

Régimen legal para la inscripción de partidos políticos en Costa Rica*

Nelson David Rodríguez Mata**



DOI 10.35242/RDE_2019_27_5

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 23 de agosto de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de octubre de 2018.

Resumen: Las agrupaciones políticas como asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, creadas para participar activamente en la política nacional y local, son actores de vital importancia para el correcto funcionamiento de toda sociedad y todo Estado que se precien democráticos. Por este motivo, de cara a los comicios municipales por celebrarse en febrero del año 2020 y ante el vacío doctrinario existente en relación con el régimen legal aplicable a la constitución e inscripción de partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense, es que este artículo -de forma descriptiva- pretende instruir a la ciudadanía y demás personas interesadas sobre el proceso y los requisitos para la efectiva constitución e inscripción de agrupaciones políticas ante el organismo electoral, así como de la normativa y criterios jurisprudenciales vigentes y aplicables a dicho proceso.

Palabras clave: Partidos políticos / Formación del partido político / Organización del partido político / Inscripción de partidos políticos / Registro electoral.

Abstract: Political parties –as voluntary associations of citizens created to participate in national and local political affairs– are vital agents for the adequate and proper development of all societies and countries that perceive themselves as democracies. That’s why, facing de 2020 municipal elections and in light of the lack of information regarding the legal regime for constituting and registering political parties in Costa Rica, the author aims, through this article, at providing information to interested parties about the effective constitution and registration of political parties, as well as the legal regime and jurisprudential criteria related.

Key Words: Political parties / Forming a political party / Organization of a political party / Registration of political parties / Electoral registry.

* * Texto base de la Serie para Entender n.º 4 de la Editorial del Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

** Costarricense, abogado, correo nrodriguez@tse.go.cr. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y estudiante de la Maestría en Derecho Público impartida por esa misma casa de estudios. Además, cuenta con un diplomado internacional extendido por la Universidad para la Paz en asociación con la Universidad de Heidelberg y el Instituto Max Planck denominado “El nuevo Derecho Público del Siglo XXI y la protección multinivel de los derechos humanos”. En la actualidad, se desempeña como profesional en derecho 2 en la Secretaría General del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

El régimen democrático del gobierno costarricense se nutre de un robusto sistema de partidos políticos que, siguiendo criterios republicanos y democráticos de representatividad y participación ciudadana, procura una sana convivencia social; pues garantiza, a través de la celebración de elecciones libres y universales, la alternabilidad del gobierno y la transferencia periódica de la soberanía de la Nación a las distintas instancias y autoridades locales y nacionales. Estas últimas, en su condición de depositarias del poder, están llamadas a orientar sus acciones y guiar sus decisiones en la consecución de los intereses públicos más primordiales¹ y, de esta forma, guardar la paz social.

A pesar del debate existente en relación con el origen jurídico del régimen partidario en mención, lo cierto es que la propia Constitución Política costarricense reconoce a lo largo de su articulado diversos derechos fundamentales de carácter político-electoral²; disposiciones que, a partir del mandato general contenido en el artículo 98 de nuestra carta fundamental, han sido interpretadas contestemente por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE en lo sucesivo)³, en el sentido que, a nivel constitucional, se encuentra consagrado un verdadero monopolio de las agrupaciones políticas para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular de orden nacional (presidencia, vicepresidencias y diputaciones de la República)⁴. Tratándose

¹ Intereses que "(...) no son los intereses singulares de cada administración, ni los intereses individuales de las personas físicas o jurídicas, sino que tienen relación necesaria con la suma coincidente de los intereses de los administrados frente a alguna Administración para dar cumplimiento a los bienes digno de tutela jurídica, en el tiempo y espacio concretos" (Jiménez, 2016, p. 235).

² Inclusive, el derecho de la Constitución reconoce ampliamente este derecho, según lo prescriben los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos vinculantes para el Estado costarricense.

³ A manera de ejemplo, pueden consultarse las siguientes resoluciones del TSE n.ºs 919-1999, 2887-E8-2008 y 674-E10-2015. De igual forma, así lo ha hecho ver la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en resoluciones n.ºs 2881-95 y 5379-97.

⁴ Sobre el particular, Sobrado recalca que:

La nominación de candidaturas en los procesos electorales se hace recaer de modo prevalente, e incluso monopólico, en los partidos políticos, **razón por la cual se les considera los intermediarios indispensables entre el Gobierno y los gobernados**. En tal sentido, en la sociedad democrática contemporánea, los partidos son organizaciones de masas de carácter asociativo, que articulan y racionalizan la participación política de los distintos ciudadanos, los cuales se incorporan (como militantes o simples simpatizantes) a las diferentes agrupaciones partidarias de acuerdo con sus distintas empatías políticas e ideológicas. **Esta acción colectiva, que permite el acceso al poder de los candidatos que obtengan un favor electoral significativo, en principio garantiza que se traslade a la acción gubernamental –o al menos al debate parlamentario– la plataforma programática y el ideario respaldados por la base partidaria** [lo resaltado es suplido] (2010, p. 16).

de la postulación de candidaturas de alcance municipal, este monopolio se instituye en el artículo 48 del Código Electoral.

Como elemento adicional al criterio normativo indicado anteriormente, ha de observarse que, en nuestro diseño democrático, las agrupaciones políticas ejercen un papel invaluable como actores sociales. Según ha recalcado el TSE en su jurisprudencia, los partidos políticos:

(...) desempeñan un rol trascendental en el orden democrático en el tanto **se convierten en vehículos esenciales para intervenir en la política nacional** al tiempo que son **interlocutores privilegiados y permanentes en el diálogo político** (ver, entre otras, resoluciones n.º 8612-E8-2012, 4459-E1-2013 y 6274-E7-2015); de ahí que sea de interés público contar con partidos democráticamente estructurados, que observen las normas constitucionales, legales y estatutarias a ellos aplicables y, además, que demuestren contar con una base mínima de apoyo electoral que permita tenerlos como conglomerados efectivamente representativos de los intereses y preferencias ciudadanas (...) [el resaltado es suplido]. (TSE, resolución n.º 5229-E3-2016).

Así las cosas, a la luz de la especial relevancia de las agrupaciones políticas para nuestra convivencia democrática y de su posición privilegiada frente a la ciudadanía; la normativa y la jurisprudencia emanada del TSE han buscado, continuamente, la simplificación del proceso de constitución de agrupaciones –siempre en el marco de la legalidad–, así como su conservación y fortalecimiento constante⁵, en consonancia con el criterio hermenéutico consagrado en el artículo 48 del Código Electoral.

Por ello, este artículo pretende instruir y esclarecer a los operadores jurídicos, profesionales de las distintas áreas del conocimiento, con un interés en la materia y a la propia ciudadanía, cuál es el procedimiento diseñado por nuestro ordenamiento jurídico electoral para la debida constitución e inscripción de agrupaciones políticas ante la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante DGRE o Registro Electoral).

⁵ Considérese que jurisprudencialmente y en favor del efectivo disfrute del derecho de participación política de sus militantes, de forma pretoriana el TSE consagró la obligación de las agrupaciones políticas de renovar periódica y democráticamente sus estructuras (resolución n.º 1536-E-2001). De igual forma, ha abogado por la partidización de los procesos electorales a través de la simplificación de los procesos y procedimientos para la constitución e inscripción de partidos políticos, la monopolización partidaria de postulación de candidaturas a cargos de elección popular, el fortalecimiento del financiamiento partidario de origen público, entre otras medidas.

2. PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL REGISTRO ELECTORAL

El capítulo III del título III del Código Electoral es la base normativa sobre la cual se rige el procedimiento de inscripción aludido, que ha sido desarrollado por el TSE a través del Reglamento para la Conformación y Renovación de Estructuras Partidarias y Fiscalización de Asambleas (Decreto del TSE n.º 02-2012 del 6 de marzo de 2012) (en adelante RCREPFA). A partir de este entramado normativo, es posible identificar tres etapas distintas que presentan, a su vez, subprocessos que –según sea el caso– pueden ser intercalados y ejecutados simultáneamente.

Sin embargo, antes de estudiar individualmente cada una de las etapas del proceso y sus particularidades, es importante recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del Código Electoral, las agrupaciones políticas podrán constituirse a nivel nacional, provincial o cantonal⁶. Este detalle resulta de interés al momento de constituir y solicitar la inscripción de la agrupación ante el Registro Electoral, pues los requerimientos normativamente exigidos para ello variarán según la escala escogida.

En adición a lo anterior, es importante resaltar que, a lo largo de todo el proceso de inscripción de agrupaciones políticas, existen diversos principios propios del derecho electoral que deben ser observados, tanto por la administración electoral como por los actores sociales involucrados. Estos principios son: democrático, republicano, paridad de género, autorregulación partidaria y calendarización electoral.

2.1 FASE DE CONSTITUCIÓN

Dado que, en razón de lo dispuesto en el artículo 49 del Código Electoral, los partidos políticos se conceptualizan como asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, estos requieren, naturalmente, de la conglomeración de suficientes voluntades de personas habilitadas para participar en la política nacional y local. Como cualquier otra figura asociativa, las agrupaciones políticas también demandan un cuerpo

⁶ Según lo dispone dicho numeral, las agrupaciones políticas organizadas a nivel nacional podrán participar en las elecciones para presidente, vicepresidentes, diputaciones y para todos los cargos de elección municipal. En cambio, las agrupaciones políticas provinciales podrán participar en elecciones de diputaciones y para los cargos municipales dentro de la provincia en que se encuentren inscritas. Finalmente, los partidos políticos inscritos a escala cantonal únicamente podrán participar en las elecciones municipales y contender por cargos de elección popular propios de la circunscripción en la que se encuentren inscritos. A pesar de lo anterior, debe recordarse que, en una eventual convocatoria a una asamblea nacional constituyente, en dicha elección podrán participar y postular diputaciones los partidos inscritos a escala nacional y provincial.

normativo fundamental que, entre otros aspectos, especifique y delimite las competencias de sus órganos internos y detalle derechos y deberes de sus miembros, en aras de garantizar el óptimo desempeño de la organización.

Por este motivo, los partidos políticos nacen a la vida jurídica –aunque de forma limitada–, con la celebración de su asamblea constitutiva. Desde ese momento, los personeros partidarios estarán legalmente facultados para actuar ante el Registro Electoral en nombre de la agrupación política recién constituida, con el objeto **único** y **exclusivo** de alcanzar su eventual inscripción y así formalizar su existencia legal. Para ello, se vislumbran cuatro etapas distintas.

a. ASAMBLEA CONSTITUTIVA

El primer paso para la fundación de un partido político es, precisamente, la celebración de una asamblea constitutiva; sea, la reunión –en el mismo tiempo y lugar– de múltiples ciudadanos costarricenses deseosos de crear una nueva fuerza política en una determinada circunscripción territorial político-administrativa, sin que estos tengan impedimento legal para ejercer sus derechos político-electorales. De no presentarse suficientes electores, no será posible tener por instalada la asamblea, de forma tal que todo acuerdo que sea adoptado bajo esta condición deberá considerarse totalmente nulo y, en consecuencia, inexistente.

La cantidad de electores que deban concurrir en el acto dependerá de la escala en la que se pretenda constituir la agrupación. El artículo 58 del Código Electoral aclara esta situación al detallar que para constituir un partido político a escala nacional o provincial es menester que, como mínimo, estén presentes 100 ciudadanos en su asamblea constitutiva, sin importar en cuál circunscripción administrativa se encuentren empadronados. Tratándose de un partido político a escala cantonal, el mismo numeral puntualiza que se requerirá de la afluencia de 50 electores, quienes deberán estar electoralmente inscritos en el cantón respectivo.

Una vez reunida la cantidad de ciudadanos requerida podrá celebrarse la asamblea constitutiva de la nueva agrupación política. La legislación electoral vigente no especifica, con mayor detalle, cómo debe conducirse esta asamblea. Vacíos como quién debe dirigirla, cómo es que los delegados pueden presentar mociones, cómo deben adoptarse los acuerdos propuestos, y otras interrogantes deben ser suplidos analógicamente por las disposiciones del Código Electoral y los principios generales del derecho que resulten aplicables al caso en concreto.

Empero, la normativa electoral sí regula cuál es la agenda que esta asamblea constitutiva debe cumplir –sin que esto obste para que los propios asambleístas incluyan, para su escrutinio, otros puntos que sean de su interés–⁷. En efecto, el artículo 58 mencionado especifica que este órgano deliberativo debe designar a los miembros de un comité ejecutivo provisional y establecer los estatutos provisionales que regirán al quehacer partidario desde su constitución y hasta su eventual inscripción ante el Registro Electoral.

En relación con las especificaciones del comité ejecutivo provisional, el Código Electoral omite contemplar su integración. Por ello, recurriendo a una interpretación armónica y analógica de las disposiciones legales atinentes, se desprende que, siguiendo lo ordenado por el artículo 67 del código de marras, los comités provisionales deben integrarse, al menos, por una presidencia, una secretaría y una tesorería, con sus respectivos suplentes⁸. Además, este comité ejecutivo provisional debe respetar incondicionalmente el principio de paridad de género consagrado en los artículos 2 y 61 del Código Electoral⁹, pues este se perfila como un pilar y eje transversal del ordenamiento jurídico electoral costarricense. Ello no impide que la agrupación política, en ejercicio de su derecho de autorregulación, establezca dentro de su estatuto provisional mecanismos adicionales que permitan profundizar, aún más, una efectiva equidad entre ambos géneros.

Ahora bien, en lo que atañe a la aprobación partidaria del estatuto provisional, el artículo 58 del Código Electoral señala que, como mínimo, este debe incluir los preceptos contenidos en el numeral 52 de ese cuerpo normativo. Según se ha indicado, durante el proceso de conformación de estructuras, este estatuto será la norma fundamental de la agrupación política, de tal suerte que es de vital importancia que las disposiciones adoptadas por los asambleístas partidarios sean claras, congruentes y que no presenten vicios de legalidad o constitucionalidad –parámetros que se erigen como límites infranqueables al principio de autorregulación

⁷ Así se pronunció el Departamento de Registro de Partidos Políticos (en lo sucesivo DRPP) en su oficio n.º DRPP-3016-2017, al señalar que corresponde a las agrupaciones políticas definir y comunicar a sus militantes los puntos de la agenda de la asamblea que convocará.

⁸ En copiosa jurisprudencia, el TSE ha recalcado que "(...) el correcto discernimiento del alcance de las normas electorales no puede comprenderse aisladamente, menos aún haciendo primar criterios literalistas. Ello por cuanto en el campo jurídico prevalecen los criterios finalista, sistemático y evolutivo como parámetros fundamentales de interpretación normativa" (resolución n.º 5401-E8-2014).

⁹ El principio de paridad de género dispone que todas las delegaciones, nóminas y demás órganos pares estarán integrados por un 50% de mujeres y un 50% de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares, la diferencia total entre hombres y mujeres no podrá ser superior a 1.

partidaria– siempre en estricto apego a los principios democrático, de paridad de género, igualdad y no discriminación¹⁰.

Sobre este punto, conviene detenerse para comentar un aspecto de especial trascendencia para el correcto diseño de las agrupaciones políticas: su estructuración orgánica interna. Sin detrimento del desarrollo que sobre este tema se hará en el apartado siguiente, es necesario adelantar que la normativa electoral vigente faculta a las agrupaciones políticas a decidir, en atención a sus intereses y prioridades políticas, si como asambleas base definirán a las asambleas distritales o a las cantonales.

El artículo 60 del Código Electoral derogado (Ley 1536) disponía que, de forma obligatoria, la estructuración orgánica interna de las agrupaciones políticas debía partir de asambleas distritales. Esta misma disposición fue replicada en el artículo 67 del Código Electoral vigente y fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución n.º 9340-2010. A juicio de ese tribunal, la imposición legal de celebrar más de 480 asambleas distritales en todo el país constituía un requerimiento desproporcionado e ilegítimo para el libre ejercicio del derecho de asociación política consagrado en el artículo 98 de nuestra carta fundamental. Ante este panorama, el TSE dimensionó los efectos de la resolución de referencia y, en voto n.º 4750-E10-2011, determinó que, en atención a las exigencias derivadas del principio constitucional de autodeterminación partidaria, corresponderá a cada agrupación política consagrar estatutariamente por medio de cuál estructura interna desea regirse. Es decir, si la agrupación contará con asambleas distritales como asambleas base o, si por el contrario, estas serán las asambleas cantonales.

Continuando con la exposición del artículo 58, es obligatorio levantar un acta de todo lo actuado durante la asamblea constitutiva de la agrupación. En esta se consignarán los nombres y calidades de todas las personas que asistieron, los nombres de quienes integran el comité ejecutivo provisional electo y el contenido de los estatutos provisionales. Dicha acta deberá ser protocolizada integralmente por un notario público de previo a su presentación ante el Registro Electoral. En cuanto a este punto, el TSE ha interpretado que la normativa electoral no exige que:

¹⁰ Al respecto, conviene señalar que, a partir de febrero del año 2018, el DRPP diseñó un modelo estatutario que recoge y desarrolla la normativa contenida en el Código Electoral y la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo de Elecciones, en relación con la organización y funcionamiento de las estructuras partidarias, designación de candidaturas, entre otros aspectos.

(...) el acto de constitución de un partido deba, necesariamente, celebrarse ante una notaría, [y] tampoco, que sus miembros deban concurrir al acto de protocolización del acta relativa a ese evento. En la práctica, **esta gestión notarial se realiza por comisión, según acuerdo adoptado por el grupo constituyente, en la persona de un miembro del comité ejecutivo provisional para concurrir ante el Notario Público o propiamente al Notario para que protocolice el acta de constitución del Partido Político** [el resaltado es suplido]. (Resolución 4750-E10-2011).

Una vez efectuada esta protocolización, corresponderá a los personeros del partido presentar el documento ante el Registro Electoral; instancia que, de entrada, abrirá un nuevo expediente dentro de sus archivos, le asignará un número de consecutivo y verificará oportunamente el cumplimiento de los requisitos expuestos en este apartado. De no haber inconsistencias, la administración electoral tendrá por debidamente constituida la nueva agrupación política, y en caso de haberlas, prevendrá al personero partidario lo que corresponda para que proceda a subsanar tales inconsistencias. No obstante, de detectarse incorrecciones insalvables, mediante resolución debidamente fundada, el Registro Electoral tendrá por no constituida la agrupación política y no dará trámite alguno a gestiones futuras a su nombre.

b. INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS INFERIORES

De no presentarse inconsistencias en los elementos esenciales de la asamblea constitutiva o una vez subsanadas estas, el partido político constituido deberá, en atención a lo dispuesto en el artículo 59 del Código Electoral, proceder con la integración de todas sus estructuras internas, siguiendo los preceptos legal, reglamentaria y estatutariamente establecidos al efecto. Para lograr este cometido, por fuerza, la agrupación convocará a sus bases para que en asambleas –distritales, cantonales y provinciales, según sea el caso– elijan, por mayoría simple, a los integrantes de sus respectivos órganos de dirección, ejecución y fiscalización. La cantidad de asambleas por celebrar dependerá directamente de la escala en la cual la nueva agrupación política pretenda inscribirse. Así, una agrupación política constituida a nivel cantonal podría celebrar las asambleas distritales correspondientes a los distritos administrativos del cantón respectivo, o bien, una única asamblea cantonal según se haya dispuesto en su estatuto provisional. Un partido político constituido a escala provincial está compelido a celebrar una asamblea por cada cantón ubicado dentro de la provincia correspondiente; y un partido

político a escala nacional, de previo a la culminación de su proceso de conformación de estructuras internas, deberá celebrar, al menos, una asamblea por cada cantón y provincia del país, respetando el orden indicado anteriormente.

Es importante recordar que el proceso de integración de estructuras partidarias fue diseñado por el legislador como uno de carácter secuencial, escalonado y gradual, por lo que la normativa electoral proscribire la celebración de asambleas superiores si sus estructuras inferiores inmediatas no se encuentran total e integralmente acreditadas ante el DRPP. Esta dependencia será el órgano competente para autorizar a la agrupación política la celebración de las asambleas que convoque, fiscalizarlas y acreditar progresivamente la integración de sus estructuras inferiores.

Nótese que el inciso c) del artículo 69 del Código Electoral dispone que para la celebración de cada asamblea cantonal, provincial y nacional deben estar presentes los delegados que el DRPP designe al efecto, quienes darán fe de que se cumplieron todos los requisitos formales para la celebración de la asamblea –sin que ello, en forma alguna, valide o prejuzgue lo actuado en ella– y a cuyo informe la ley confiere valor de plena prueba. Así, el TSE ha argumentado que:

(...) la obligada presencia de los delegados de este Tribunal -en las distintas asambleas partidarias- de los partidos políticos en proceso de formación **constituye un requisito ineludible y condiciona la validez de la actividad**, toda vez que el Código Electoral le encomienda a este funcionario labores primordiales, como dar fe del cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa electoral y su verificación [lo resaltado es propio]. (TSE, resolución n.º 2741-E3-2017).

Según se adelantó, las estructuras internas que deben designarse en esta etapa se encuentran detalladas en el artículo 67 del Código Electoral. Dicho numeral establece que cada una de las asambleas inferiores partidarias debe designar: **a)** órganos de dirección política –estos son los delegados territoriales que representarán a cada asamblea ante su órgano superior inmediato-. Las asambleas distritales y cantonales deben designar 5 delegados y las asambleas provinciales designarán 10¹¹; **b)** órganos de

¹¹ Según ha insistido el DRPP, estos delegados son elegidos bajo criterios de territorialidad, por lo que, al momento de su designación, deben estar inscritos electoralmente en la circunscripción administrativa de que se trate (ver

ejecución –entiéndase comités ejecutivos de cada asamblea que, a su vez, estarán integrados por un presidente, un secretario y un tesorero, quienes deberán contar con su respectivo suplente–; y **c)** órganos de fiscalización –es decir, un fiscal por cada asamblea–.

En relación con la estructura orgánica que se acaba de describir, conviene resaltar que la normativa electoral avala la creación, vía estatutaria, de órganos adicionales o inclusive variaciones a los ya indicados, siempre y cuando estas modificaciones estructurales respeten el derecho de la Constitución y los principios fundamentales de democratización interna.

Por último, debe insistirse en que, para la integración de las estructuras partidarias, el principio de paridad de género es de observancia obligatoria. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del RCREPFA, el Registro Electoral ha determinado que, para el debido cumplimiento de las exigencias impuestas por este principio, las nóminas y órganos partidarios deben ser analizados independientes los unos de los otros e, inclusive, entre propietarios y suplentes.

C. ADHESIONES

De forma simultánea al proceso de conformación de estructuras, la legislación electoral faculta a la agrupación política recién constituida a iniciar el proceso de recolección de adhesiones. La jurisprudencia electoral ha entendido que las adhesiones son un medio por el cual el ciudadano no solo ejerce su derecho, sino que asume responsabilidades frente a una agrupación política, de forma explícita y manifiesta, puesto que su adhesión es por escrito y se encuentra sujeta a requisitos y verificación por el Registro Civil (TSE, resolución n.º 1174-E-2001). Para dar su adhesión a una agrupación política, bastará con que el adherente sea un nacional costarricense, mayor de edad, debidamente empadronado y con el pleno goce de sus derechos político-electorales.

La cantidad de adhesiones ciudadanas requeridas para la eventual inscripción de la agrupación ante el Registro Electoral dependerá de la escala territorial en la que esta esté constituida. El inciso e) del artículo 60 del Código Electoral especifica que, tratándose de agrupaciones a escala nacional, deberán presentarse ante el Registro Electoral 3000 adhesiones de electores. Si se trata de partidos constituidos a nivel provincial, el

oficio n.º DRPP-264-2016). Ello se deriva de lo dispuesto en los artículos 67 del Código Electoral y 8 del RCREPFA, así como de la interpretación que de estos numerales ha efectuado el TSE en resoluciones como la n.º 5532-E3-2017.

número de adhesiones será de 1000 y si se tratare de partidos constituidos de carácter cantonal, deberán aportarse 500.

Para su debida recolección, los personeros de la agrupación deberán solicitar al DRPP la entrega de la plantilla oficial diseñada al efecto y, posteriormente, deberán presentar cuantas copias sean de su interés ante la misma dependencia, la cual las revisará y las remitirá a la DGRE para que esta vise y numere cada uno de los folios requeridos por la agrupación. Confeccionados los formularios, el DRPP contactará a la agrupación política por el medio que esta hubiere determinado en su solicitud de visado y, una vez que la documentación le sea entregada, podrá iniciar la recolección de las adhesiones respectivas.

Importa resaltar que la normativa electoral no proscribire el visado de nuevos formularios de adhesión por lo que, en la práctica, la administración electoral ha entendido que, ante el agotamiento de los formularios visados, el extravío de estos o frente a cualquier otra circunstancia que lo amerite, la agrupación política recién constituida podrá requerir el visado y la entrega de nuevos formularios de adhesión. Sin embargo, no puede dejarse de lado que es del mayor interés del partido político mantener controles estrictos sobre esta documentación, que le permitan dar el seguimiento adecuado al cumplimiento paulatino de la recolección de la cantidad de adhesiones requeridas, y que minimicen el riesgo de retrasos en el proceso de inscripción. Además, no es un requisito, pero sí resulta conveniente que, en caso de solicitar el visado de nuevos formularios de adhesión, se especifique a la administración electoral las razones de hecho que fundamentan su solicitud y, de ser el caso, se indiquen los números de consecutivo de los folios que fueron extraviados, destruidos o dañados.

Así, recolectada la cantidad de adhesiones requeridas por la ley, el partido político deberá aportar los formularios de adhesión al Registro Electoral, para que, el Registro Civil, a través de su Departamento Electoral, proceda a analizar cada uno de los nombres, firmas y cédulas de identidad en ellos consignados. Finalizado este proceso de revisión, ese departamento certificará los hallazgos que hubiesen sido encontrados y los comunicará a la administración electoral.

Ahora bien, para verificar el cumplimiento del requisito de adhesiones exigidas por el artículo 60 del Código Electoral, la administración electoral únicamente considerará aquellas que consten en los formularios oficializados, de manera que cualquier información que no cumpla con estos requerimientos (sea que se presente en formularios no visados, folios duplicados, firmas fotocopiadas o escaneadas, números de cédula

incorrectos o que no concuerden con el nombre o firma asociado a estos, entre otros supuestos) será desestimada y no será contabilizada para ningún efecto legal. Tampoco se tomarán en cuenta firmas de personas extranjeras, menores de edad, personas no empadronadas y nacionales que se encontraren fallecidos al momento en que el Departamento Electoral efectúe la revisión de rigor. No obstante, sí se contabilizarán las “dobles adhesiones”, pues según lo hizo ver el Registro Electoral en oficio n.º DGRE-138-2017, en la actualidad no existe prohibición alguna que impida a un ciudadano dar su adhesión a múltiples agrupaciones partidarias en proceso de inscripción.

d. RATIFICACIÓN DE LA ASAMBLEA SUPERIOR

Habiéndose conformado todas las estructuras inferiores y con la venia del DRPP, la agrupación política constituida podrá celebrar su asamblea superior que, como lo establece el artículo 59 del Código Electoral, necesariamente deberá ratificar los estatutos provisionales y conformar los órganos correspondientes a la estructura superior.

De esta forma, los estatutos partidarios perderán su provisionalidad y se transformarán, una vez inscrita la agrupación política ante el Registro Electoral, en la norma fundamental definitiva del partido. Es por este motivo que la observancia de los requerimientos de los artículos 52 y 53 del Código Electoral es de carácter prescriptivo y la debida comprensión de sus contenidos es de la máxima importancia. Sin embargo, estos ordinales omiten exigir algunas disposiciones que la jurisprudencia y la práctica administrativa han destacado como vitales, dentro de los cuales apuntan: **a)** quién ejercerá la representación legal de la agrupación; **b)** cuál será el órgano competente para tramitar las renunciaciones a cargos y/o militancia; **c)** a quién corresponderá custodiar los libros de actas y certificar, como fieles y exactas, las copias fotostáticas que de estos se elaboren; **d)** el plazo de vigencia de las estructuras partidarias y la calendarización precisa de su renovación; y **e)** el mecanismo para la implementación de la paridad horizontal en el caso de agrupaciones constituidas a escala nacional¹²; entre otros preceptos.

¹² De conformidad con la interpretación hecha por el TSE, en su resolución n.º 3603-E8-2016, sobre los alcances de los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral, en la actualidad las agrupaciones políticas deben garantizar la efectiva protección y reconocimiento del derecho fundamental de participación política en condición de igualdad, en lo que a la postulación de candidaturas a diputaciones se refiere. Así, el TSE dispuso que los partidos políticos están compelidos a desarrollar en sus estatutos o normativa interna, siempre que esta sea aprobada por la Asamblea Superior de cada agrupación, los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la paridad de género horizontal en esos cargos.

En lo que respecta a la integración de los órganos superiores de la agrupación política, sus designaciones se rigen bajo los mismos principios que instruyen la conformación de los órganos inferiores (una estructura básica legalmente establecida, el respeto al principio de paridad de género y la vigencia del principio de autodeterminación partidaria). No obstante, la agrupación política requiere más que un comité ejecutivo superior y una fiscalía general. Los artículos 52 inciso s), 73 y 74 del Código Electoral prescriben que los partidos políticos también deberán contar con un tribunal de ética y disciplina, un tribunal de elecciones y un órgano que garantice el derecho a la doble instancia en materia de sanciones –que en la práctica se ha denominado tribunal de alzada–.

En lo que respecta a estos últimos órganos, la normativa electoral establece generalidades sobre sus facultades y competencias, mas resulta parca en otros aspectos de relevancia para su operatividad como la cantidad de integrantes de cada uno de ellos y requerimientos o prohibiciones para su integración. En razón de lo anterior, las agrupaciones políticas –en apego al principio constitucional de autorregulación partidaria– podrán disponer en sus estatutos aquellas previsiones que, relacionadas con estas estructuras internas, se ajusten en mayor medida a sus intereses y necesidades. Para estos efectos, únicamente deben respetar el principio de paridad de género ya expuesto.

2.2. SOLICITUD INSCRIPCIÓN

Una vez que la agrupación haya celebrado su asamblea constitutiva, conformado sus estructuras internas superiores e inferiores, ratificado sus estatutos y recolectado la cantidad de adhesiones requeridas por ley, se tiene por culminada la primera etapa de constitución.

La segunda fase de inscripción de las agrupaciones políticas se circunscribe a la presentación, en tiempo y forma, de la solicitud formal de inscripción ante la DGRE. Según lo dispone el artículo 60 del Código Electoral, dicha solicitud deberá ser presentada por el presidente del comité ejecutivo provisional, dentro de los 2 años siguientes a la fecha de constitución del partido político y **dentro del plazo de doce meses previos a la celebración de la elección en que se pretenda participar**; a esta deberá adjuntarse la protocolización del acta de la asamblea superior.

Es de cardinal importancia que los personeros de la nueva agrupación política monitoreen constantemente el estado de su proceso de constitución, pues el plazo de 2 años derivado de la inactividad y desidia

partidaria es uno de caducidad que no admite interrupciones, excepciones ni prórrogas, de forma tal que, de cumplirse esa condición, de oficio y sin mayor trámite, el Registro Electoral procederá a declarar caduca a la nueva agrupación política.

En relación con este plazo bienal, el TSE ha enfatizado en su jurisprudencia que este corre a partir de la fecha de constitución del partido –momento en que se celebra su asamblea constitutiva– y hasta la presentación de la solicitud formal de inscripción ante el Registro Electoral, por lo que no debe entenderse que se extiende o abarca la eventual inscripción de la agrupación (TSE, resolución 4867-E3-2017).

a. FASE RESOLUTIVA

Así, una vez presentada la solicitud de inscripción en tiempo y forma, inicia la tercera y última etapa en la inscripción de las agrupaciones políticas ante el Registro Electoral. En esta, la DGRE procederá a corroborar que la nueva agrupación cumpla a cabalidad con todos los requerimientos impuestos por los artículos indicados a lo largo de este documento.

b. EXAMEN DE LA DOCUMENTACIÓN Y ACTUACIONES PARTIDARIAS

En un primer momento, el Registro Electoral verificará que en el expediente de la agrupación, llevado al efecto, consten los siguientes documentos: **a)** el acta constitutiva protocolizada; **b)** el acta de la asamblea superior protocolizada –dentro de la cual deben transcribirse los estatutos definitivos de la agrupación–; **c)** la cantidad de adhesiones exigida según la escala en la que fue constituida la agrupación; **d)** los autos dictados por el DRPP que acrediten la integración de todas las estructuras inferiores del partido político; y **e)** el informe de fiscalización de la asamblea superior rendido por los delegados designados por esa dependencia.

De contar con todos los elementos documentales supraindicados, el Registro Electoral remitirá al Departamento Electoral del Registro Civil la totalidad de las adhesiones presentadas para su análisis y se abocará, de inmediato, al examen detallado de lo actuado y acordado por la asamblea superior en lo que respecta a la integración de los órganos superiores del partido –quienes, en esencia, se rigen por las mismas disposiciones establecidas para los órganos inferiores– y la ratificación de los estatutos partidarios.

Este análisis conlleva un estudio minucioso y escrupuloso de la norma fundamental de la agrupación, en aras de garantizar el fiel cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 52 y 53 del Código Electoral, así como la cohesión y congruencia entre las propias disposiciones estatutarias. En cuanto a este punto, conviene recordar que es deseable que los estatutos partidarios contengan normas claras y precisas que faciliten la gestión administrativa y electoral de la agrupación. Por este motivo, resulta de interés para estas que en los estatutos se haga referencia expresa y precisa, entre otros, a los siguientes temas: **a)** los parámetros específicos para la difusión de propaganda en procesos electorales internos; **b)** la distribución de la contribución estatal durante los períodos electorales y no electorales; **c)** las facultades y competencias de cada uno de los órganos internos; **d)** la tipificación expresa de las conductas sancionables y el procedimiento sancionatorio bajo el cual se regirá el Tribunal de Ética y Disciplina; **e)** los procedimientos, a cargo del Tribunal de Elecciones Internas, para la elección de candidaturas; **f)** los mecanismos que garanticen la efectiva publicidad de la información contable y financiera; **g)** las herramientas necesarias para determinar el origen de los fondos provenientes de contribuciones privadas; y **h)** los mecanismos que garanticen la participación efectiva de la juventud.

C. PREVENCIÓN EN CASO DE DETECTARSE INCONSISTENCIAS Y SUBSANACIONES

De revelarse inconsistencias en la integración de los órganos partidarios, los contenidos de los estatutos ratificados o la cantidad de adhesiones requeridas, mediante resolución debidamente fundada, el Registro Electoral comunicará a la agrupación política los hallazgos encontrados y, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 23 del RCREPFA, le prevendrá para que en un máximo de quince días hábiles proceda a corregir lo alertado. Este plazo es único y no admite interrupciones ni prórrogas¹³, pues, según ha insistido el TSE, resulta improcedente que la administración electoral conceda:

(...) indefinidamente, plazos y oportunidades para la subsanación de los errores detectados dado que el derecho de los partidos a ser prevenidos de las omisiones o defectos de una solicitud como

¹³ Obsérvese que, en relación con esta afirmación, la propia administración electoral ha indicado que resulta inoportuna la extensión del plazo conferido a las agrupaciones políticas para la subsanación de aspectos esenciales de su constitución (resolución 716-DRPP-2017). Este criterio se fundamenta en la jurisprudencia electoral aplicable, en el tanto el TSE ha insistido en que no es posible prevenir en un segundo momento los defectos advertidos por la DGRE, de forma tal que una vez vencido el plazo otorgado, la administración electoral deberá examinar los requisitos de inscripción legalmente establecidos y dictar la resolución que corresponda (resolución 2817-E3-2015).

la de estudio, de previo a que ésta sea rechazada, debe entenderse dentro de un marco de razonabilidad que involucra, por parte de las organizaciones partidarias, el cumplimiento de lo prevenido en el plazo otorgado. (Resolución 3700-E3-2017).

Puede ocurrir que la subsanación de las inconsistencias advertidas por el Registro Electoral requiera de la celebración de una nueva asamblea superior, por lo que, para tales efectos, no bastará con que la agrupación solicite la fiscalización de esta asamblea durante el plazo conferido, sino que será necesario que, durante esos 15 días hábiles, solicite la fiscalización aludida, celebre efectivamente la asamblea y presente a la administración electoral el acta de esta debidamente protocolizada¹⁴.

d. PUBLICACIÓN DE EDICTOS DE LEY

En caso de que no haya inconsistencias, o bien, si estas hubieren sido subsanadas en tiempo y forma por parte de la agrupación política, en atención a lo dispuesto en los artículos 62 y 64 del Código Electoral, el Registro Electoral publicará un aviso durante 5 días consecutivos en el diario oficial La Gaceta, en el que se exprese, en resumen, el contenido de la solicitud de inscripción y se prevenga a toda la ciudadanía para que objete, en el término de 15 días naturales a partir de la última publicación, la inscripción pretendida. Si algún ciudadano impugnara la legitimidad de las firmas de adhesión, el Registro Electoral está compelido a evacuar, en la resolución de inscripción o denegatoria, dicha acusación.

e. CONCLUSIÓN DEL PROCESO

Ordinariamente, el proceso de inscripción de agrupaciones políticas culmina una vez que la DGRE dicte, en un plazo máximo de un mes después del vencimiento de los 15 días naturales aludidos, la resolución con la que se inscribe o se deniega la solicitud de inscripción respectiva. No obstante, este proceso puede culminar anormalmente por cuatro causas puntuales:

- El cumplimiento del plazo de 2 años naturales contados a partir de la fecha de constitución de la agrupación, derivados de la desidia partidaria (plazo ya expuesto en el apartado referido a la solicitud de inscripción). En este sentido, es importante recordar que el proceso de

¹⁴ Así lo hizo ver el Registro Electoral en su resolución n.º DGRE-062-DRPP-2017 confirmada, posteriormente, por el TSE mediante voto n.º 4867-E3-2017.

constitución e inscripción de partidos políticos es de naturaleza gradual y escalonada, por lo que no depende del impulso *ex officio* de la administración electoral. Con este escenario, sin mayor trámite, la Dirección General declarará caduco al partido constituido y archivará aquellas diligencias asociadas a este.

- El cumplimiento del plazo de 2 años naturales contados a partir de la fecha de constitución de la agrupación, por causas exclusivamente imputables a la administración electoral. De ser así, la DGRE está legalmente obligada a inscribir de inmediato a la agrupación política en cuestión.
- La omisión de dictado de resolución por parte de la administración electoral dentro de los 6 meses anteriores a la elección correspondiente, por causas atribuibles a esta. Llegado este momento, las solicitudes de inscripción de partidos políticos debidamente presentadas en tiempo y forma deberán ser acogidas por la administración electoral, quien está obligada a inscribir los partidos de que se trate.
- La solicitud expresa, por parte de los personeros partidarios, de desistir del proceso de inscripción de la agrupación política. Pese a que este supuesto no está contemplado dentro del Código Electoral, la administración –DGRE y DRPP– ha admitido que los miembros del comité ejecutivo provisional opten por desistir del proceso de inscripción, cuando estos así lo han solicitado formalmente; ello bajo los principios que inspiran y permean el amplio régimen de libertad consagrado dentro de nuestra Constitución Política (artículos 1, 9, 21, 25, 26, 98, entre otros)¹⁵.

Es importante insistir en que, por imperativo legal, la administración electoral está impedida de dictar resolución de inscripción de agrupaciones políticas dentro del plazo de 6 meses anteriores a la elección respectiva; salvo que, según se ha expuesto, por su omisión o inactividad, la solicitud de inscripción no hubiere sido atendida por el Registro Electoral para ese momento.

Finalmente, conviene traer a colación que, como regla general, contra todos los actos con efectos propios emanados del DRPP y la DGRE caben los

¹⁵ En este sentido, pueden consultarse los oficios n.ºs DGRE-476-2016, DGRE-1578-2016 y DRPP-400-2016.

remedios administrativos y jurisdiccionales contemplados en el Código Electoral y el RCREPFA; sea los recursos de revocatoria –en los términos de los artículos 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública– y el de apelación electoral –instaurado en los artículos 240 a 245 del Código Electoral–, que podrán ser interpuestos dentro del tercer día hábil con posterioridad a la notificación del acto correspondiente.

3. CONCLUSIONES

A partir de la exposición realizada, es posible afirmar que el proceso actual de constitución e inscripción de partidos políticos en Costa Rica se encuentra ampliamente regulado y supervisado por distintas autoridades electorales (DGRE, DRPP, Dirección General del Registro Civil y el TSE). Esto garantiza que solo aquellas agrupaciones que cumplan a cabalidad con los requerimientos establecidos de forma preceptiva por el legislador puedan, en efecto, participar en la política nacional y local y postular candidaturas a cargos de elección popular.

Sin embargo, sería deseable establecer lineamientos complementarios –ya sea mediante ley, reglamento o vía jurisprudencia– en punto a la instalación y desarrollo de las asambleas constitutivas de las agrupaciones políticas, así como al funcionamiento e integración de los diversos tribunales internos. Ello, con el claro objetivo de culminar el blindaje del proceso de constitución e inscripción de partidos políticos, así como procurar el correcto desempeño de las autoridades y órganos internos de estas agrupaciones.

Referencias biográficas

Costa Rica. (1949). Constitución Política 7 de noviembre.

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

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Decreto n.º 02-2012. Reglamento para la Conformación y Renovación de Estructuras Partidarias y Fiscalización de Asambleas.

Jiménez, M. (2016). *Derecho Público. Tomo I*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.

- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Organización de los Estados Americanos. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Sobrado, L. (Ene.-Jun., 2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Registro de Partidos Políticos. (2016). Oficio DRPP-264-2016 del veinte de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Registro de Partidos Políticos. (2017). Resolución 716-DRPP-2017 de las nueve horas con once minutos del diez de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Registro de Partidos Políticos. (2017). Oficio DRPP-3016-2017 del primero de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. (2017). Oficio DGRE-138-2017 del veintitrés de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. (2017). Resolución DGRE-062-DRPP-2017 de las nueve horas y treinta y cinco minutos del veintiséis de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (1999). Sentencia n.º 919-1999 de las nueve horas del veintidós de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2001). Sentencia n.º 1174-E-2001 de las quince horas del primero de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2001). Sentencia n.º 1536-E-2001 de las ocho horas del veinticuatro de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2008). Sentencia n.º 2887-E8-2008 de las catorce horas y treinta minutos del veintiséis de agosto.

- Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Sentencia n.º 4750-E10-2011 de las ocho horas y cincuenta minutos del dieciséis de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). Sentencia n.º 5401-E8-2014 de las nueve horas y quince minutos del veintidós de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Sentencia n.º 674-E10-2015 de las trece horas del cuatro de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Sentencia n.º 2817-E3-2015 de las once horas y treinta y cinco minutos del diecisiete de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Sentencia n.º 3603-E8-2016 de las diez horas del veintitrés de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Sentencia n.º 5229-E3-2016 de las catorce horas y quince minutos del doce de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Sentencia n.º 2741-E3-2017 de las nueve horas y treinta minutos del cuatro de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Sentencia n.º 3700-E3-2017 de las quince horas y cinco minutos del catorce de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Sentencia n.º 4867-E3-2017 de las nueve horas del diez de agosto.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1995). Sentencia n.º 2881-95 de las quince horas y treinta y tres minutos del seis de junio.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1997). Sentencia n.º 5379-97 de las catorce horas y treinta y seis minutos del cinco de setiembre.