

PROYECTO DE LEY

LEY PARA FORTALECER LA REPRESENTATIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Expediente n.º _____

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Según nuestro diseño constitucional, los partidos políticos desempeñan un rol fundamental y trascendental en el orden democrático de nuestro país, en tanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y gozan del monopolio para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular en sus tres modalidades vigentes: elecciones municipales, legislativas y presidenciales.

El interés general superior que reviste ese ejercicio y la elección de nuestros gobernantes es la génesis del derecho de asociación política, consagrado en el ordinal 98 constitucional, que otorga la posibilidad a los ciudadanos (con ideología similar o propósitos comunes) de constituir un partido político con carácter cantonal, provincial o nacional (según el alcance electoral al que aspiren) y participar en esas contiendas electorales (artículo 95 inciso 8 de la Constitución Política).

Aunque ese tipo de colectivos desempeñan un amplio elenco de funciones en el marco del sistema democrático nacional (*vgr.* creación de opinión pública, interlocución permanente en el diálogo ideológico y político, organización de ciudadanos y ciudadanas, capacitación de sus correligionarios, entre otras), es irrefutable que la verdaderamente inherente y exclusiva función de esos conglomerados ciudadanos es la de intervenir en tales torneos electivos, toda vez que, en esos escenarios, su intermediación (entre los postulantes y el electorado) resulta imprescindible¹. Por ello, la normativa procura su estabilidad y permanencia.

¹ Ver, en igual sentido, Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica [TSE]. Resolución n.º 5229-E3-2016 de las 14:15 horas del 12 de agosto de 2016.

La formalidad y responsabilidad con que las agrupaciones políticas aborden esas significativas y delicadas tareas no solo depende de que se nutran de ciudadanos comprometidos con su propuesta ideológico-programática, sino de que cuenten con bases mínimas de apoyo y representación ciudadana debidamente complementadas con una estructura interna que sea objeto de renovación periódica.

Son esos elementos, en suma, los que ofrecen el alcance para conceder legitimidad y vigencia a los partidos políticos en punto a justificar el tratamiento privilegiado que la norma fundamental les otorga en esta sensible materia.

A partir del interés público comprometido y, para dar operatividad a las disposiciones constitucionales citadas, el legislador ordinario se inclinó por plasmar en la ley una serie de requisitos básicos y mínimos para la constitución, inscripción, funcionamiento y permanencia de esas agrupaciones en punto a procurar el nivel razonable de representatividad e institucionalidad que, en buena y sana teoría, deben alcanzar y al que deben aspirar.

El objetivo primordial es asegurar la existencia de un arraigo popular mínimo mediante una adecuada representación de todas las zonas geográficas del país (según la escala adoptada) y prevenir una excesiva fragmentación del sistema de partidos políticos.

Algunas de esas disposiciones que, en su mayoría, son de larga data fueron integradas al actual Código Electoral, vigente desde el 02 de setiembre de 2009, en cuatro disposiciones de cardinal importancia.

En el artículo 58 de ese cuerpo de normas fue prevista una obligación exclusivamente dirigida a las agrupaciones en proceso de formación. Establece, en ese sentido, que la constitución de un partido deberá registrarse en un acta notarial y contar con la concurrencia de una cantidad nominal mínima de ciudadanos que no puede ser inferior a cincuenta (50) personas para las agrupaciones cantonales y cien (100) para aquellas de carácter provincial o nacional.

Bajo la misma lógica, el ordinal 60 párrafo cuarto, inciso e) les exige demostrar que la agrupación interesada (aún en ciernes) ha recibido la adhesión de una cantidad mínima de ciudadanos que, según la regla establecida, no puede ser inferior a tres mil (3.000)

personas para partidos políticos nacionales, mil (1.000) para los de carácter provincial y quinientos (500) para los cantonales.

Además, en el numeral 67 el legislador definió un modelo básico y obligatorio de organización interna mínima exigible a todos los partidos políticos (incluidas las agrupaciones en proceso de formación), según el cual, su estructura debe comprender órganos de dirección, deliberación y ejecución finamente articulados y ordenados desde las plataformas deliberativas de base y, a partir de ahí, en forma ascendente o escalonada hasta arribar a sus órganos superiores (según la escala cantonal, provincial o nacional adoptada), tomando como parámetro la división territorial administrativa del país, prevista en el ordinal 168 constitucional.

De tal relevancia es esa estructura esencial para afianzar el principio democrático en los partidos políticos que el artículo 48 prevé el deber de renovarla en forma periódica e integral como requisito ineludible para participar en los procesos electorales citados. Esto último implica el remozamiento completo de todo el andamiaje organizativo mediante procedimientos competitivos con el fin de promover la democracia interna que debe caracterizar el funcionamiento de ese tipo de organizaciones².

Finalmente, en el numeral 68 del mismo código, el legislador instituyó la posibilidad de cancelar la inscripción de un partido político cuando no sea posible verificar que mantiene una base de apoyo popular significativa. Diseñó tal consecuencia para la agrupación que, en la elección disputada, no obtenga un número de votos válidos igual o superior al de adhesiones exigidas.

Como es razonable, el objetivo de tales medidas (individual o sistemáticamente aplicadas) se sustentaba en que, cuanto mayor apoyo o vigencia tuvieran los partidos políticos -o las agrupaciones en formación- dentro de las unidades territoriales comprendidas en la escala adoptada, ello se vería reflejado no solo en el éxito de sus aspiraciones político-electorales, sino que contribuiría a una más forzosa y auténtica representación de los intereses y necesidades de esas comunidades hasta llegar a posicionarse como conglomerados efectivamente representativos de los requerimientos y preferencias ciudadanas.

² Ver, en igual sentido, TSE. Resolución n.º 303-E-2000 de las 09:30 horas del 15 de febrero de 2000.

Esos objetivos siguen siendo válidos. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Elecciones ha percibido -a la luz de los elementos objetivos y ponderables con los que cuenta en este momento- que, tal y como están consagradas esas normas, no tienen el alcance para garantizar la representatividad e institucionalidad de la que deben gozar los partidos políticos (o las agrupaciones en formación) ni están surtiendo -en forma particular ni colectiva- la eficacia necesaria para responder a sus principios rectores.

Una mezcla de variables y factores muy significativos (*vgr.* el entorno sociopolítico imperante, la ausencia absoluta de actualización de algunas de esas disposiciones, la nulidad acaecida sobre otras y los intereses de los actores en juego), así como la forma en que interactúan ha generado, en su conjunto, condiciones para producir resultados inesperados e insatisfactorios.

La evidencia acumulada demuestra que ambos conceptos (representatividad e institucionalidad) están experimentando un notable menoscabo y que, lejos de rectificarse, ambos fenómenos persisten en una constante invariable. Los datos correspondientes no permiten arribar a una conclusión distinta.

Las circunstancias inconvenientes que rodean a cada una de las normas citadas serán descritas en detalle en los párrafos siguientes.

En efecto, la fórmula adoptada en el artículo 58 del Código Electoral (que fija cuotas mínimas de comparecencia para otorgar validez al acto de constitución de un partido político) no es una solución reciente.

Con posterioridad a la Constitución Política de 1949 y, al promulgar la Ley n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952 (vigente a partir del 14 de enero de 1953), el legislador ordinario se inclinó por conservar una regla de larga data, según la cual, la fundación de una agrupación de ese tipo (a cualquier escala) debía agrupar una cantidad -nominal- no inferior a 25 ciudadanos.

Para ese año, el padrón de electores rondaba las 294.016 personas, lo que significa que la cuota exigida -traducida a valores porcentuales- representaba un 0,008502% de la totalidad de electores registrados para esa fecha³.

3 Tribunal Supremo de Elecciones [TSE]. (s. f.). <https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

El padrón contabiliza -al día de hoy- cerca de 3.587.643 ciudadanos⁴. Así, la cifra de cien (100) comparecientes, requerida actualmente para constituir un partido de carácter nacional, representa tan solo un 0,002787% de la totalidad del electorado, lo que se traduce en una cifra porcentual considerablemente menor -en términos comparativos- con aquella que dio origen a ese requerimiento.

Ello significa que, mientras la cantidad de electores creció aproximadamente 12 veces durante los últimos 70 años, el requisito nominal citado no fue objeto de actualizaciones representativas del crecimiento mostrado por la población electora, como era lo esperable. Convertida en valor porcentual, esa cuota mínima no experimentó crecimiento equivalente ni significativo de acuerdo con ese parámetro objetivo y, por el contrario, decreció.

A idéntica conclusión se arriba en cuanto a la obligación descrita en el ordinal 60 que exige presentar una cantidad mínima de adhesiones.

Efectivamente, la cifra nominal de 3.000 adherentes (que hoy se requiere para la inscripción de partidos políticos a escala nacional) fue establecida también en la Ley n.º 1536 (que, como se vio, data de 1952) y, a pesar del crecimiento experimentado por el padrón electoral nacional (en los términos descritos), la exigencia citada no ha recibido ningún ajuste desde ese momento; por ello, las mismas adhesiones exigidas hace 70 años siguen en vigor.

Aunque en el pasado hubo algunos intentos de ley para dejar atrás las fórmulas nominales e implementar una cifra porcentual de adhesiones (con base en el padrón electoral), estos no perduraron y, hoy en día como nunca antes, es notoria la necesidad de virar hacia una solución de ese tipo aplicando un porcentaje razonable que, por su naturaleza, tenga ajuste automático.

A las omisiones de actualización citadas se suma que el texto original del artículo 67 (correspondiente a la estructura interna mínima exigida a los partidos en formación e inscritos) fue objeto de una modificación sustancial como producto de la nulidad decretada en el voto de la Sala Constitucional n.º 2010-009340 de las 14:30 horas del 26 de mayo de 2010. Ese fallo, en esencia, suprimió las asambleas distritales como base obligatoria del andamiaje interno de esas agrupaciones.

4 TSE. (s. f.). https://www.tse.go.cr/pdf/padron/sumaria_pcd.pdf

Desde entonces y, salvo algunas pocas excepciones de partidos políticos que decidieron conservarlas (en el ejercicio de su autorregulación partidaria), la inmensa mayoría de agrupaciones en formación o ya inscritas se inclinaron por emprender sus procesos de estructuración inicial o recambio a partir de las asambleas cantonales.

Los efectos de esa tendencia solo han podido ponderarse -en forma objetiva- transcurrida una década desde la transición citada.

En efecto, contrario a lo esperable, la evidencia permite advertir que las agrupaciones en formación han mostrado una tendencia generalizada a iniciar la edificación de su estructura interna mediante asambleas cantonales (de base) insuficientemente representativas de los distritos que componen el cantón respectivo. En la mayoría de los casos los participantes son ciudadanos que, aunque pertenecen al cantón respectivo, provienen apenas de una pequeña fracción de la totalidad de los distritos que componen la circunscripción.

De la muestra aplicada a una porción de los nuevos partidos que conformaron sus estructuras para participar en las elecciones nacionales de 2022, se desprende que la concurrencia de vecinos de todos o de -al menos- una mayoría de los distritos es prácticamente nula. En su generalidad, los distritos “no representados” pueden superar sobradamente el 70%.

Tomando como referencia que, según la normativa actual, bastaría la presencia de 3 personas para integrar el quórum de una asamblea cantonal (como base del andamiaje), es razonable y preocupante concluir que un nuevo partido político (a esa escala) bien podría reunir esa cantidad de asistentes -con extrema facilidad- entre vecinos de un único distrito, e incluso pertenecientes a una misma familia y, en ese mismo acto, nombrar el resto de la estructura interna requerida.

Ante un escenario de ese tipo, en el caso de que un candidato de esa agrupación obtenga un puesto de elección popular a nivel municipal, es razonablemente improbable que represente adecuadamente los intereses de todos los distritos del cantón toda vez que carecería de arraigo en las unidades territoriales distritales ajenas a las bases de su agrupación.

No es abundante señalar que el comportamiento citado también es notorio en los procesos de renovación de estructuras de partidos políticos inscritos a todas las escalas.

No cabe duda de que esa tendencia, sumada a la falta de actualización de los requisitos de formación e inscripción advertida *supra*, sí han tenido el alcance y las condiciones para producir una severa distorsión, al punto de debilitar la institucionalidad de los partidos políticos, facilitar niveles de representación mínimos (en las plataformas de base) y contribuir a una proliferación o excesiva fragmentación -cada vez más pronunciada- de esas agrupaciones.

La evidencia permite aseverar que la última de esas conclusiones no es antojadiza. En los últimos 10 años, el aumento en el número de solicitudes de inscripción de nuevos partidos políticos a nivel nacional y cantonal ha crecido en más de un 100%, lo que pone en evidencia que los riesgos citados no son ilusorios.

En la búsqueda de un equilibrio en esta materia, lo procedente es efectuar una revisión del bloque de legalidad y, en especial, del marco normativo involucrado.

Es por ello que el Tribunal Supremo de Elecciones en un ejercicio riguroso y extenso se ha permitido efectuar una serie de propuestas de reforma que pueden contribuir a revertir la tendencia descrita a fin de que los vacíos citados no desnaturalicen el espíritu de las normas ni hagan nugatorios -en la práctica- los principios, fines y objetivos trazados por el Constituyente en esta materia.

Con ese objetivo, en el artículo 58 propone actualizar los requisitos de constitución de los partidos políticos en los siguientes términos: **1)** aumentar el número mínimo de comparecientes al acto de constitución de la siguiente manera: **a)** ciento cincuenta (150) personas para los partidos políticos a escala nacional y provincial; y **b)** setenta y cinco (75) personas para partidos a escala cantonal; y **2)** establecer que los comparecientes a ese acto no pueden ser integrantes activos de la estructura interna de otro partido político inscrito ni haber participado en la asamblea de constitución de otra agrupación en formación.

La última de esas propuestas pretende evitar que una o varias personas puedan concurrir al acto de constitución de un número ilimitado de agrupaciones “de papel” o “simuladas” e incluso, pertenecer a la estructura interna de un partido formalmente constituido y participar activamente en la formación de otros.

En el ordinal 60, párrafo cuarto, inciso e), se plantea actualizar los requisitos de la solicitud de inscripción de ese tipo de agrupaciones mediante dos medidas específicas:

1) aumentar de nominal a porcentual el número de adhesiones (de 3.000 a 0,15% del padrón nacional, provincial o cantonal correspondiente); y **2)** establecer que la cantidad de adhesiones exigida no podrá ser inferior a tres mil (3.000) en el caso de partidos políticos provinciales y mil (1.000) en los cantonales.

En el caso del artículo 67, se sugiere: **1)** establecer como obligatorias las asambleas distritales para partidos políticos de carácter cantonal; **2)** definir que, en el caso de las agrupaciones a escala provincial o nacional, la asamblea cantonal (de base) esté constituida, al menos, por un (1) ciudadano de cada distrito de la circunscripción; y **3)** delimitar que, aunque el número de distritos sea inferior a cinco (5), la asamblea cantonal de base debe estar integrada por un número no inferior a cinco (5) personas.

Además, se recomienda la inclusión de un nuevo artículo 67 *bis* para implementar la figura denominada “*Declaratoria de inactividad*” que aplicará cuando, pasado un año desde el vencimiento de las estructuras internas, el partido político interesado no haya iniciado los trámites de renovación. Se entiende que, en ese caso y por causas plenamente atribuibles a la misma agrupación, es imposible verificar que mantiene una base de apoyo popular significativa que le permita edificar una estructura permanente y sólida.

Como corolario, se sugiere la reforma al artículo 68 para agregar una nueva causal a la “*Cancelación de inscripciones*” aplicable cuando, transcurrido un año desde la declaratoria de inactividad citada, no se hayan renovado las estructuras vencidas. A la luz de todas las consideraciones precedentes, se estima que esa propuesta y sus consecuencias son jurídicamente válidas.

Por último, se propone incluir un inciso t) al artículo 52 para que en el estatuto partidario de la agrupación política se defina un procedimiento para que la Asamblea Superior pueda revocar el mandato de los miembros del Comité Ejecutivo Superior, como decisión política. Dicha revocatoria no conlleva la sanción de desafiliación del partido político, para lo cual deberá de cumplirse con el procedimiento previsto en el inciso s).

Se entiende que este tipo de cautelas son compatibles con los principios constitucionales citados como medidas lógicas, consecuentes, necesarias, idóneas y proporcionales para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA FORTALECER LA REPRESENTATIVIDAD E
INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

ARTÍCULO 1.- Se adiciona un inciso t) al artículo 52 del Código Electoral, Ley n.º 8765, de 19 de agosto de 2009, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 52.- Estatuto de los partidos políticos

El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:

(...)

t) El mecanismo para que la Asamblea Superior pueda revocar el mandato de los miembros del Comité Ejecutivo Superior, como decisión política. Para ello, deberá contemplarse, al menos, la presentación de una moción firmada por un 25% de los miembros de esa Asamblea Superior y una votación favorable a la revocatoria igual o superior a los dos tercios de los miembros que conforman el órgano superior”.

ARTÍCULO 2.- Se reforma el artículo 58 del Código Electoral, Ley n.º 8765, de 19 de agosto de 2009, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 58.- Constitución

Para constituir un partido político a escala nacional o provincial, todo grupo de **ciento cincuenta (150)** ciudadanos, como mínimo, **deberá celebrar una asamblea de constitución**; si se trata de la formación de un partido a escala cantonal, el grupo **no podrá ser inferior a setenta y cinco (75)** ciudadanos siempre y cuando sean electores del cantón respectivo.

El acto de constitución del partido **deberá ser supervisado por la Administración Electoral.**

En el acta de constitución, **que deberá ser protocolizada por notario público**, se consignará necesariamente lo siguiente:

a) Los nombres y las calidades de todas las personas que integren el grupo solicitante. En caso de que alguno de los participantes en la asamblea de constitución se encuentre integrando la estructura de un partido político inscrito, deberá acreditar, por escrito, su renuncia como requisito para participar en el nuevo acto constitutivo.

- b) Los nombres de quienes integran el comité ejecutivo provisional.
- c) Los estatutos provisionales del partido que formalmente deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 52 de este código.

Las personas que concurren al acto constitutivo no podrán ser parte de otro grupo fundador hasta tanto no se resuelva, en definitiva, la petición de inscripción de la primera agrupación cuya constitución apoyó. Sin embargo, sí podrán variar su afiliación política en cualquier momento y realizar cualesquiera otros actos de militancia, pero esa nueva afinidad política no afectará a la agrupación en formación.”.

ARTÍCULO 3.- Se reforma el inciso e) del párrafo cuarto del artículo 60 del Código Electoral, Ley n.º 8765, de 19 de agosto de 2009, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 60.- Solicitud de inscripción

(...) Junto con la solicitud de inscripción, deberán presentarse los siguientes documentos:

(...)

e) Una cantidad de adhesiones equivalente al 0,15% de los electores del padrón nacional, a la fecha de constitución del partido, si se pretende inscribir a esa escala. Ese porcentaje de adhesiones se calculará con base en la lista de electores de la respectiva provincia o cantón si el partido pretendido lo es en alguna de esas escalas. En cualquier caso, la cantidad de adhesiones exigida no podrá ser inferior a tres mil (3.000) en el caso de los partidos provinciales y mil (1.000) para las agrupaciones cantonales.”.

ARTÍCULO 4.- Se adiciona un inciso a) y se reforma el inciso b) del artículo 67 del Código Electoral, Ley N.º 8765, de 19 de agosto de 2009, para que en adelante se lean de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 67.- Órganos de los partidos políticos

Sin perjuicio de la potestad autorreglamentaria de los partidos políticos para delimitar su propia organización interna, necesariamente esta deberá comprender al menos:

- a) **Una asamblea distrital en cada distrito administrativo, formada por un mínimo de tres (3) electores de la respectiva circunscripción. Estas**

asambleas distritales serán obligatorias tratándose de los partidos a escala cantonal y, facultativas, para las agrupaciones a escalas nacional o provincial. Cada asamblea distrital deberá designar cinco (5) delegados que integrarán la asamblea cantonal siguiente.

- b) Una asamblea cantonal en cada cantón, constituida por (5) delegados de cada distrito, electos por las respectivas asambleas de distrito. Si la asamblea cantonal es la asamblea base deberá estar constituida, al menos, por un elector vecino de cada uno de los distritos que conforman el cantón. En este caso, si el número de distritos es menor a cinco, la asamblea cantonal estará integrada por no menos de cinco electores (...).”.**

ARTÍCULO 5.- Para que se adicione un artículo 67 *bis* al Código Electoral, Ley N.º 8765, de 19 de agosto de 2009, en los siguientes términos:

“ARTICULO 67 BIS. Declaratoria de inactividad

Pasado un año desde el vencimiento de sus estructuras internas, el Registro Electoral declarará inactivas a aquellas agrupaciones que, durante ese tiempo, no hubieren practicado gestiones para renovar las designaciones de sus asambleas y órganos internos.

La resolución respectiva se publicará, por única vez, en el Diario Oficial y una vez firme se comunicará a todas las entidades de intermediación financiera supervisadas, para el congelamiento inmediato de sus cuentas y operaciones de crédito.

La declaratoria de inactividad no supone la cancelación de su asiento de inscripción, pero suspende la potestad de inscribir candidaturas a cargos de elección popular, de recibir financiamiento público en general y exime a la agrupación política correspondiente de remitir periódicamente su información financiero-contable, conforme ha sido previsto en los artículos 88, 132, 133 y 135 de este Código.

Se considerará activo nuevamente al partido político que hubiere culminado de forma exitosa su proceso de renovación de estructuras y cuente con la acreditación de su comité ejecutivo superior.”.

ARTÍCULO 6.- Se reforma el artículo 68 del Código Electoral, Ley N.º 8765, de 19 de agosto de 2009, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“ARTICULO 68. Cancelación de inscripciones

Con la salvedad de lo dispuesto para las coaliciones, la Dirección General del Registro Electoral cancelará, sin más trámite, las inscripciones de los partidos políticos en los siguientes casos:

- a) **Cuando no obtengan en la elección de presidente si es nacional, de diputado si es provincial o de regidores si es cantonal un número de votos válidos igual o superior al porcentaje de adhesiones exigido en este código.**
- b) **Cuando, después de ser declarado inactivo, no renueve sus estructuras internas dentro del año siguiente a esa declaratoria. El único acto que interrumpe ese plazo es la celebración de la asamblea superior.**

En el caso de que la agrupación política, cuya inscripción se cancele, cuente con sumas en sus reservas de gastos permanentes de capacitación y organización, el TSE dictará la resolución que ordenará su reintegro al erario.”.

Rige a partir de su publicación.