 |
| Pococí | 7 |
| Siquirres | 7 |
| Talamanca | 4 |
| Matina | 3 |
| Guácimo | 5 |
| <i>Total</i> | <i>30</i> |

Fuente: Elaboración propia con datos de la División Administrativa Territorial de Costa Rica.

Con esos datos, un partido en formación debía llevar a cabo trein-

4 Se utiliza este parámetro porque constantemente la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo se encuentran creando nuevas circunscripciones. Para la elección municipal de 2020, existían ochenta y dos cantones, pero, en los comicios de 2024, se elegirán autoridades en ochenta y cuatro cantones. Entonces, para no exponer sobre números variables, se ha optado por ilustrar el tema con base en las circunscripciones existentes para la elección 2020.

ta asambleas distritales, seis asambleas cantonales y una asamblea provincial para determinar quiénes serían los diez representantes de la provincia caribeña ante la Asamblea Nacional. En otras palabras, para lograr la conformación de un séptimo del citado órgano superior se necesitarían treinta y siete actos partidarios.

Un elemento que no puede dejarse de lado es que esa dinámica provoca una amplia participación de todos los territorios: hay que tomar en cuenta que la asamblea cantonal de Siquirres estaría conformada por treinta y cinco personas. Los distritos Siquirres, Pacuarito, Florida, Germania, El Cairo, Alegría y Reventazón debían -cada uno por separado y en asambleas integradas por, al menos, tres vecinos de sus comunidades- votar por cinco representantes ante el correspondiente órgano cantonal. Esa operación se repetiría en cada una de las circunscripciones.

Cada asamblea cantonal, según el número de distritos del lugar, quedaría instalada de esta forma:

Cuadro 2. Proyección de la cantidad de miembros de cada asamblea cantonal de la provincia de Limón

| Asamblea cantonal | Cantidad de miembros |
|-------------------|----------------------|
| Limón | 20 |
| Pococí | 35 |
| Siquirres | 35 |
| Talamanca | 20 |
| Matina | 15 |
| Guácimo | 20 |
| <i>Total</i> | <i>145</i> |

Fuente: Elaboración propia.

De otra parte, si para conformar tales instancias cantonales se debían llevar a cabo asambleas distritales y estas, según el criterio expuesto por la Magistratura Electoral en resoluciones como la n.º 1947-E8-2008, requerían la presencia de, al menos, tres ciudadanos del distrito, entonces el proceso de constitución o renovación de la estructura en la provincia Limón tendría –en sus órganos formales– doscientos cincuenta personas aproximadamente⁵.

⁵ Si hay 30 distritos y cada uno tiene una asamblea de, al menos, tres miembros, entonces es necesaria la participación de 90 ciudadanos solo para esa escala.

La apuesta por una arquitectura partidaria favorable a un peso territorial predominante en la agrupación y a la representación de todas las circunscripciones se afianza con la fórmula según la cual se pueden ampliar las asambleas “siempre que los miembros se escojan con base en principios democráticos y de representatividad” y **“el número total de los integrantes adicionales de cada una siempre deberá ser inferior al de los delegados y las delegadas de carácter territorial”** (numeral 69 inciso a. del CE, énfasis del autor).

Ese esquema con asambleas distritales forzosas, presente, además, en los códigos electorales de 1946⁶ y 1953⁷, fue variado luego de 2010, año en el que la Sala Constitucional, mediante sentencia n.º 09340-2010, estimó que:

la obligación de celebrar asambleas distritales para la conformación y renovación de los partidos políticos era un requisito desproporcionado que obstaculiza la conformación de nuevos partidos políticos y la renovación de sus estructuras.

El TSE estableció reglas para operacionalizar ese fallo: las estructuras distritales serían voluntarias (el partido podía decidir si las mantenía o no) y para eliminarlas (en el caso de las agrupaciones que las incluían en su normativa) se debía llevar a cabo una modificación estatutaria. Esta paradoja implicó que la aplicación de la sentencia constitucional, cuyo impacto era directamente en las unidades territoriales más desdobladas, recaía en la autoridad partidaria de mayor jerarquía.

El sistema de control de constitucionalidad costarricense no solo tiene un carácter concentrado “en grado máximo”⁸, sino que las sentencias tienen -por regla de principio- efectos *ex tunc*, salvo que haya un dimensionamiento expreso⁹. En la resolución n.º

6 El Código Electoral de 1946 prescribía: “Artículo 117. Los Partidos comprenderán en su organización: a) Asamblea de distrito. Una en cada distrito. b) Asamblea de cantón. Una en cada cantón. c) Asamblea de provincia. Una en cada provincia. d) Asamblea Nacional. Una en el país. La Asamblea de Distrito estará formada por los electores del respectivo distrito afiliados al Partido...”.

7 El artículo 60 del Código Electoral de 1953 (que rigió hasta 2009) tenía una redacción idéntica a la transcrita en la nota anterior.

8 En la sentencia 1185-95 la Sala Constitucional puntualizó: “Del artículo 10 actual se puede decir que no solamente ha creado una jurisdicción constitucional especializada (...) sino que también le ha otorgado un carácter concentrado en grado máximo”.

9 Artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

09340-2010, la Sala Constitucional estableció que la declaratoria de inconstitucionalidad de las asambleas distritales se daría *pro futuro*, tomándose como momento para ello la “publicación íntegra de esta sentencia”.

Esa acción de inconstitucionalidad tardó seis años en resolverse y fueron necesarios dieciséis meses adicionales a ese lapso para conocer su redacción integral. Esa demora obligó a que no solo se decretara la ilegitimidad de la regla contenida en el inciso a) del artículo 60 del Código Electoral de 1953 (Ley n.º 1536) sino que, por hacerse receptado idéntico precepto en el numeral 67 inciso a), también se anularon pautas del Código Electoral de 2009 (Ley n.º 8765)¹⁰.

Ante la ausencia de cualquier otro atemperamiento, podría pensarse, como uno de los escenarios posibles, que las normas de los estatutos partidarios, que obligaban a la celebración del repetidamente citado tipo de asambleas, quedarían –por conexidad– tácitamente derogadas con la publicación de la sentencia anulatoria; empero, la postura de la Autoridad Electoral fue otra.

Si bien las asambleas distritales preceptivas habían sido catalogadas como contrarias al Derecho de la Constitución, el TSE obligó a que, en las agrupaciones que desearan suprimirlas, se llevara a cabo una asamblea superior para eliminarlas de sus estatutos. Esa decisión llevó a que partidos con estructuras vencidas debieran llevar a cabo un proceso de renovación completa de sus autoridades internas (lo que incluía sus asambleas distritales) para poder llegar a hacer el recambio de su órgano deliberativo superior y que este acordara eliminar las asambleas base que habían iniciado el proceso por intermedio del cual quienes tomaban tal determinación derogatoria habían adquirido sus cargos.

Como resumen de la postura de la Magistratura Electoral, se tiene que:

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,

10 Rodolfo Saborío Valverde accionó el 12 de abril de 2004, cuando se encontraba vigente el Código Electoral de 1953 (Ley n.º 1536); no obstante, el pronunciamiento de fondo se dio cuando ya ese cuerpo de normas había sido expresamente derogado en su totalidad por la ley n.º 8765. La anulación por conexidad fue posible porque la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en su artículo 89, habilita esa posibilidad.

que una agrupación política, existente o en formación, no pueda facultativamente conservar o incluir esta figura en sus estatutos (...)

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.** (Resolución n.º 4750-E10-2011, resaltado del autor)

Es interesante hacer notar que, en la propuesta de Código Electoral (2001), los entonces integrantes del TSE abogaron por la supresión de las asambleas distritales¹¹, tal cual hicieron -en 2004- en la respuesta brindada a la Sala Constitucional dentro del expediente n.º 04-003249-0007-CO, legajo en el que se emitió la sentencia n.º 09340-2010.

Pese a ello, en la audiencia conferida por el Congreso en el expediente legislativo n.º 23.321, la actual integración del Órgano Electoral parece orientarse por una postura opuesta, en tanto señala como uno de los factores que han contribuido al “incremento exponencial de las agrupaciones inscritas” y a su “sistemático debilitamiento” el que se hayan calificado como inconstitucionales las asambleas distritales preceptivas.

En el inciso B) del artículo séptimo de la sesión ordinaria n.º 106-2022 del 8 de noviembre de 2022, los Magistrados Electorales indicaron:

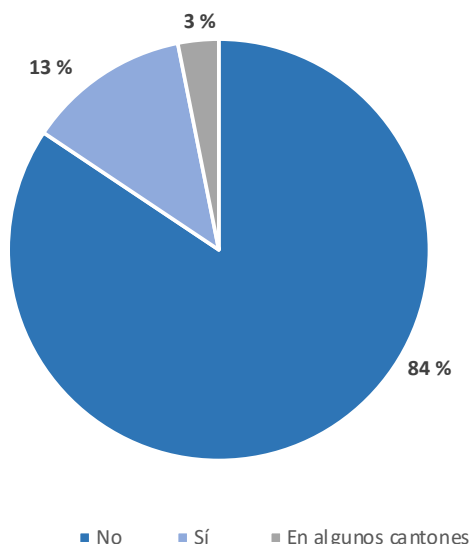
En nuestro país es relativamente sencillo conformar un partido político, en tanto las estructuras territoriales, luego de la sentencia de la Sala Constitucional n.º 9340-2010 (...) inician preceptivamente con asambleas cantonales (voluntariamente las agrupaciones pueden decidir si contemplan órganos distritales), foros deliberativos que se integran con un mínimo de cinco ciudadanos, pero que pueden sesionar válidamente con tres personas (...) quienes se apersonen a constituir la respectiva asamblea cantonal no tienen que representar

11 Ver versión original del artículo 66 del proyecto de Código Electoral, folios 50 y 51 del expediente legislativo 14.268.

territorios distritales específicos, de forma tal que personas de una misma comunidad podrían estar siendo el primer eslabón de una lógica piramidal ascendente que, en su diseño original, aspiraba a ser representativa de todas las circunscripciones de la región.

De una revisión de los estatutos de los treinta y dos partidos políticos inscritos a escala nacional¹² se comprueba que cuatro de ellos prevén asambleas distritales obligatorias, una plataforma política tiene un mecanismo híbrido (en algunos cantones hay asambleas distritales y en otros no) y las restantes veintisiete asociaciones inician su estructura desde las asambleas cantonales.

Figura 1. Distribución porcentual de partidos políticos inscritos a diciembre de 2022, según si cuentan con previsión estatutaria de asambleas distritales obligatorias



Fuente: Elaboración propia con datos de los estatutos de los partidos políticos disponibles en el sitio web del TSE.

Luego de setiembre de 2011, las asambleas distritales se volvie-

¹² Cuatro de estos partidos han sido declarados inactivos, condición que se adquiere “luego de un año de haber vencido sus estructuras, no haya hecho gestiones para renovar las designaciones de sus asambleas y órganos internos” (artículo 21bis del Reglamento para la Conformación y Renovación de las Estructuras Partidarias y Fiscalización de Asambleas).

ron optativas, falta de exigencia legal que podría explicar por qué ninguna de las agrupaciones políticas inscritas durante el período 2011-2022 optó por una estructura que las incorporara. Incluso, de los otros doce partidos existentes para el momento de la publicación integral de la sentencia, siete aprobaron cambios en su normativa para no tener que iniciar sus procesos de renovación desde la unidad territorial de menor escala.

Solo los partidos Liberación Nacional (PLN), Unidad Social Cristiana (PUSC), Fuerza Democrática (PFD) y Unión Nacional (PUN) cuentan con estructura formal en los distritos; sin embargo, únicamente PLN y PUSC tienen sus autoridades partidarias territoriales vigentes.

Por su parte, el partido Acción Ciudadana tiene una fórmula mixta, pues:

Tratándose del PAC, según lo dispuesto en el numeral 21 bis de su estatuto, la celebración de asambleas distritales se dará solo en aquellos lugares en los que lo acuerde la Asamblea Nacional, con base en una petición de la respectiva asamblea cantonal que, además, debe hacerse acompañar por diez firmas de vecinos de cada uno de los distritos que integren administrativamente la circunscripción (...) (resolución del TSE n.º 1174-E1-2017)

En el pasado, se requerían aproximadamente quinientas cincuenta asambleas para constituir un partido político; hoy, esa cantidad disminuyó a menos de cien. Lleva razón el TSE al afirmar que la eliminación de las asambleas distritales, como órganos obligatorios, allanó el camino para quienes tienen interés en inscribir una agrupación; empero, no necesariamente la inflación de tales plataformas políticas se deba, con exclusividad, a ese factor.

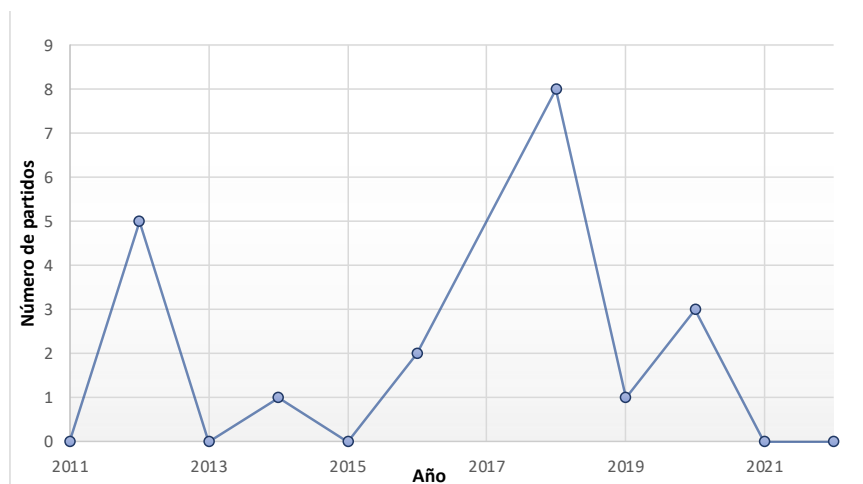
Al revisarse las fechas de inscripción de los veinte partidos que ingresaron al respectivo registro entre el 2011 y el 2022, se observa que los años en los que hubo más agrupaciones nacionales nuevas fueron 2012 y 2018; casi tres cuartas partes de la citada veintena se constituyó de cara a los comicios de 2014 y 2022¹³.

13 De conformidad con el artículo 60 del Código Electoral, las agrupaciones en formación que deseen participar en un evento comicial deben presentar su solicitud de inscripción al menos doce meses antes de aquel; además, el Registro Electoral solo podría dictar resoluciones que registren nuevos partidos antes de los seis meses previos a la respectiva votación. Por ello, las plataformas inscritas en 2018 podían empezar a participar a partir de las elecciones municipales de 2020.

La eliminación de las asambleas distritales podría explicar -en parte- por qué un año después de conocerse el contenido de la sentencia n.º 09340-2010 se lograron oficializar cinco nuevos partidos, pero ello no sería suficiente para dilucidar por qué, en 2018, se dio la inscripción del mayor número de nuevos partidos políticos de escala nacional de la década (ocho en total).

Ese comportamiento acerca de la registración de nuevas agrupaciones se puede visualizar de la siguiente forma:

Figura 2. Cantidad de nuevos partidos políticos de escala nacional, según año de inscripción, período 2011-2022



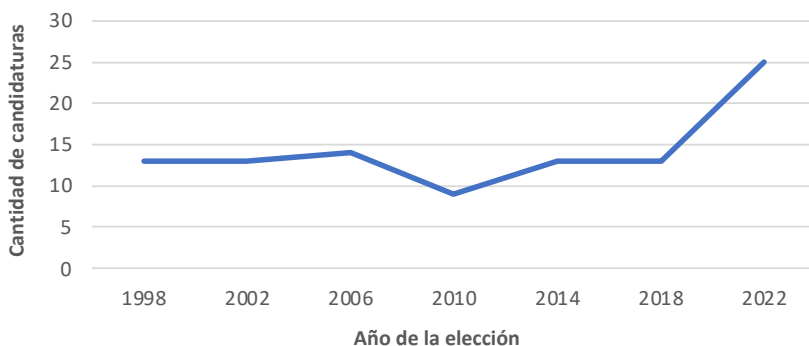
Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Partidos Políticos.

La supresión de las distritales obligatorias podría no tener un peso considerable sobre la presentación de candidaturas presidenciales. La cantidad de partidos en la respectiva papeleta mostró un comportamiento muy similar antes y después de la eliminación de las instancias partidarias de los distritos.

El número promedio de personas candidatas a la Presidencia de la República entre 1998 y el 2010 fue de trece postulaciones, cifra idéntica a la que hubo en los comicios de 2014 y 2018. En el 2022, sí hubo un crecimiento considerable, puesto que el número de nominaciones casi que se duplicó: contendieron por la Primera Magistratura del Estado veinticinco fuerzas políticas¹⁴.

¹⁴ Incluso, esta cantidad pudo haber sido de veintisiete, pues Renovación Cos-

Figura 3. Número de candidaturas Presidenciales por año de la elección. Período 1998-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Atlas Electoral del TSE disponible en: <http://atlaselectoral.tse.go.cr/>.

Según el Registro de Partidos Políticos del TSE, para el 2009 existían diecisiete partidos inscritos a escala nacional, cinco de los cuales fueron cancelados en 2010 por diversas razones, cerrándose la primera década del siglo XXI con doce fuerzas políticas habilitadas para contender por cargos de elección popular. Doce años más tarde, se tiene un registro que casi triplica esa cantidad, lo cual no se puede entender únicamente por la desaparición de la obligatoriedad de las asambleas distritales.

En esta última década, se han dado escisiones a lo interno de partidos existentes que culminan con la conformación de otras agrupaciones¹⁵, el electorado ha mostrado una mayor volatilidad¹⁶

tarricense (con Camilo Rodríguez Chaverri como candidato tentativo) y Fuerza Democrática (con la intención de nominar a Viviam Quesada Rodríguez) instaron la inscripción de sus nóminas; empero, la Administración Electoral las rechazó. Sobre esto, ver resoluciones de la Dirección General del Registro Electoral números PIC-0101-P-2021 y PIC-0209-P-2021.

15 Como es el caso de Nueva República (producto de la separación de un grupo de ex militantes de Restauración Nacional), Republicano Social Cristiano (grupo fundador proveniente de la Unidad Social Cristiana) y Unidos Podemos, Unión Liberal y Justicia Social Costarricense (estas tres agrupaciones gestadas por personas que, en el pasado, fueron líderes y que ocuparon cargos de representación popular por el partido Movimiento Libertario).

16 Sobre el particular Cuitiño (2021) evidencia que “la evolución de la volatilidad agregada en Costa Rica, desde 1986 se registra en descenso para las elecciones de 1990 y 1994, volviendo a ascender hacia 1998 y las sucesivas elecciones, salvo en 2010; y alcanza su máximo valor en 2018. Otro aspecto por remarcar es cómo a partir de 2002 la volatilidad a nivel presidencial supera a la legislativa, cuya mayor

y el contexto ha proveído de condiciones que acrecientan la incertidumbre electoral, siendo estos los factores que, a decir de Cuitiño (2022), explican el crecimiento de candidaturas presidenciales en el país y que, diríamos nosotros, también explicarían la aparición de más partidos.

Tal diferenciación es relevante en la lógica de que no necesariamente más partidos significan siempre más candidaturas, máxime cuando la Sala Constitucional, en sentencia n.º 16592-2011, estableció que las agrupaciones no solo se constituyen para nominar personas a los puestos de elección, sino que podrían abstenerse de participar en los comicios.

4. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS ASAMBLEAS DISTRITALES COMO ESTRUCTURAS OBLIGATORIAS Y LOS PARTIDOS CANTONALES

El constituyente originario (1949) definió que los intereses y servicios de los cantones serían administrados por un “cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular” y un funcionario ejecutivo (ordinal 169 de la Constitución Política de Costa Rica), norma que ha sustentado, durante la Segunda República, los comicios para elegir ediles. Esas votaciones se hicieron, hasta el 2010, junto con las de los puestos de los órganos nacionales.

En mayo de 1998, con la promulgación del Código Municipal vigente (Ley n.º 7794), el legislador transforma la naturaleza del citado funcionario ejecutivo, convirtiéndolo en un servidor que, a partir de 2002, es elegido por los munícipes mediante sufragio¹⁷, variación que ha motivado la constitución de agrupaciones de escala cantonal para contender por ese puesto. Un indicio de esto es que, de las noventa y una agrupaciones políticas inscritas a la citada escala, solo cinco partidos se fundaron antes de la reforma: Independiente Belemita (1996), Yunta Progresista Escazucaña (1996), Curridabat Siglo XXI (1997), Del Sol (1997) y Humanista de Montes de Oca (1997).

Ahora bien, si la eliminación de la obligatoriedad de las asambleas distritales facilitó la organización de las agrupaciones nacio-

diferencia entre ambas se marca en la última elección”.

¹⁷ Antes de la promulgación de la Ley n.º 7794 ese funcionario se denominaba “Ejecutivo Municipal” y era de nombramiento discrecional del respectivo Concejo Municipal

nales, al disminuir la cantidad de actos partidarios para constituir las y, en consecuencia, al tener una estructura más pequeña, en el caso de los partidos cantonales tal supresión provocó que se tengan plataformas políticas cuya asamblea superior opera con tres personas¹⁸ y que el total de sus autoridades y delegados no supera los treinta ciudadanos.

La fundación de una agrupación cantonal requiere de un acto constitutivo en el que participen, al menos, cincuenta ciudadanos domiciliados en la respectiva circunscripción, cuya acta debe ser protocolizada y la cual se adjuntará a otros requisitos como firma de quinientos munícipes que den su adhesión al nuevo grupo político (artículos 58 a 60 del CE). De superarse la fase inicial, deberá constituirse la estructura territorial que, al no ser preceptiva la celebración de asambleas distritales, se reduce a una asamblea cantonal, cuyo quórum funcional es de tres personas, salvo disposición estatutaria interna en contrario¹⁹.

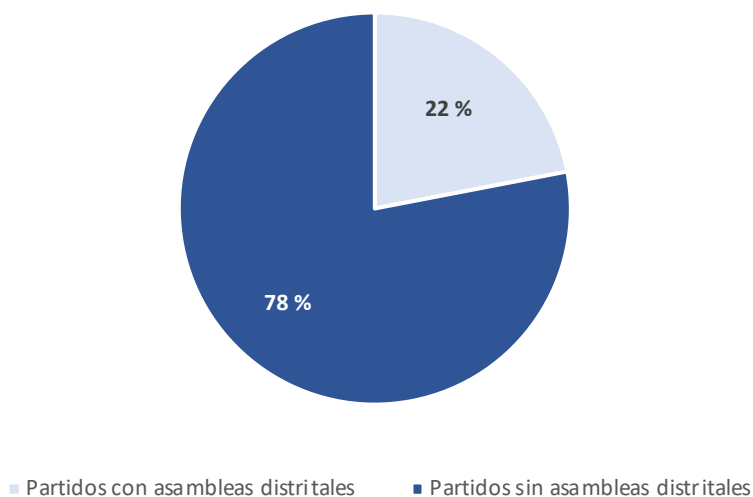
Pese a que las agrupaciones cantonales podrían voluntariamente incorporar distritales, lo cierto es que, en este aspecto, el comportamiento es similar al de los partidos nacionales: pocas son las agrupaciones que contemplan tales órganos. De las noventa y una plataformas políticas de menor escala, únicamente veinte de ellas tienen previstas las asambleas distritales.

Podría pensarse que la existencia de asambleas distritales da cuenta de una mayor penetración territorial de la agrupación y de una mejor organización de las bases que permite tener más posibilidades de éxito electoral; sin embargo, al constatar las particularidades de los partidos cantonales que alcanzaron la alcaldía en los comicios de 2020 (nueve agrupaciones), solo dos contemplan los órganos distritales como parte de su estructura: Curridabat Siglo XXI y Palmares Primero. Es decir, la existencia de asambleas distritales no puede estimarse como un mecanismo normativo de penetración territorial a modo de vehículo electoral para alcanzar escaños en el gobierno local.

18 Esto fue establecido por el TSE en la resolución n.º 4750-E10-2011.

19 Agrupaciones como Alianza por Sarchí, Auténtico Labrador de Coronado, Ciudadanía Goicoechea, Del Sol, Liga Ramonense y Alianza Social por La Unión han definido en sus estatutos un quórum mínimo de funcionamiento en su asamblea superior mayor a tres militantes. Por ejemplo, el partido Del Sol establece treinta correligionarios como la cantidad mínima de personas para sesionar (artículo 9 del estatuto).

Figura 4. Distribución porcentual de partidos cantonales inscritos que incorporan, en sus estructuras, las asambleas distritales



Fuente: Elaboración propia con datos de los estatutos de los respectivos partidos políticos.

Una temática que podría causar inquietud es la representatividad que tiene el máximo órgano de estos partidos si se conforma con tres personas de cualquier parte del cantón. La ausencia de asambleas distritales podría generar que una agrupación se constituya con solo vecinos de la cabecera de la circunscripción, sin que tengan injerencia directa vecinos de comunidades alejadas.

Para poner este tema en perspectiva, piénsese en un partido cantonal de San Ramón, provincia Alajuela, fundado por cincuenta vecinos del distrito homónimo, con quinientas adhesiones de los cuatro primeros distritos de la zona: San Ramón, Santiago, San Juan y Piedades Norte²⁰. Luego, se establece en el estatuto provisional que el partido no tendrá asambleas distritales, por lo que su organización será una única asamblea cantonal que funcionará con un quórum mínimo de tres ciudadanos. De esa suerte, un partido podría constituirse en ese cantón sin necesidad de tomar en cuenta los pareceres de quienes habitan en los restantes diez distritos.

²⁰ El número de electores de esas cuatro circunscripciones, según el más reciente Cómputo de Votos del TSE (corresponde a los comicios nacionales de 2022), es de 32.251, por lo que quinientas adhesiones representan un 1.6 % de los ciudadanos de la zona.

Esa posibilidad real de que los representantes de ciertos distritos no intervengan en la estructura partidaria (lo cual, en el plano teórico, transgrede el modelo de organización territorial piramidal vinculado con la división política del país) es uno de los efectos adversos de la declaratoria de inconstitucionalidad de las distritales obligatorias: en el diseño normativo original, el partido cantonal debía integrar su órgano deliberante plenario con cinco representantes de cada uno de los distritos, por más distantes o pequeños en población que estos fueran²¹.

Otro de los impactos perniciosos que puede traer consigo ese fenómeno es que segmentos territoriales, al no acceder a cargos de estructuras internas (como las asambleas cantonales por no existir las distritales), podrían acrecentar la desafección política. El Índice de Nacionalización Partidaria (INP), como lo indica el Programa Estado de La Nación (PEN-CONARE 2010), mide:

el grado de apoyo que las agrupaciones reciben a nivel nacional en las diferentes provincias, pero no mide la magnitud del apoyo que obtienen los partidos políticos, sino más bien, la distribución homogénea del respaldo logrado -cualquiera que éste sea- en todo el territorio nacional.

En el marco de la evaluación de los comicios de 2018, Alfaro (2018) señalaba que el sistema de partidos costarricense nunca ha obtenido niveles de nacionalización tan bajos como los reportados las últimas dos elecciones, al tiempo que exponía cómo el PLN y PUSC eran las agrupaciones con mayor homogeneidad de apoyo territorial, causalmente los dos partidos que, como se hacía ver, mantenían las estructuras distritales; eso sí, como también lo menciona el citado autor, ese rasgo no es garantía de triunfo.

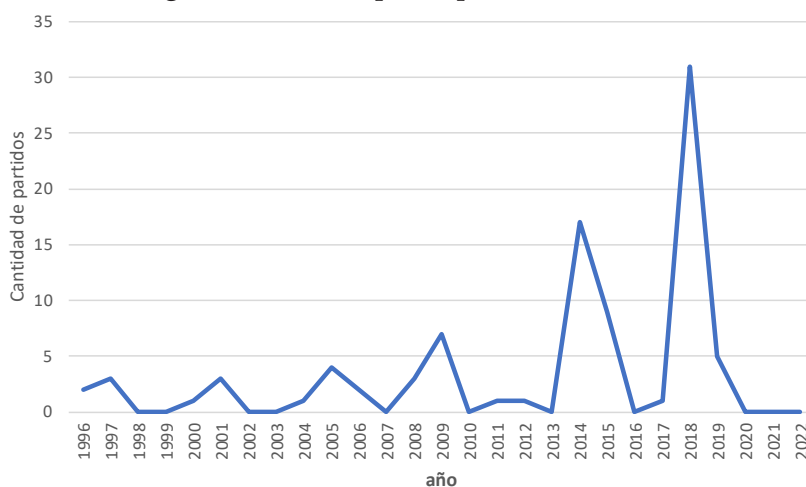
Quizás, para no perder la representación de las comunidades,

21 El TSE, en la respuesta brindada a la Asamblea Legislativa ante la consulta preceptiva 23.321, hacía ver que: "(d)e una revisión aleatoria realizada por personeros del Departamento de Registro de Partidos Políticos se pudo determinar que, por ejemplo, las agrupaciones que solicitaron inscripción luego de 2010 (año de la citada sentencia constitucional) lo hicieron prescindiendo de las asambleas distritales y en sus asambleas cantonales de Puntarenas, San Carlos y Desamparados solo estuvieron representados entre un cuarto y un tercio de los distritos que conformaban la correspondiente unidad administrativa. Esto muestra cómo ciertos sectores de una circunscripción tienen más peso que otros en la toma de decisiones, lo cual atenta contra la citada representación equitativa de todas las zonas del país."

pero sin atarse a la obligatoriedad de asambleas distritales, agrupaciones como la Del Sol y Restauración Parriteña han previsto fórmulas que obligan a la integración, en el quórum del órgano cantonal, de representantes de todos los territorios. En el numeral 9.I.a., los fundadores del referido partido Del Sol previeron que “La Asamblea Cantonal deberá tener representación de todos los distritos del cantón de Santa Ana, con al menos 3 habitantes que residan en cada distrito”.

Se considera fundamental reevaluar la necesidad de incorporar -como órganos obligatorios- las asambleas distritales en las agrupaciones de esta escala, máxime cuando el fallo constitucional valoró únicamente la situación en relación con partidos nacionales, sin prever los efectos en otras escalas.

Figura 5. Cantidad de nuevos partidos políticos de escala cantonal, según año de inscripción, período 1996-2022



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Partidos Políticos del TSE, disponibles en https://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm.

Al revisar las fechas de inscripción de las noventa y una agrupaciones se tiene que, en el período 1996-2008, el promedio de nuevos grupos es de menos de tres al año, cantidad que se duplica para 2009 (siete partidos). Eso sí, en los años 2014 y 2018 hay un crecimiento exponencial en las cifras: se inscribieron diecisiete y treinta y una agrupaciones, respectivamente (en ese cuatrienio se registraron el 53% por ciento de los partidos políticos actualmente

inscritos, ver figura 5).

La eliminación de las distritales (como estructura obligatoria) facilita la faena de constituir un partido, pero la proliferación de agrupaciones cantonales, como también se decía para el caso de las plataformas nacionales, no se puede entender únicamente por ese factor.

5. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NO PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES COMO CAUSAL DE DESINSCRIPCIÓN DE PARTIDOS

El artículo 49 del CE señala que 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”; coherente con ello, la normativa -como se adelantaba- preveía, como causal de desinscripción, el que una agrupación política no presentara candidaturas, en tanto esa era la forma más evidente de que no estaban cumpliendo con su objeto (participar activamente en la política)²².

Para 2011, eso cambió. La Sala Constitucional declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 68 del CE, anulando, de su contenido, el enunciado “no participen o”, supresión que implicó la eliminación de la obligatoriedad que tenían las agrupaciones -hasta ese momento- de presentar nóminas de candidatos en todos los eventos comiciales.

En palabras de los jueces constitucionales:

no resulta cierto para todos los casos que la omisión de participación de un partido político en una elección específica signifique e implique -necesariamente- que dicha agrupación ha perdido su representatividad, pues (...) resulta perfectamente admisible la posibilidad de que se trate de una cuestión de estrategia política el elegir las justas en las que existe mayor posibilidad de captación de votos (...). (resolución n.º 16592-2011)

22 En una línea coincidente, el ordinal 98 de la Constitución Política alude a los partidos políticos como estructuras pensadas para intervenir en política; esa participación se da, por excelencia, en la postulación de candidatos, máxime cuando la propia Sala Constitucional ha insistido en que esas agrupaciones tienen en el monopolio de presentación de candidaturas a los cargos de elección popular (entre otras, ver la sentencia n.º 000456-2007).

La parte dispositiva del fallo estableció que la declaratoria de inconstitucionalidad - como es usual - tendría efectos retroactivos, de suerte tal que varios partidos desinscritos por no participar en los comicios fueron reestablecidos.

Otra de las consecuencias de esa sentencia es que, en Costa Rica, la única causal prevista legalmente para desinscribir un partido político es que, habiendo participado en unos comicios, no alcance un número de votos equivalente a la cantidad de adhesiones que requirió para registrarse (numeral 68 del CE). En otros términos, una agrupación inscrita a escala nacional solo quedaría eliminada si obtuviera menos de tres mil votos, mientras que lo mismo ocurriría con los partidos provinciales con menos de mil sufragios; tratándose de las plataformas políticas cantonales, quedarían desinscritas si no recibieran, en las urnas, el apoyo de quinientos ciudadanos²³.

Ahora bien, podría pensarse que un partido desaparece si así lo acuerda su asamblea superior; empero, esto no ha ocurrido y, en todo caso, su viabilidad práctica es casi nula. Como se ha hecho ver, la integración del máximo órgano deliberante depende de que se dé un proceso de renovación que inicia en las bases territoriales, por lo que, para disponer la eliminación por decisión de los asambleístas, tendría que estar la estructura vigente²⁴ y, si eso es así, entonces sería difícil pensar que un colectivo político - por voluntad propia - quisiera acabar con la estructura que le permite vehicular candidaturas a cargos de elección.

Hay documentado un caso particular en el que la dirigencia partidaria omitió llevar a cabo los actos de renovación de estructuras con el fin de imposibilitar la participación en los comicios presidenciales de 2018. En 2017, el entonces Comité Ejecutivo Superior del partido Renovación Costarricense (PRC) no convocó a las asambleas territoriales base para remozar la integración de las diversas instancias internas, inacción que no fue bien recibida por los correligionarios de varios cantones del país. Ese disgusto se tradujo en gestiones de amparo electoral en las que el TSE condenó a la cúpula y le instruyó

23 La cantidad de adhesiones para inscribir un partido según la escala se encuentra en el artículo 60 inciso e) del Código Electoral.

24 Si la estructura está vencida (lo que podría evidenciar el desinterés por mantener el partido), no sería posible que la asamblea superior se constituya solo para fines de disolver el conglomerado, pues justamente ese órgano deliberante formalmente no existiría al estar vencido.

presentar, ante la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, un nuevo cronograma, junto con las convocatorias y las correspondientes solicitudes de fiscalización, de aquellas asambleas que hicieren falta para culminar satisfactoriamente el citado proceso de renovación de estructuras... (sentencias del TSE números 3462-E1-2017, 3463-E1-2017 y 3464-E1-2017)

Las declaratorias con lugar en sede contencioso-electoral resultaron ser eficaces: el partido logró renovar exitosamente sus estructuras y postular candidaturas en las elecciones generales de 2018, tanto para contender por la Presidencia de la República (nominación de Stephanie Campos Arrieta) como por diputaciones a la Asamblea Legislativa. Eso sí, en ninguno de los dos tipos de papeleta (presidencial y diputadil) logró el favor ciudadano suficiente para llevar al poder a alguno de sus correligionarios²⁵.

Ese impulso forzado por un sector de la militancia no tuvo el fuelle suficiente para que la agrupación se revitalizara: en 2022 no pudo presentar nóminas y, para octubre de ese mismo año, la Administración Electoral decretó su inactividad²⁶ (resolución n.º DGRE-0097-DRPP-2022).

Un señalamiento que podría hacerse, con base en la situación ocurrida en el PRC (2017), es que no existen -en el ordenamiento jurídico positivo- mecanismos efectivos para el sostenimiento (al menos formal) de un partido cuando sus dirigentes superiores renuncian o simplemente abdican de su responsabilidad por mantener activa la estructura.

Los integrantes del Comité Ejecutivo Superior son los llamados a promover los procesos de renovación de estructuras mediante la convocatoria a las asambleas territoriales de las diversas escalas; sin embargo, esos personeros podrían no hacerlo (como se dio en PRC) y dimitir a sus puestos, quedándose la agrupación sin personas legitimadas para realizar tal llamado a que los militantes elijan representantes.

25 Según el “Cómputo de votos y Declaratorias de Elección 2018” el PRC obtuvo alrededor del 0.5 % de los votos válidos para Presidente y no eligió ningún diputado.

26 Se considera “inactivo” un partido que “luego de un año de haber vencido sus estructuras, no haya hecho gestiones para renovar las designaciones de sus asambleas y órganos internos”. (artículo 21 bis del Reglamento para la conformación y renovación de las estructuras partidarias y fiscalización de asambleas).

Ante ello podría pensarse en un escenario en el que los miembros del órgano colegiado, en una mayoría suficiente, se auto convoquen, pero si la estructura está vencida o si se trata de las asambleas base (distrital o cantonal, según corresponda) no habría forma de puntualizar cuántos o cuáles serían esos correligionarios con capacidad de auto convocatoria. De hecho, habría que nombrar un comité ejecutivo provisional (como ocurre con los partidos en formación) encargado del proceso, sin que exista la posibilidad de congregarse un grupo de personas afiliadas para ello, en tanto, como si se tratara de un círculo, no habría quién invite a la militancia a realizar esos nombramientos temporales.

Como respuesta, es dable argumentar que corresponderá a la Administración Electoral el llamamiento; empero, esa postura podría desnaturalizar el carácter de asociaciones privadas que tienen los partidos: el Estado estaría forzando la revitalización de una instancia cuyos representantes -en su día legítimos- “dejaron morir”. Ciertamente, podría darse el caso de que la acción de los personeros electorales se dé a instancia de quienes se denominen militantes, pero, en nuestro país aún es extraño que las agrupaciones tengan bases de datos actualizadas de sus simpatizantes, siendo difícil o casi imposible tener certeza de si quienes desean reactivar la agrupación son miembros que han visto frustrado su derecho de asociación partidaria por la inercia de sus dirigentes.

Algunos estatutos partidarios, en concordancia con el inciso g) del artículo 52 del CE, establecen la posibilidad de que una cuarta parte de los miembros del órgano tengan la opción de convocar a un acto partidario y, con ello, la legitimación para solicitar a la Administración Electoral la fiscalización de la respectiva asamblea; mas ese escenario no permite superar el escollo mencionado en el párrafo anterior: no hay integrantes del órgano, pues estos estarían vencidos.

Invocando una identidad de razón, podría argumentarse que aplica la línea jurisprudencial del TSE según la cual la

Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos pueda conceder, por un plazo razonable y con el exclusivo fin de concluir dicha tarea [referido a la culminación exitosa del proceso de renovación de estructuras], una prórroga a los nombramientos de los miembros del Comité Ejecutivo del partido y de los órganos internos con funciones relacionadas con ese proceso... (resolución n.º 1257-E8-2013)

No obstante, debería entenderse que tal extensión excepcional de los mandatos representativos lo serían con quienes integran, hasta antes del fenecimiento de la estructura, el órgano deliberativo máximo, lo cual podría ser una solución.

En un caso extremo, esos otrora asambleístas superiores podrían haber renunciado a la agrupación (expresa o tácitamente) o simplemente no querer concurrir con su firma a la convocatoria del proceso de renovación, volviéndonos a colocar en un callejón sin salida. Ante esa extrema situación, correspondería hacer una integración mediante una analogía *legis*²⁷: un partido con estructuras vencidas y sin antiguas autoridades internas interesadas en la reactivación se asemeja a un partido en formación (no hay estructuras), por lo que sería plausible entender que, entonces, se congreguen –al menos– cincuenta correligionarios (como se da en el momento de fundación) para designar un comité ejecutivo provisional, cuya misión sería la renovación de los órganos partidarios (analogía de lo preceptuado en el numeral 58 del CE). Esa condición de “militante” sería presunta.

Pese a la propuesta de integración que se hace, lo cierto es que la pregunta acerca de cómo se “enciende” un partido que ha sido declarado inactivo queda aún sin contestar en el plano normativo. Esa falta de regulación se debe a que la lógica del sistema jurídico original no preveía ese escenario como posible, sino que se llegó a él como consecuencia de las variaciones que se han venido dando en las reglas (régimen político).

El legislador previó que los partidos políticos se constituían para participar en los procesos electorales a través de la presentación de candidaturas, si no lo hacían, correspondía cancelar su inscripción. En similar sentido, si no alcanzaban un número de votos igual al del número de adeptos que necesitaron para constituirse, eran eliminados del registro.

Para inscribir un partido a escala nacional, como ya se apuntó, el número de adhesiones exigido es de tres mil y la cantidad de personas para integrar la estructura territorial es de aproximadamente mil doscientos ciudadanos²⁸; por ello, si no se alcanza un número

27 La analogía *legis* es un proceso argumentativo-intelectivo que permite solventar lagunas del marco normativo para lo cual se integra el ordenamiento aplicando una norma existente a una situación que, sin estar en el presupuesto de hecho del precepto, tiene una identidad de razón con lo que sí está regulado.

28 En una agrupación a escala nacional, según la estructura mínima obligatoria

de votos igual o superior a esos tres millares de firmas, difícilmente se puede sostener que el partido cuenta con un número de adeptos suficientes para mantener su entramado interno.

Esa evaluación acerca del tamaño del núcleo de afiliados deja de ser posible al legitimarse que un partido no presente candidaturas: si no se contiende por cargos, entonces no puede medirse el apoyo electoral y, en consecuencia, no es dable saber si la agrupación cuenta con una cantidad mínima de simpatizantes para operar. Evidentemente, este tipo de argumentaciones acerca de una lógica orgánica tiene como elementos apriorísticos el que hay fuertes lealtades partidarias y una volatilidad baja, en tanto esos rasgos estaban presentes en el contexto sociopolítico de emisión de las normas jurídico-electorales²⁹.

Un contraargumento a esa postura señalaría que el ejemplo dado líneas atrás (el del PRC) evidencia cómo la agrupación obtuvo -en 2018- un apoyo suficiente para mantenerse inscrita (más de tres mil votos), aunque no consiguió una renovación exitosa para 2022, con lo que la verificación de una base mínima de simpatizantes -realizada a través de la medición de la fuerza electoral en las urnas- no es garantía de una vitalidad de la estructura interna.

Esa réplica tiene sentido en la redacción actual de las normas, pero no da cuenta de la debilidad de nuestro argumento sino, más

del artículo 67 del CE, se deberían constituir ochenta y cuatro asambleas cantonales con un mínimo de tres miembros, para un total de doscientas cincuenta y dos personas; a eso debe sumársele un comité ejecutivo por circunscripción y un fiscal, requiriéndose entonces trescientos treinta y seis correligionarios adicionales. En suma, a nivel cantonal participarían, al menos, quinientos ochenta y ocho militantes. En el nivel provincial, cada cantón aporta cinco delegados, lo cual supone cuatrocientos veinte ciudadanos agrupados en siete asambleas; tratándose de los comités ejecutivos y fiscalías provinciales, se tendrían veintiocho personas como autoridades ejecutivas (o sea, cuatrocientos cuarenta y ocho miembros en el estrato provincial). Por último, la Asamblea Superior estará compuesta por, máximo, ciento treinta y nueve personas, a las cuales se les suman los miembros del Comité Ejecutivo Superior (tres), la fiscalía (uno) e integrantes de los tribunales de ética, alzada y de elecciones internas (en promedio tres personas por tribunal); así las autoridades nacionales serían ciento cincuenta y dos militantes. La estructura de un partido nacional se compone de, aproximadamente, 1.228 personas

29 La estructura mínima de los partidos, la cantidad de adhesiones para su inscripción y los demás aspectos que se comentan provienen de los Códigos Electorales de 1946 y 1953, momentos en los que el clivaje de 1948 determina una baja volatilidad y un alto alineamiento. Sobre esto, se recomienda consultar la obra de Sánchez (2007) "Partidos Políticos, Elecciones y Lealtades Partidarias en Costa Rica: Erosión y Cambio".

bien, de los efectos adversos que tuvo la nominalización del número de adhesiones para la inscripción de un partido, cambio que distorsionó el sistema electoral en su versión original.

El Código Electoral de 1946 señalaba que “Para efectos de la inscripción, el Presidente del Comité Ejecutivo del organismo superior del Partido, con la solicitud presentará certificación del acta notarial de constitución y un número de adhesiones que no baje del 2 por ciento del respectivo electorado” (artículo 107), porción de la lista de electores que equivalía, en esa época, a tres mil rúbricas³⁰.

Esas tres mil adhesiones pasaron, nominalmente, al numeral 64 del Código Electoral de 1953 y a la legislación de 2009; esos tres millares de firmas representan el 0.084% del total de electores inscritos en el padrón con cierre al 30 de noviembre de 2022 (artículo quinto de la sesión ordinaria n.º 2-2023 del 5 de enero de 2023). O sea, la cantidad de adhesiones, en términos reales, ha ido decreciendo conforme aumenta el número de ciudadanos inscritos. Si se hubiera mantenido la fórmula de 1946 (2% del padrón), hoy se necesitarían 71.347 adhesiones y, correlativamente, el partido que no alcanzara tal cantidad de sufragios en una votación quedaría desinscrito.

En 2018, el electorado llamado a las urnas fue de 3.322.329 ciudadanos, por lo que el 2% equivalía a 66.447 votantes. Si se toma esa última cifra y se le compara con la cantidad de votos recibidos por las agrupaciones que presentaron candidaturas a la Presidencia de la República, de los trece partidos, siete no alcanzan tal umbral.

Cuadro 3. Extracto del cómputo de votos para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, primera ronda de 2018

| | |
|-----------------------------|-----------|
| Electorado | 3.322.329 |
| Votos recibidos | 2.182.764 |
| Votos válidos | 2.154.697 |
| Accesibilidad sin Exclusión | 7.539 |

30 Pese a que las estadísticas del sufragio emitidas por el TSE inician en 1953 (primera elección nacional arbitrada por ese Órgano Constitucional), lo cierto es que una referencia a esta población se encuentra en la exposición de motivos del expediente legislativo 10.186, en el que se señala: "Si en 1949 se requería, con una población electoral de cerca de 150.000 personas, de 3.000 adhesiones para inscribir un partido, lo que representaba cerca aproximadamente un 2 % de la población..."

| | |
|--|---------|
| Acción Ciudadana | 466.129 |
| Alianza Demócrata Cristiana de los Trabajadores | 12.638 |
| Frente Amplio | 4.351 |
| Integración Nacional | 16.862 |
| Liberación Nacional | 205.602 |
| Movimiento Libertario | 401.505 |
| Nueva Generación | 21.890 |
| Renovación Costarricense | 16.329 |
| Republicano Social Cristiano | 12.309 |
| Restauración Nacional | 106.444 |
| Unidad Social Cristiana | 538.504 |
| | 344.595 |

Fuente: TSE (2018).

Estamos conscientes de que la aplicación de la regla del 2% (como apoyo mínimo necesario para mantener la inscripción) no podría reestablecerse tal cual en la actualidad: ese baremo respondía a un sistema bipartidista. De no hacerse algún tipo de atemperamiento, se caería en el absurdo de eliminar del registro a un partido que, pese a no haber superado el citado porcentaje, sí logró elegir un diputado: el Frente Amplio.

La causal de desinscripción por falta de un apoyo electoral mínimo está estrechamente vinculada con el número de ciudadanos que participaron en los actos y requisitos fundacionales, teniendo estos últimos un ligamen con preceptos que, a su vez, se afinan en cifras que buscan una representatividad mínima del padrón. Ese respaldo debería mantenerse a lo largo de la vida de la agrupación, lo cual puede testearse cuando la respectiva agrupación participa en un evento comicial; de no participar, es imposible saber si hay un apoyo de base detrás de las dirigencias.

Según Oñate (1997, 263), es preciso indicar que una de las principales funciones institucionales de los partidos políticos es la “participación formal en la contienda electoral”, aspecto que no fue sopeado por el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 16592-2011. Los Magistrados Constitucionales, según se extracta de los razonamientos dados en el fallo, privilegiaron las funciones sociales de las agrupaciones, pero, en la práctica, desdibujaron la diferencia entre un partido político y otros conglomerados sociales estructurados que prevén distintas leyes en el país: cómo diferenciar, en lo

sustancial, una agrupación política de una asociación formalmente constituida para, por ejemplo, la discusión de temas de relevancia nacional³¹. Antes, la distinción se daba en que las primeras siempre presentaban candidatos para contender por puestos de elección.

Queda señalar que, si la razón de ser de los partidos ya no es competir por cargos, entonces su desinscripción debería darse si no mantienen vigentes sus estructuras, ya que la ausencia de vida partidaria interna sería el ejercicio de “efectiva comprobación de la falta de representación insuficiente o inexistente” que impone la Sala Constitucional como examen ineludible para justificar la desinscripción de una plataforma política.

6. CONCLUSIONES

En el Derecho Electoral, las reglas están altamente vinculadas unas con otras, pues, en su conjunto, soportan el sistema electoral. Las variaciones en las partes del régimen político -relacionadas con esta sensible temática- deben sopesarse a la luz de los efectos que tendrán sobre el componente específico que se aspira a cambiar, sobre la globalidad del proceso comicial y sobre los partidos políticos como protagonistas de aquel.

A inicios de la década de 2010, la Sala Constitucional anuló dos normas del CE que habían estado presentes durante toda la Segunda República y que, en lo medular, establecían obligaciones a las agrupaciones políticas: a) el inexcusable deber de iniciar su estructura formal desde los distritos; y, b) la presentación de candidaturas como condición para mantener el registro. Más allá de la corrección o incorrección que, desde el plano estrictamente jurídico, pueda hacerse a esas sentencias, es importante hacer notar que tuvieron efectos que, quizás, no se advirtieron al momento de emitirlos.

Se logra identificar que, de los treinta y dos partidos políticos inscritos a escala nacional, cuatro agrupaciones prevén asambleas distritales obligatorias, una plataforma política tiene un mecanismo híbrido (en algunos cantones hay asambleas distritales y en otros no) y las restantes veintisiete asociaciones inician su estructura desde las asambleas cantonales. Por su parte, de las noventa y una agrupaciones que se encuentran inscritas para participar en las dinámicas comiciales de los cantones, únicamente veinte de ellas tienen reguladas en su normativa las asambleas distritales.

31 Objeto posible según el artículo 1 de la Ley de Asociaciones.

Importa resaltar que, con la legislación original, se requerían quinientas cincuenta y siete asambleas para constituir un partido político, mientras que hoy esa cantidad disminuyó a menos de cien; o sea, la eliminación de las asambleas distritales obligatorias facilita el proceso de constitución de partidos. Pese a ello, ese factor no explica, con exclusividad, la inflación de tales plataformas políticas.

Eso sí, uno de los efectos adversos de la declaratoria de inconstitucionalidad de las asambleas distritales obligatorias es que, en la realidad, los representantes de ciertos distritos no intervienen en la estructura partidaria formal.

Ahora bien, no puede perderse de vista que el número de adhesiones mínimas es el fundamento para la única causal de desinscripción de un partido, ese apoyo debería mantenerse a lo largo de la vida de la agrupación, lo cual puede testearse cuando esta participa en un evento comicial. De no participar, es imposible saber si hay un apoyo de base detrás de las dirigencias y hay un riesgo de que se generen partidos “taxis” o cascarón que no se presentan a elecciones, pero que están “durmiendo”, a la espera que alguna persona interesada los reactive con el único fin de vehicular postulaciones emergentes.

Como puede observarse, un cambio súbito en las reglas no necesariamente permite explicar, en toda su vastedad, características, comportamientos e incluso variaciones del sistema electoral como un todo. Más allá de un tema meramente librado a la existencia o no de normas, el comportamiento de los actores (en este caso de los partidos políticos) tiene que ver con elementos tan variados como el comportamiento del electorado, la ponderación de posibilidades de triunfo electoral, incentivos para competir más allá del ocupar escaños, entre otros aspectos que deberán profundizarse en investigaciones venideras.

El aumento de agrupaciones nacionales -experimentado en los últimas dos décadas- no se corresponde, necesariamente, con un crecimiento de las candidaturas presidenciales (salvo para 2022); pese a que el proceso de creación de un partido se simplificó desde 2011, lo cierto es que en los comicios sucesivos (2014 y 2018) contendieron por la Primera Magistratura del Estado un número de personas similar al que había disputado el poder antes de la decisión de los jueces constitucionales n.º 09340-2010.

La proliferación de nominaciones en las últimas elecciones gene-

rales en Costa Rica podría entenderse por los dos mandatos continuos de la misma agrupación (Partido Acción Ciudadana), sobre la que, hacia la segunda mitad del período 2018-2022, se empezaron a construir relatos de inoperancia en la administración de la cosa pública y a señalar errores que terminaron judicializándose como eventuales delitos (por ejemplo, caso UPAD). A ello, debe sumársele un desencanto ciudadano y una desafección política que, con lógicas de acción como pueden serlo los populismos, generan las condiciones para la aparición de nuevas figuras que se presenten como la panacea. Sobre esas conjeturas debe establecerse la hoja de ruta investigativa en este campo, puesto que, como se ha mostrado, si bien las reglas tienen incidencia, lo cierto es que pareciera que el contexto y algunos factores culturales son los decisivos en esta materia.

Los pronunciamientos de la Sala Constitucional -abordadas en este artículo- colocan en un escenario de incertidumbre, en tanto surgen preguntas sin respuesta como aquella acerca de la razón de ser de los partidos políticos. Si esas estructuras pueden mantenerse inscritas sin que participen en comicios, entonces, ¿qué las diferencia de otros conglomerados sociales estructurados, como las asociaciones?

Cabe cuestionarse acerca de la pertinencia práctica de tener -en el Registro de Partidos Políticos- plataformas inactivas que, más bien, pueden convertirse en franquicias a la venta, fenómeno que atenta contra la institucionalización de las agrupaciones, como componente aspiracional de nuestro marco constitucional.

¿Cómo lograr que los partidos tengan estructuras vivaces y con una militancia distribuida equitativamente en todo el territorio si la estructura mínima actual permite una conformación de base reducida y que puede constituirse con una ínfima cantidad de pobladores de la cabecera del cantón? El sistema electoral y, en concreto, las reglas vigentes no pueden contestar -a ciudadanos de zonas periféricas- cómo exigir que los partidos los tomen en cuenta dentro de sus estructuras.

Una penetración territorial formalmente apocada y un apoyo distrital cada vez más difícil de asegurar son dos de las consecuencias de eliminar la obligatoriedad de asambleas distritales, dejando dudas acerca de qué tipo de partidos queremos para la Costa Rica bicentenario cuya democracia, aún hoy, se distingue de las del resto de la región. Hacia estas y otras interrogantes deben enfilarse los

esfuerzos de reforma y, evidentemente, de reflexión académica.

REFERENCIAS

- Alfaro Redondo, Rónald. 2018. «Elecciones Nacionales en Costa Rica». En: *Informe Estado de La Nación en Desarrollo Sostenible*, 1-13. Pavas, Costa Rica: Programa Estado de la Nación. https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/2969/Elecciones_Nacionales_Costa%20Rica.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cuitiño Burone, Carlos. 2022. «El crecimiento de las candidaturas presidenciales en Costa Rica (1986-2022)». *Revista de Derecho Electoral* 34, jul-dic: 141-162. https://www.tse.go.cr/revista/art/34/cuitino_burone.pdf
- Cuitiño Burone, Carlos. 2021. «Sistema de partidos en Costa Rica en el período 1986-2018: del bipartidismo al multipartidismo». *Revista de Derecho Electoral* 32, jul.-dic: 117-132. https://www.tse.go.cr/revista/art/32/cuitino_burone.pdf
- Oñate, Pablo. 1997. «Los Partidos Políticos». En *Manual de Ciencia Política*, 251-269. Madrid: Editorial Trotta.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa S. A.
- Programa Estado de la Nación. 2010. «Capítulo V: Fortalecimiento de la Democracia». En: *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. Pavas, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Quintana, Laura. y Julián Hermida. 2019. «La hermenéutica como método de interpretación de textos en la investigación psicoanalítica». *Revista de Psicología y Ciencias Afines*, 16: 73-80. <https://www.redalyc.org/journal/4835/483568603007/html/>
- Rosales Valladares, Rotsay. 2008. «La institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica». Tesis doctoral, FLACSO, Programa Centroamericano de Postgrado. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1989>
- Sánchez Campos, Fernando. 2007. *Partidos Políticos, Elecciones y Lealtades Partidarias en Costa Rica: Erosión y Cambio*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Zovatto Garetto, Daniel. 2006. «Regulación de los Partidos Políticos en América Latina». *Revista Diálogo Político* 4: 11-39.

AGRADECIMIENTOS. El autor agradece los comentarios de los

pares revisores, con los que se enriqueció el texto. Además, al equipo editorial del Anuario por colaboración en la revisión de forma; sus señalamientos coadyuvaron a presentar un texto más preciso e inteligible.

ANDREI CAMBRONERO TORRES es abogado, criminólogo, sociólogo y administrador. Profesor de la línea curricular de Teoría y Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR). Jefe del Despacho de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones y Letrado Encargado del Área de Admisibilidad de Asuntos Jurisdiccionales de ese Tribunal. Doctor en Derecho, Magíster en Justicia Constitucional y Licenciado en Derecho por la UCR. Diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa, Italia. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Bachiller en Sociología por la UCR. Diplomado en Administración de Empresas por la UNED.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6424-3915>.