

ANEXOS

Exp: 05-008515-0007-CO

Res. N° 000456-2007

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas cincuenta minutos del diecisiete de enero de dos mil siete.

Acción de inconstitucionalidad promovida por **Walter Coto Molina**, mayor, casado, abogado, portador de la cédula de identidad número tres-ciento ochenta y siete-doscientos sesenta y uno, vecino de Pozos de Santa Ana, y **Javier Víquez Alfaro**, mayor, casado, abogado, vecino de La Asunción de Belén, portador de la cédula de identidad cuatro-ciento catorce-cuatrocientos veintiocho; contra los artículos 5, párrafos segundo y tercero, 27 inciso b), d), e), f), g) y párrafo final, 46, 48 inciso b), 49, 50, 54, 55, y 65, todos del Código Electoral, Ley 1536 del 10 de diciembre de 1952 y sus reformas. Intervienen la Procuraduría General de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones por medio de sus respectivos titulares.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las trece horas cincuenta y cuatro minutos del seis de julio de dos mil cinco, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 5, párrafos segundo y tercero, 27 inciso b), d), e), f), g) y párrafo final, 46, 48 inciso b), 49, 50, 54, 55, y 65, todos del Código Electoral, Ley 1536 del 10 de diciembre de 1952 y sus reformas. Alegan que la legitimación para interponer la acción proviene del artículo 75, párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por tratarse de la defensa de intereses difusos (derecho fundamental de elegir y ser electo), los cuales al tenor de la jurisprudencia constitucional evidencian un interés individual como afectados en el derecho de participar, postular o ser postulados y eventualmente ser electos en puestos de elección popular sin que tengan que estar en ningún partido político. Las normas se impugnan porque obligan a los ciudadanos costarricenses a agruparse o asociarse a un determinado partido político para ejercer su derecho fundamental de elegir y ser electo, siendo esa obligación de ley contraria a la Constitución Política. Sostienen que es restrictivo constitucionalmente al impedir el pleno goce de ambos derechos en forma directa e individual, o a través de grupos socialmente organizados diferentes a las agrupaciones políticas que prevé el artículo 98 constitucional, que las prevé más no obliga a asociarse para el ejercicio de los derechos de elegir y ser electo. Consideran que los partidos políticos pueden ser unas de las tantas opciones de organización, pero no puede ser ni debe ser la única, ni tampoco

podría derivarse de la Constitución que si no se está en un partido, el ciudadano pierde la posibilidad de ejercitar un derecho que es fundamental, como por ejemplo el derecho a ser electo a puestos de representación popular. Estiman que el monopolio del acceso a los cargos de elección popular, contraviene además, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual recoge, contempla y faculta la participación ciudadana en forma amplia, directa, sin cortapisas y no sólo por medio de partidos o asociaciones políticas. A juicio de los accionantes, debe aplicarse la regla de interpretación *in dubio constitucional, pro libertatis*, pues la Constitución no restringe o limita para elegir o ser electo, únicamente recoge en su numeral 98 una de las varias y tantas formas, caminos o procedimientos para acceder a los puestos de elección popular, no puede una norma de rango menor -el Código Electoral- establecer tales restricciones o limitaciones. Estiman que no es constitucional obligar a los ciudadanos a formar parte de un partido político para que puedan ser electos, o para que los electores voten por ellos, primero porque los partidos son asociaciones y el artículo 25 de la Constitución Política dice que "nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.", y además, el artículo 95 inciso 4) de la Constitución posibilita que la ley regule el ejercicio del sufragio, pero debe ofrecer las "garantías de que el sistema para emitir el sufragio, les facilite a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho", con lo que debe ampliar y no restringir las oportunidades de aquellos que puedan ser electos sin estar en partidos, garantizar un ejercicio más democrático de la ciudadanía en el ejercicio del derecho al voto.

2.- Ana Lorena Brenes Esquivel, Procuradora General de la República al contestar la audiencia conferida, solicita que la acción sea rechazada por el fondo. Estima que la exigencia de postularse por medio de un partido político para ocupar un puesto de elección popular no se deriva del Derecho de la Constitución, sino de un mandato legal, esta opción se encuentra dentro de las posibles que puede adoptar el legislador en uso de la potestad de legislar; máxime la importancia que le ha otorgado la Sala Constitucional a los partidos políticos. A su juicio la regulación legal obedece a un caso de discrecionalidad legislativa o materia de oportunidad, tendente a regular y garantizar el efectivo ejercicio del derecho. Sostiene que como el derecho de asociación política es un derecho fundamental, lo importante es que existan requisitos mínimos, flexibles y accesibles al ciudadano para que puedan conformar una agrupación política y en la medida de que estén justificados racionalmente, no se ve porque estaría vulnerando los derechos fundamentales. Añade que la democracia requiere de ciertas reglas de funcionamiento que permitan su operatividad, pues su alteración podría ponerla en riesgo y, eventualmente, provocar su desaparición. Considera a la vez que una eventual declaratoria de inconstitucionalidad, además del vacío que crearía, podría generar una situación donde se quebranten las normas básicas y objetivas que se requieren para el normal desenvolvimiento del sistema republicano. Alega además, que el derecho de asociación no es absoluto, lo cual significa que el legislador, en

uso de la potestad de legislar, puede establecer limitaciones siempre y cuando estas sean objetivas, razonables y proporcionales. La limitación impuesta a este derecho tiene como aspecto teleológico el garantizar, proteger y promover valores esenciales de la colectividad, todo lo cual constituye un elemento objetivo y suficiente para admitir la limitación a esta libertad, pues los fines superiores que se persiguen con esta se encuentran plenamente justificados.

3.- El señor Oscar Fonseca Montoya, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, al contestar la audiencia señaló que aunque las actas de la Asamblea Nacional Constituyente del 1949, al referirse a los partidos políticos no indican expresamente que exista un monopolio, en realidad lo dan por supuesto, con lo cual argumenta a favor de la tesis del rango constitucional como su fuente directa. Sostiene que según las discusiones contenidas en las actas, la proscripción del partido comunista tenía como finalidad que aquellas personas que comulgaran con las ideas comunistas no accedieran a puesto de elección popular, impidiéndoles participar en los procesos electorales, y esto sólo se explica si entendemos que los constituyentes partían de la premisa del monopolio de los partidos políticos para la presentación de candidaturas en dichos procesos electorales. Señalan además a favor de su tesis, que la Constitución Política no hace referencia alguna a otras vías de postulación a puestos de elección popular a nivel nacional, distintas de los partidos políticos, lo que hace pensar que fueron deliberadamente excluidas, al conferir a los partidos políticos la exclusividad para presentar candidaturas y recibir la contribución estatal. También el artículo 95 inciso 8) constitucional apunta en este sentido, al reafirmar la concepción constitucional de que son los partidos políticos el único medio elegido por el constituyente, para canalizar en forma exclusiva las candidaturas de elección popular a cargos nacionales. El Tribunal concluye que el constituyente de 1949 sí optó por establecer un monopolio a favor de los partidos políticos para la presentación de candidaturas para las elecciones nacionales y por eso solicita que la acción sea desestimada. En cuanto a las elecciones municipales sostiene que la constitución no se refiere a ellas, pues habla de las elecciones nacionales. Para el Tribunal, las candidaturas nacionales y provinciales presentan características socio-políticas que las diferencian sustancialmente ya que los candidatos a puestos municipales, más que portadores de una vocación por alcanzar el poder gubernamental o de constituirse en la oposición dialogante con éste, en la mayoría de los casos representa una instancia de promoción de intereses locales, que no requieren, por lo general, de bases nacionales de apoyo o de grandes y complejas estructuras organizativas partidarias, por esa razón, estiman que al no existir un monopolio a favor de los partidos políticos extensible a la postulación de candidaturas para elecciones municipales, éstas pueden ser variadas por el legislador ordinario para garantizar un acceso más directo.

4.- El 27 de enero del año dos mil seis, el señor Guillermo Brenes Cambronero solicita se le tenga como coadyuvante de la presente acción. Mediante resoluciones de la Presidencia de las quince horas y diez minutos del

seis de marzo y trece horas y cuarenta minutos del quince de marzo, ambas del dos mil seis, se rechazó la gestión por extemporánea.

5.- Los edictos de ley se publicaron en los boletines judiciales números 238, 239 y 240 del 9, 12 y 13 de diciembre del año 2005 respectivamente.

6.- De conformidad con el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que faculta a la Sala a fallar en cualquier tiempo cuando tenga elementos de juicio suficientes, se prescinde de la vista oral a que se refiere el artículo 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

7.- En los procedimientos se han cumplido las prescripciones legales; y, rechazada.

Redacta el Magistrado Mora Mora; y,

Considerando:

I.- Sobre la legitimación de los accionantes. Esta acción es admisible en forma directa, en los términos del artículo 10 de la Constitución Política, artículos 73 y 75 párrafo segundo de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto la impugnación es de normas de carácter electoral, que están dentro del control constitucional de las leyes y son consideradas por la jurisprudencia constitucional como de interés difuso. En ese sentido pueden consultarse, entre otras, las sentencias números 980-91, de las trece horas treinta minutos del veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y uno y 07158- 2000 de las catorce horas cincuenta y nueve minutos del dieciséis de agosto del dos mil, que consideran la defensa de los derechos políticos como de interés difuso, es decir, como aquellos cuya titularidad pertenece a un grupo de personas indeterminado aunque determinable, quienes son sus titulares colectivamente, todos y cada uno de ellos, como miembros de esa colectividad. Este caso, es promovido por dos ciudadanos que estiman lesionados sus derechos constitucionales y convencionales por la normativa impugnada, pues para participar en las elecciones se les obliga a pertenecer a un partido político. Alegan no formar parte de ninguno e indican pertenecer a un grupo indeterminado pero determinable de personas que aspiran a participar en las elecciones nacionales sin ser parte de una asociación política, de modo que la limitación contenida en la ley, para acceder a los puestos de elección popular únicamente por medio de partidos políticos, a su juicio, infringe sus derechos políticos. Otras sentencias que reconocen la legitimación directa en materia electoral son: 1995-02881, 1997-05518, 2000-2855 y 2003-02771, todas referidas a temas electorales en los cuales se acusa la restricción o condicionamiento de los ciudadanos para ejercer sus derechos constitucionales de orden político .

II.- Sobre el objeto de la acción y la normativa impugnada. Los accionantes impugnan la siguiente normativa del Código Electoral por violación del numeral 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 25, 98 y 95 inciso 4) de la Constitución Política, en cuanto impide a los ciudadanos costarricenses postularse en forma individual y personal -o mediante otras formas asociativas u organizativas que no sea por medio de la pertenencia y participación en partidos políticos-, para puestos de elección popular. Se impugna los siguientes artículos, en cuanto expresan y recogen de diversas maneras el monopolio de los partidos políticos como la única forma de participar en las diversas elecciones populares:

"Artículo 5.- Requisitos para ser elegido (*)

Para ser Presidente y Vicepresidente de la República se requiere reunir los requisitos estatuidos en la Constitución Política. También, se respetarán las exigencias constitucionales para ser diputado a la Asamblea Legislativa. Para ser alcalde, regidor, síndico de los gobiernos municipales o miembro del Consejo de Distrito, se necesitan los requisitos fijados en el Código Municipal.

Los **partidos políticos** serán responsables de que la elección de los miembros indicados en los dos párrafos anteriores, recaiga sobre personas de reconocida idoneidad, con el fin de garantizar al pueblo costarricense la capacidad de sus gobernantes.

(*) Así reformado por ley No. 6629 de 3 de setiembre de 1981. "La Gaceta " No. 182.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No. 7794 de 30 de abril de 1998. LG# 94 de 18 de mayo de 1998."

"Artículo 27.- Requisitos de las papeletas (*)

Las papeletas serán marcadas con el distintivo que disponga el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante acuerdo que publicará en el Diario Oficial. Contendrán los siguientes requisitos:

a) Tendrán forma y modelo iguales y estarán confeccionadas en papel no transparente. Sin embargo, el Tribunal podrá diseñar papeletas especiales para ciudadanos con limitaciones físicas que les impidan utilizar las comunes

b) El tamaño será fijado por el Director del Registro Civil, de acuerdo con el número de **partidos** que intervengan en la elección;

c) En las papeletas para Diputados, la lista de candidatos irá en columna vertical y cada columna estará separada por una línea también vertical;

d) Las papeletas para Presidente, y Vicepresidentes se imprimirán en papel blanco; las de diputados, alcalde, regidores, síndicos y

miembros de los Consejos de Distrito, en papel de colores diferentes; (*)

e) Cada columna tendrá el nombre del **partido** correspondiente, subrayado con una franja horizontal del color o la combinación de colores de la divisa inscrita de ese partido;

f) En las papeletas para elegir Presidente y Vicepresidentes se imprimirá, encima de la franja en colores, el nombre del **partido** correspondiente y, debajo de ella, la fotografía del candidato a la Presidencia, su nombre y el de los candidatos a Vicepresidentes;

g) Las papeletas para alcalde, regidores, síndicos municipales y miembros de los Consejos de Distrito incluirán la lista de candidatos. Además, el Registro Civil remitirá a las Juntas Receptoras de Votos, carteles con las listas de los alcaldes, regidores, síndicos y miembros de los Consejos de Distrito que serán elegidos por quienes voten en esas Juntas, para que las exhiban en el exterior de los locales donde actúen. Los carteles seguirán el mismo orden de la papeleta, de manera que los ciudadanos puedan distinguir, con facilidad, a los candidatos de cada **partido político**. (*)

Las papeletas se imprimirán en la Imprenta Nacional. Sin embargo, si fuere necesario, el Tribunal Supremo de Elecciones podrá ordenar la impresión en imprentas particulares, prescindiendo del sistema de licitación exigido por la Ley de Contratación Administrativa. Los **partidos políticos** que hayan inscrito candidaturas de conformidad con la ley, podrán acreditar fiscales ante tales imprentas.

Transitorio.- Para las elecciones de 1998, podrá omitirse la inclusión del nombre de los candidatos en las papeletas, conforme se establece en el inciso g) del artículo 27. En su lugar, podrá realizarla por medio de carteles con los nombres de los candidatos propuestos.

(*) El presente artículo ha sido modificado mediante Ley No. 7653. LG# 246 de 23 de diciembre de 1996."

"Artículo 46.- Integración de las Juntas Cantonales (*)

Las Juntas Cantonales estarán integradas por un elector delegado de cada uno de los partidos políticos participantes en la elección con candidaturas inscritas.

Tres meses antes de una elección y por medio del Presidente del Comité Ejecutivo Superior del **Partido** o del Presidente del Comité Ejecutivo de la Asamblea de Cantón, cada partido comunicará por escrito, al Tribunal Supremo de Elecciones, los nombres de los delegados propietario y suplente del respectivo cantón. El partido renuente a designarlos perderá todo derecho a representación en la respectiva Junta.

Dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término antes dicho, el Tribunal Supremo de Elecciones acogerá necesariamente la designación de los partidos interesados y publicará el acuerdo en que declare integradas las Juntas Cantonales, siguiendo el mismo orden de la División Territorial Electoral.

(*). El presente artículo ha sido modificado mediante Ley No. 7653. LG# 246 de 23 de diciembre de 1996."

"Artículo 48.- Atribuciones de las Juntas Receptoras de Votos (*)

Corresponderá a las Juntas Receptoras de Votos:

- a) Recibir el voto de los electores;
- b) Escrutar los votos recibidos y computar los emitidos en favor de cada **partido**;
- c) Enviar a la Junta Cantonal o entregar a los delegados que el Tribunal designe, la documentación electoral y el material sobrante, una vez cerrada el acta final de votación.

(*). El presente artículo ha sido modificado mediante Ley No. 7653. LG# 246 de 23 de diciembre de 1996."

"Artículo 49.- Cómo estarán formadas las Juntas Receptoras de Votos

Las Juntas Receptoras de Votos estarán formadas por un elector delegado de cada uno de los **partidos** inscritos en escala nacional que participaren en la elección con candidaturas inscritas. Para ello, un mes y quince días naturales antes de una elección, cada partido comunicará a la respectiva Junta Cantonal, por escrito y por medio del Presidente del Organismo Superior del **Partido** o del Presidente del Comité Ejecutivo de la Asamblea de Distrito, y en defecto de éste por el de la Asamblea de Cantón, los nombres de los delegados propietarios y suplente. El **partido** renuente en hacer esa designación perderá todo derecho a representación en la Junta respectiva.

La Junta Cantonal respectiva, dentro de los ocho días siguientes al vencimiento del término dicho, acogerá necesariamente las designaciones que se hubieren hecho y publicará el acuerdo en que se declaren integradas las Juntas Receptoras de su cantón, siguiendo el orden de la División Territorial Electoral.

(Ley No. 2169 de 15 de octubre de 1957)."

"Artículo 50.- Instalación de las Juntas Receptoras de Votos (*)

Inmediatamente después de integradas las Juntas Receptoras de Votos, las Juntas Cantonales comunicarán esa integración al Tribunal Supremo de Elecciones para que la apruebe y la haga del conocimiento del Gobernador o Autoridad de Policía correspondiente, según el caso. Dentro del término de tres días de recibida la comunicación, esta autoridad señalará hora, fecha y lugar para que concurran los miembros de las Juntas Receptoras a prestar juramento; además, fijará la hora y el local de trabajo de la Junta.

Cuando, por razón de la distancia u otra causa, los miembros de las Juntas no se apersonaren ante las autoridades mencionadas, podrán juramentarse y fijar hora y local de trabajo, ante el respectivo Delegado Distrital o el Delegado que el Tribunal designe.

Las Presidencias y Secretarías de las Juntas Receptoras de Votos serán distribuidas por el Tribunal Supremo de Elecciones alternativamente entre los **partidos políticos** con candidaturas inscritas que hubieren propuesto delegados, de manera que la Presidencia y la Secretaría de una Junta no correspondan a un mismo **partido**.

La distribución realizada por el Tribunal se comunicará inmediatamente a los **partidos políticos**, las Juntas Cantonales, el Registro Civil y la autoridad policial del lugar donde actuará la Junta.

(*) El presente artículo ha sido modificado mediante Ley No. 7653. LG# 246 de 23 de diciembre de 1996."

"Artículo 54.- Integración de Juntas en casos especiales (*)

Si al integrarse las Juntas Cantonales, de acuerdo con el artículo 46, se designaren solamente dos miembros, el Tribunal Supremo de Elecciones las integrará con un miembro adicional de modo que se constituyan con tres miembros por lo menos. El Tribunal numerará, en orden sucesivo, las Juntas Cantonales de las provincias, a fin de nombrar en cada una, en orden alterno, dos representantes de un **partido** y uno del otro.

Cuando una situación idéntica se presente al integrar las Juntas Receptoras de Votos, la Junta correspondiente seguirá el mismo procedimiento para que sean integradas por tres miembros.

La coalición o fusión de dos o más **partidos** deberá tenerse como un solo **partido** para la representación correspondiente en las Juntas Electorales.

(*) El presente artículo ha sido modificado mediante Ley No. 7653. LG# 246 de 23 de diciembre de 1996."

"Artículo 55.- Reglas comunes para las Juntas Electorales (*)

Las Juntas Electorales contarán con un suplente para cada uno de sus miembros, a fin de que llenen las ausencias temporales de los propietarios. Al designar, admitir y juramentar a los propietarios, deberá procederse igual con los suplentes. Perderá el derecho de tener representación en las Juntas, el **partido político** que, aunque inscrito en escala nacional, provincial o cantonal, no inscribiere oportunamente a sus candidatos.

Los miembros de las Juntas Electorales podrán ser sustituidos cuando el delegado designado originalmente no pueda ejercer el cargo por muerte o cualquier otra causa justificada, a juicio del Tribunal Supremo de Elecciones o de la Junta Cantonal, según el caso.

El **partido** correspondiente sustituirá al miembro que no pudo ejercer el cargo.

(*). El presente artículo ha sido modificado mediante Ley No. 7653. LG# 246 de 23 de diciembre de 1996."

Y esencialmente, según lo manifiestan los accionantes, el texto del siguiente numeral:

"Artículo 65.- Participación en las elecciones

Sólo pueden participar en elecciones aisladamente o en coalición, los **partidos** inscritos en el Registro de Partidos, que llevará el Registro Civil.

(Así reformado por ley No. 4352 de 11 de julio de 1969. "La Gaceta" No. 160 de 16 de julio de 1969)."

III.-Monopolio de rango constitucional o legal; restricción o garantía de los derechos políticos.

El punto central de esta acción está en definir si el monopolio que ostentan los partidos políticos para postular ciudadanos para puestos de elección popular es una limitación de rango constitucional o legal y en cualquier caso, si constituye un obstáculo o más bien una garantía, para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

En cuanto a si el monopolio señalado es de rango constitucional o legal, existe desacuerdo entre la Procuraduría General de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones. La primera estima que el monopolio no tienen rango constitucional, mientras que la segunda estima que sí. Aunque la Sala estima que sí lo tiene, en realidad el que no lo tuviera tampoco le impide al legislador limitar el ejercicio de los derechos políticos en forma razonable para garantizar el mejor cumplimiento y ejercicio del derecho, tal y como lo permite el artículo 28 de la Constitución Política. En efecto, si bien las actas de la Asamblea Constituyente no dicen expresamente que el acceso a los cargos de elección popular deba hacerse sólo por medio de la postulación de los partidos políticos, los constituyentes al analizar la intención de prohibir la constitución de partidos

de izquierda partían de la premisa del monopolio. La inclusión esta prohibición en la que se centraron los constituyentes al discutir el artículo 98, tenía como finalidad que aquellas personas que comulgaran con las ideas comunistas no accedieran a puestos de elección popular, impidiéndoles participar en los procesos electorales. Y esto sólo se explica, como bien lo señala el Tribunal, si entendemos que los constituyentes partían de la premisa de la existencia del monopolio de los partidos políticos para la presentación de candidaturas en dichos procesos electorales.

Por su parte, el constituyente Fernando Volio, en su discurso de defensa de la norma, permite apreciar que el pensamiento imperante en la época era el de un sistema de partidos:

"...creo asimismo, señores Diputados, que los Partidos no pueden sustraerse a la acción reguladora y vigilante de la ley, por ser de gran trascendencia la misión que ellos cumplen. "La vida del Estado democrático se cimenta sobre el sistema de Partidos", -dice Harold Laski en su obra "El Estado Moderno".- Los Partidos según, anota ese autor, no sólo facilitan las bases para que la ciudadanía se pronuncie respecto de los negocios públicos, sino que también les toca ejercer la función moderadora que a veces es necesaria para reprimir excesos en el seno de las Asambleas Legislativas. Para mí, los Partidos son o deben ser los genuinos voceros de la opinión nacional y los medios indispensables para que el electorado haga sentir en las urnas y fuera de ellas sus determinaciones soberanas" (el destacado no es del original)(Asamblea Nacional Constituyente, Acta 81, artículo 4).

Otro aspecto de relevancia es que durante las discusiones sobre los alcances del artículo 96 de la Constitución, en relación con el pago de la contribución estatal, en todo momento la Constitución hace referencia exclusivamente a los partidos políticos, como centros de imputación del pago, lo que reafirma la concepción constitucional de que son los partidos políticos el único medio elegido por el constituyente, para canalizar en forma exclusiva las candidaturas de elección popular a cargos nacionales. Así, el diputado Arroyo, externó su criterio en los siguientes términos:

"El señor ARROYO manifestó que el acuerdo tomado en la sesión anterior traía consigo un gran peligro, pues en el futuro las campañas políticas estarían en manos de aquellas personas que cuenten con los suficientes medios económicos para financiarlas. Si al partido triunfante le está prohibido hacer deducciones de las remuneraciones de los empleados públicos, sus contribuyentes se pagarán por medios indirectos, con granjerías y contratos ilícitos. Luego explicó brevemente los alcances de su moción. Dijo que en la misma el Estado pagaba determinada suma y se exige, además, que los Partidos no podrán gastar en sus campañas más allá de los cien mil colones, con el objeto de evitar el despilfarro del dinero en los torneos electorales, de tan pésimas consecuencias para nuestro pueblo" (el destacado no es del original)(Asamblea nacional Constituyente, Acta 75 artículo 2)

Es claro que la Constitución Política no hace referencia a ninguna otra vía de postulación a puestos de elección popular a nivel nacional, distintas de los partidos políticos, lo que -junto con los elementos señalados-, permite concluir que fueron deliberadamente excluidas, al conferir a los partidos políticos la exclusividad para presentar candidaturas y recibir la contribución estatal.

Otro argumento que fundamenta el origen constitucional del monopolio de los partidos políticos para las postulaciones a nivel nacional, se extrae del artículo 95 inciso 8) de la Constitución, que establece:

"La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

(...)

8) Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género".

Según el diseño constitucional vigente, tal y como se desprende del párrafo segundo del artículo 98, reformado por el artículo 1º de la ley N° 7675 de dos de julio de mil novecientos noventa y siete, corresponderá a los partidos políticos expresar el pluralismo político y es a partir de tal pluralismo que los partidos políticos deben concurrir como instrumentos a la formación de la voluntad popular y de la participación política.

En el esquema previsto por el constituyente, parece claro que los partidos políticos fueron concebidos como el cauce necesario para racionalizar la participación político-electoral y como el medio para garantizar que las candidaturas a los puestos de elección popular sean el resultado de un proceso de selección democrático.

Si bien el establecimiento del "monopolio" de las candidaturas a favor de los partidos políticos representa una restricción al derecho de participación político-electoral, esta limitación es razonable en tanto necesaria para alcanzar el fin propuesto por la misma norma constitucional que lo regula.

IV-.Naturaleza, función y monopolio constitucional de los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional.

El que el legislador constituyente haya optado por estructurar prácticamente toda mención de los derechos políticos y su ejercicio a la existencia de los partidos políticos, sirve para aclarar su complacencia con el monopolio de acceso a los cargos públicos por su medio, y es a juicio de este Tribunal, a su vez, un reconocimiento a una realidad imperante en la época, que visualizaba a los partidos políticos como cimiento de la democracia, en cuanto representantes, intermediarios y voceros de la voluntad popular. En efecto puede decirse como lo ha reconocido la propia jurisprudencia constitucional.(º 2865-2003), que los partidos políticos

"(...) constituyen un elemento importantísimo de la vida democrática, pues son los instrumentos a través de los cuales se concretan los principios del pluralismo democrático . Se puede decir que todo partido político es un organización libre y voluntaria de ciudadanos agrupados en torno a un ideario y a una concepción de la vida y de sociedad, cuyo fin fundamental es acceder al poder con el objeto de materializar sus aspiraciones doctrinales y programáticas y su integración responde a un proceso general de integración del pueblo en el Estado." (Las negritas no corresponden al original).

En vista de lo anterior, esta Sala ha reconocido que esa trascendencia de los partidos políticos para el sistema democrático constituye un fundamento constitucionalmente válido para justificar la potestad regulatoria del Estado, obviamente por ley formal, sobre su creación, organización y funcionamiento.

Para ubicar el contexto de la constituyente sobre el tema, es importante recordar que la constitucionalización de los partidos políticos en nuestro país se asoció con modificaciones importantes que sufrió el sistema de sufragio y con la depuración de la democracia electoral. Se buscó pasar de la oligarquización a una forma de organización y funcionamiento democráticos, lo que *trae como inevitable consecuencia la expansión de la capacidad reguladora del Estado hasta el interior de esas agrupaciones, donde los procesos electorales se inician realmente, para garantizar que se cumpla el principio democrático..* (Véase la resolución N° 2881-95 de 15:33 hrs. de 6 de junio de 1995).

Cabe agregar a lo señalado que ya esta Sala en varias de sus resoluciones había reconocido expresamente el monopolio de los partidos políticos como derivado de normas constitucionales. En las sentencias números 2881-95, de las quince horas treinta y tres minutos del seis de junio de mil novecientos noventa y cinco, en que se siguió la línea señalada por la resolución 980-91. En lo que interesa señaló:

"IV.- EL DERECHO DE ASOCIACION POLITICA Y LOS PARTIDOS POLITICOS: Partiendo de la formulación que se hizo del problema, corresponde a la Sala examinar, en primer término y en el limitado ámbito de esta acción, lo referente al derecho de asociación política y al instrumento más notable de su efectivo ejercicio, el partido político. En la resolución No.980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991, la Sala manifestó que el derecho de asociación política y su manifestación más importante, el derecho de agruparse libremente en partidos políticos, constituían una especie de la libertad fundamental de asociación, y, como tal, un derecho de libertad reconocido en favor de todos los ciudadanos, titulares de los derechos políticos. Su carácter de derecho de libertad no se desvirtúa por los requisitos especiales o las limitaciones que se impongan para su ejercicio, que, en todo caso, no pueden exceder el límite de lo razonable, en razón de la incidencia que

tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes. En esa sentencia, también se concibió el derecho tutelado en el artículo 98 de la Constitución, como un derecho de garantía, en cuanto constituye el instrumento para el goce del resto de derechos y libertades políticos fundamentales. De lo manifestado por la Sala en esa resolución, se desprende que existe una disposición específica en la Constitución -artículo 98- que regula lo concerniente al derecho de agrupación en partidos políticos, por lo que, en cuanto a esta materia, la regla genérica del artículo 25 constitucional (derecho de asociación), se utiliza como mero soporte. De lo anterior resulta esa naturaleza especial de los partidos políticos como asociaciones con una finalidad específica, sea, servir de intermediarios entre el electorado y los órganos estatales de elección popular. Precisamente, el reconocimiento de su condición de instrumentos esenciales para el ejercicio de los demás derechos políticos fundamentales, informa la materia referente a su función y funcionamiento de un claro interés público. El interés público no modifica el hecho de que en la base de la formulación de ese derecho, subyace su naturaleza de derecho de asociación con fines específicos. Esa potestad o voluntad de agrupación con fines políticos, fue limitada, en primer lugar, por los requisitos que para su ejercicio impuso la Constitución, y, en segundo lugar, por la regulación que en esta materia estableció el Código Electoral.

V.- CONSTITUCIONALIZACIÓN Y REGULACION LEGAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS: Su paso de la oligarquización a una forma de organización y funcionamiento democráticos. La constitucionalización de los partidos políticos que en Costa Rica se asoció con modificaciones importantes que sufrió el sistema de sufragio y con la depuración de la democracia electoral, trae como inevitable consecuencia la expansión de la capacidad reguladora del Estado hasta el interior de esas agrupaciones, donde los procesos electorales se inician realmente. En ese sentido, el primer juicio de inconstitucionalidad se debe referir, pues, a la validez de las reglas que implican una expansión de la potestad normativa del Estado al interior de esas corporaciones cuyos miembros ven limitadas así, sus propias potestades reguladoras. Este es un juicio sobre la validez misma de la competencia reguladora del Estado, cuyo examen no ha sido sugerido por el actor, que se limita a cuestionar la validez de las normas dictadas mediante una competencia que no discute. La Sala, por las razones que se dirán, exonera de invalidez esa competencia. Es importante indicar que la regulación que se hizo de los partidos, primero en la Constitución y después en el Código Electoral, determinó la importancia que para el sistema político y electoral tendrían en adelante esas organizaciones como sujetos esenciales en el funcionamiento de un Estado estructurado con base en el principio democrático. Esa competencia reguladora ha sido empleada, dadas las circunstancias históricas, en tratar de fomentar la democratización interna de los partidos y esa finalidad que concuerda con lo dispuesto en la

Constitución es su única justificación, por la limitación que impone a la propia potestad reguladora de los asociados del partido. El establecimiento de requisitos para la formación y el funcionamiento de los partidos, creó una organización mínima necesaria para el cumplimiento de los requerimientos del principio democrático que pretendió superar el fenómeno de la oligarquización que se presenta cuando la organización se convierte en un aparato destinado a mantener concentrado el control y el poder de decisión en las élites políticas o la cúpula del partido. En esta etapa que puede calificarse de transición entre la desregulación y la regulación mínima hay que situar la emisión de las normas impugnadas. El legislador, coincidiendo con el escepticismo de que los propios adherentes sean capaces de proveer a la democratización interna de sus agrupaciones, dotó al sistema de partidos de una organización mínima que pretende fomentar el carácter democrático de la formación de la voluntad política. Lo anterior resulta primordial para el sistema electoral porque debe recordarse que por disposición del artículo 65 del Código Electoral ningún ciudadano puede elegir y ser electo si no es por medio de un partido político inscrito en el registro estatal. A estas organizaciones les corresponde la designación de candidatos para los puestos de elección popular. A la Asamblea Nacional del partido le corresponde designar los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, a la Asamblea Legislativa y a la Asamblea Constituyente (artículo 74, párrafo primero del Código Electoral) y a la Asamblea de Cantón le corresponde la designación de los candidatos a Regidores y Síndicos Municipales (artículo 75 del Código Electoral).

VI.- Un segundo orden de análisis se refiere a la validez de las normas en cuanto supusieran una regulación desmedida de la organización partidista, dado que si las disposiciones impugnadas se inscribieran en esa hipótesis se produciría una lesión del derecho de asociación política y se infringiría el límite a la capacidad que el Estado tiene de regular la estructura, la organización y el funcionamiento de los partidos. Cuando el Estado regula los partidos limita la potestad de autorregulación de los asociados, pero a la vez él tiene sus propios límites para hacerlo. En ese sentido, la voluntad del Estado no puede excluir la de los adherentes, so pena de invalidar el derecho de participación política de éstos en cuanto se expresa mediante partidos. No podría el Estado ejercer válidamente su competencia reguladora en cuestiones de apreciación política, como el programa del partido, su orientación o concepciones políticas. En este punto conviene precisar que en el Código Electoral, fundamentalmente en las disposiciones impugnadas, se establece una estructura tipo que deben adoptar todos los partidos en sus estatutos, que puede complementarse con sus propias regulaciones, mientras no vayan a contrapelo del principio democrático. En consecuencia, no se observa que lo dispuesto en las normas impugnadas suponga un ejercicio excesivo de la potestad de regulación que el Estado tiene en relación

con la estructura, la organización y el funcionamiento de los partidos. Se considera más bien una reglamentación básica que pretendió llenar el vacío legal que existía en esa materia” (el destacado no es del original).

Asimismo en la sentencia 2865-03, la Sala Constitucional se refirió al tema de los partidos políticos y al origen constitucional de su monopolio en cuanto a la postulación de candidaturas a nivel nacional, señalando:

"Los Partidos Políticos. *Los procesos electorales constituyen un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático, expresado en tres elementos básicos que integran su contenido como el principio de igualdad política que se manifiesta a través del sufragio universal (voto igual, directo y secreto), la soberanía nacional que atribuye el poder político a la comunidad y que considera a la ley como la expresión de la voluntad general expresada directamente por los ciudadanos o a través de sus representantes; y finalmente, el pluralismo político, que significa igualdad de concurrencia y se traduce en la libertad de participación, de discusión y de oportunidades. Los partidos políticos en este contexto, también constituyen un elemento importantísimo de la vida democrática, pues son los instrumentos a través de los cuales se concretan los principios del pluralismo democrático. Se puede decir que todo partido político es una organización libre y voluntaria de ciudadanos agrupados en torno a un ideario y a una concepción de vida y de sociedad, cuyo fin fundamental es acceder al poder con el objeto de materializar sus aspiraciones doctrinarias y programáticas y su integración responde a un proceso general de integración del pueblo en el Estado. Los caracteres que informan la disciplina legal de los partidos, tratan de armonizar el principio de su libertad de creación y funcionamiento con el respeto a la Constitución y al sistema democrático, confiándose en el control judicial como sistema de control preventivo, la vigencia de los partidos políticos y la estructura interna democrática que pretende traducir en la vida intrapartidista el principio del gobierno de la mayoría y la participación generalizada, con el respeto al ordenamiento jurídico y al reconocimiento del interés público de la función que realizan, sentado sobre las bases de su financiación aprobada directamente en los presupuestos generales del Estado. Los partidos constituyen canales para la participación democrática y de la organización de las corrientes e ideologías de la vida social, que después se trasladan a la organización del Estado. Sus caracteres esenciales son: ser asociaciones de ciudadanos, estar dotados de una cierta duración y estabilidad en el tiempo que los distingue de las meras coaliciones o agrupaciones electorales, tienen como objetivo esencial el fin político de influir en la construcción de la voluntad política, mediante la participación en la representación de las instituciones políticas, y adquieren personalidad jurídica mediante su inscripción en el Registro Civil. En consecuencia, se trata de asociaciones de personas que se proponen participar en el*

ejercicio del poder público o conquistarlo y que para la realización de tal fin, poseen una organización permanente. El artículo 98 de la Constitución Política dispone:

"Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.

Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."

En nuestro sistema constitucional existe así lo que se denomina el principio genérico de la constitucionalización de los partidos políticos, pues éstos constituyen canal legítimo de participación política del ciudadano. Así lo confirmó este Tribunal en la sentencia 980-91..."

V.-Limitaciones razonables a los derechos fundamentales.

Como se indicó supra, aún si se estimara que la limitación que se discute al ejercicio de los derechos políticos proviene de la ley y no de la Constitución, ello no implicaría per se la inconstitucionalidad de la misma en cuanto, todas las libertades públicas –con excepción de la vida- están sujetas a límites y limitaciones que pueden ser establecidas por el legislador cuando median intereses superiores de la colectividad, es decir cuando está en juego la organización y el funcionamiento del Estado, la protección de los derechos del ser humano y los intereses de la comunidad, el legislador está legitimado por el artículo 28 Constitucional para imponer limitaciones a las libertades públicas y, de esa forma, lograr un justo equilibrio en la sociedad que garantice y promueva la paz y el bienestar social. Al respecto, la Sala Constitucional ha expresado, en los votos números 3173-93 y 3550-92, lo siguiente:

'El orden público, la moral, y los derechos de los terceros deben ser interpretados y aplicados rigurosamente, sin licencias que permitan extenderlos más allá de su sentido específico; que a su vez debe verse con el principio pro libértate, el cual, junto con el principio pro homine constituyen el meollo de la doctrina de los derechos humanos; según el primero, debe interpretarse extensivamente todo lo que favorezca y restrictivamente todo lo que limite la libertad; según el segundo, el derecho de interpretarse y aplicarse siempre de manera que más favorezca al ser humano. De acuerdo con ello, el orden público, la moral y los derechos de terceros que permiten, al menos a la ley, regular las acciones privadas, tienen que interpretarse y aplicarse de tal manera en el primer caso, se trate de amenazas graves al orden público, entendido como la integridad y supervivencia de los elementos fundamentales del Estado; o como `...el conjunto de principios que, por una parte, atañen a la organización del Estado y su funcionamiento y, por otra, concurren a la protección de los derechos del ser humano y de los intereses de la comunidad,

en justo equilibrio para hacer posible la paz y el bienestar de la convivencia social (Corte Plena, sesión extraordinaria del 26 de agosto de 1982)'.
En otra sentencia indicó:

"I. Es corrientemente aceptada la tesis de que algunos derechos subjetivos no son absolutos, en el sentido de que nacen limitados; en primer lugar, en razón de que se desarrollan dentro del marco de las reglas que regulan la convivencia social; y en segundo, en razón de que su ejercicio está sujeto a límites intrínsecos a su propia naturaleza. Estos límites se refieren al derecho en sí, es decir, a su contenido específico, de manera tal que la Constitución al consagrar una libertad pública y remitirla a la ley para su definición, lo hace para que determine sus alcances. No se trata de restringir la libertad cuyo contenido ya se encuentra definido por la propia Constitución, sino únicamente de precisar, con normas técnicas, el contenido de la libertad en cuestión. Las limitaciones se refieren al ejercicio efectivo de las libertades públicas, es decir, implican por sí mismas una disminución en la esfera jurídica del sujeto, bajo ciertas condiciones y en determinadas circunstancias. Por esta razón constituyen las fronteras del derecho, más allá de las cuáles no se está ante el legítimo ejercicio del mismo. Para que sean válidas las limitaciones a los derechos fundamentales deben estar contenidas en la propia Constitución, o en su defecto, la misma debe autorizar al legislador para imponerlas, en determinadas condiciones.

II. Los derechos fundamentales de cada persona deben coexistir con todos y cada uno de los derechos fundamentales de los demás; por lo que en aras de la convivencia se hace necesario muchas veces un recorte en el ejercicio de esos derechos y libertades, aunque sea únicamente en la medida precisa para que las otras personas los disfruten en iguales condiciones. Sin embargo, el principio de la coexistencia de las libertades públicas -el derecho de terceros- no es la única fuente justa para imponer limitaciones a éstas; los conceptos "moral", concebida como el conjunto de principios y de creencias fundamentales vigentes en la sociedad, cuya violación ofenda gravemente a la generalidad de sus miembros- y "orden público", también actúan como factores justificantes de las limitaciones de los derechos fundamentales. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados, cuya definición es en extremo difícil." (Sentencia número 03173-93, de las catorce horas cincuenta y siete minutos del seis de julio de mil novecientos noventa y tres)".

En esa línea está claro que el legislador puede razonablemente imponer reglas que limiten los derechos fundamentales cuando exista una necesidad social imperiosa, o de orden público que así lo justifique. En el caso concreto del funcionamiento del sistema electoral, está claro que su regulación es necesaria, pues sólo a través de ciertas reglas de funcionamiento que permitan su operatividad, se garantiza la vigencia democrática (en el mismo sentido ver sentencia 1234-98).

VI-. El principio Pro libertate. Alegan los accionantes que debe aplicarse el principio pro libertate y por lo tanto romperse el monopolio imperante para el derecho de elegir y ser electos, sin embargo este argumento parte del silencio de la constitución sobre el tema, lo que vimos no es cierto en cuanto sí tiene resguardo constitucional. Además este principio, como criterio de interpretación constitucional se aplica en casos de duda, no de certeza, y como se indicó en el considerando IV esta Sala es de la tesis de que la limitación impugnada, es el resultado de la voluntad clara del constituyente y por lo tanto, no existe posibilidad aplicar un principio de interpretación cuando no existe duda. En estos casos, la Sala debe limitarse a establecer la voluntad del constituyente y una vez que esto ha sucedido, respetar esa voluntad, siempre que se haya dictado dentro del marco del ejercicio de potestades legítimas (sentencia 2771-03). A partir de ahí, no se puede integrar, complementar o interpretar la Constitución en contra de esa voluntad. En ese sentido, en tanto no se reestructure, por decisión constituyente, nuestro actual diseño constitucional, la apertura del monopolio partidario en relación con las elecciones nacionales no es posible.

VII-.La alegada violación a la Convención Americana.

Asimismo, estiman los accionantes, que el apartado 2º del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala los requisitos imprescindibles para el ejercicio de los derechos políticos, sin que se establezca allí ninguna restricción, lo cual es cierto si se hiciera una aplicación aislada de la norma; sin embargo es claro que la hermeneútica impone su interpretarse y aplicación en armónía con las otras regulaciones que faciliten el ejercicio y goce de esos derechos. Una de ellos es el numeral 16 de la Convención, que reconoce la libertad de asociación para fines políticos, el cual también admite las restricciones que señale la Ley, incluyendo la necesaria pertenencia a un determinado partido político. De ahí que no se podría sostener -por ejemplo- que existe lesión al principio universal al sufragio porque se impongan limitaciones razonables a su ejercicio, según se expone en el considerando siguiente.

VIII-. La alegada violación al derecho de Asociación.

En cuanto al derecho de asociación, la jurisprudencia constitucional (vgr.sentencia 5483-95) lo ha definido como aquél que reconoce a toda persona una protección fundamental en la doble vía, sea mediante la llamada libertad positiva de fundar y participar en asociaciones o de adherirse y pertenecer a ellas, así como en el ejercicio negativo de la libertad, en virtud del cual no es posible obligar a ninguna persona a formar parte de asociaciones ni a permanecer en ellas.- Se reconoce como derecho común, de general aplicación y de origen constitucional de todas las asociaciones, salvo que atendiendo a razones especiales y a la peculiar naturaleza de algunas actividades, por vía de ley se disponga lo contrario. Debe tenerse en claro, como bien lo señala la Procuraduría, que las libertades públicas no son otra cosa que el reconocimiento constitucional de la autonomía personal;

precisamente por ser un ámbito de autonomía, las facultades que lo integran pueden ser ejercidas o no con idéntico poder de autodeterminación. La doctrina costarricense ha considerado que son notas características del derecho de asociación las siguientes: a) que deba surgir como una manifestación libre de la voluntad del ser humano y por ello una asociación coactiva no sería una verdadera expresión de tal derecho, sino una verdadera negación del mismo; b) que el objeto que se propone sea la promoción y defensa de fines comunes lícitos; c) que tenga carácter colectivo, en razón de la pluralidad de miembros que componen la asociación; d) que tenga permanencia, por ser una organización estable y por la existencia de un vínculo permanente entre sus miembros; y e) que la estructura interna y el funcionamiento de la asociación estén, permanentemente, fundamentados en la promoción democrática de sus miembros. El artículo 25 constitucional le impone al Poder Legislativo un natural e insalvable límite de respeto en su función legisladora, en virtud del cual, no puede ser restringida la posibilidad de los particulares de crear asociaciones con fines privados lícitos, confín que no podría ser traspasado sin vaciar de contenido el derecho mismo; es decir, en tanto los fines de la asociación sean privados y lícitos, la actividad estaría fuera de la acción de la ley, dado que el ejercicio de este derecho es expresión pura del ámbito autónómico de toda persona y así se protege por el contenido explícito que dispone el párrafo segundo del artículo 28 constitucional. De lo dicho se tiene que el artículo 25 desarrolla un género que podríamos llamar como "asociación pura" y que responde al más amplio reconocimiento constitucional de la autonomía personal, razón por la que esa libertad se ejerce con poder de autodeterminación, sin olvidar que en la parte final de este artículo 25 se establece que nadie está obligado a formar parte de asociación alguna. Sin embargo, este género no excluye la posibilidad jurídica de que existan otras modalidades de asociación y en la misma Constitución Política existen otras manifestaciones de ese derecho con reconocimiento especial y con regímenes jurídicos distintos, como por ejemplo, los partidos políticos (artículo 98), los sindicatos de patronos y trabajadores (artículo 60) y el cooperativismo (artículo 64). Por ello es que se puede inferir que la Constitución Política ha previsto varias opciones para expresar el derecho de asociación.

A lo señalado hay que agregar que esta libertad pura y simple del derecho a asociarse, tiene matices diferentes cuando el derecho de asociación se utiliza como vehículo o instrumento para cumplir un interés público. Como antecedente puede citarse el caso sobre la colegiatura obligatoria a los colegios profesionales como un ejemplo del derecho de asociación en armonía con el cumplimiento de un interés público. En esa sentencia número 5483-95, en lo que interesa se indicó:

"VI.- LA COLEGIATURA OBLIGATORIA.- Adoptada la posición anterior por la Sala, que en realidad obedece a la tradición jurídica del país y que se fundamenta en la mayoría de la doctrina del Derecho Constitucional y Público, en el sentido de la naturaleza pública de los Colegios profesionales,

se impone la necesidad de delimitar, en términos generales, el ámbito del funcionamiento y los límites que encuadran a estos entes. En el Derecho costarricense, son notas características de la personalidad jurídica pública de los Colegios las siguientes: a) pertenecen a la categoría de corporaciones (universitas personarum), que a diferencia de las asociaciones son creados y ordenados por el poder público (acto legislativo) y no por la voluntad pura y simple de los agremiados. El acto legislativo fundacional señala, invariablemente, los fines corporativos específicos que se persiguen y la organización básica bajo la que funcionará el Colegio; b) la pertenencia obligatoria al Colegio; c) la sujeción a la tutela administrativa; y d), ejercer competencias administrativas por atribución legal. En consecuencia, aunque también se persigan fines privados, que interesan a los miembros que integran el Colegio, las corporaciones participan de la naturaleza de la Administración Pública, pero sólo en cuanto ejercen funciones administrativas. Todo ello conduce, a su vez, a que en el funcionamiento de los Colegios profesionales, puedan éstos representar a sus colegiados frente al poder, ejerciendo, entre otros, la facultad consultiva en todas sus modalidades, ejerciendo la legitimación ante los Tribunales en defensa de la profesión y ejercitando la condición de perito natural en la materia de su conocimiento. También, son competentes los Colegios para darse su propia organización interna (funcionamiento de los órganos superiores: asambleas generales y consejo o junta directiva), por medio de estatutos o reglamentos que aseguren la presencia y continuidad de la corporación en el ámbito nacional. Además, ejerce su competencia en las materias que suponen el control de la actividad de los miembros, que se debe reflejar en la actuación profesional seria, honrada y digna en beneficio de los particulares que utilizan los servicios, competencia que se puede manifestar en el acceso a la profesión, en la represión del intrusismo y de los abusos profesionales, el control sobre las tarifas de honorarios, el dictado y la observancia de normas de ética profesional y la vigilancia, en general, del marco jurídico que regula la actividad. En resumen, la atribuciones de los Colegios profesionales involucran la potestad reglamentaria sobre el ejercicio de la profesión; la de gobierno y administración en cuanto al régimen interno; la de representación; la jurisdiccional, que se concreta en juzgar las infracciones del orden corporativo e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes; y la de fiscalización del ejercicio profesional. Todo lo anterior, desde luego, se refiere a los Colegios de profesiones tituladas que es el objeto de la acción, advirtiéndose, eso sí, que la Sala no prejuzga sobre la posibilidad jurídica de las otras categorías diferentes que, aunque enmarcadas en el Derecho corporativo y aunque compartan las notas esenciales señaladas, tienen sus propias características y especialidades, como por ejemplo, las cámaras de productores o industriales (caña de azúcar y café) y cualesquiera otras actividades, empleos, facultades, oficios o profesiones no tituladas. Igualmente es relevante señalar que no toda colegiatura puede y debe ser obligatoria; se requiere para que ello sea posible, que la actividad de que se trate, sea en

algún grado de importancia, el ejercicio de funciones públicas y de profesiones muy cualificadas por su incidencia social y en general, en los campos en que es imprescindible proteger valores sociales o cuando la colegiatura sea necesaria para la consecución de fines públicos. En otras palabras, el elemento teleológico de un Colegio profesional no es la defensa de los intereses de sus agremiados, sino la defensa de la colectividad. La repercusión que puede tener en la sociedad la actuación de los profesionales, hace que el Estado haga suyo el interés de mantener la cohesión del grupo y ejercer un poder frente a los miembros del Colegio. Sin embargo, conviene precisar que sólo en la medida en que se persigan fines públicos los Colegios profesionales utilizan y ostentan prerrogativas de poder público."

No cabe duda que la función que cumplen los partidos políticos para la vigencia del sistema democrático, le otorgan una categoría de interés público que justifica la regulación del Estado para la mejor instrumentalización y vigencia de los derechos políticos en general. Siguiendo esa misma línea, esta Sala en un caso anterior (2865-03) reconoció, que el derecho de asociación política puede estar sometido a requisitos especiales que, no desvirtúan su carácter de derecho de libertad, en la medida en que se "justifiquen razonablemente, en aras de la incidencia inmediata de los partidos en la provisión, elección y hasta decisiones de los gobernantes, sobre todo en los Estados modernos, cuyo régimen político común es calificado con acierto como "de partidos", y más aun, como se dijo, en aquellos en que éstos detentan, como en Costa Rica, un verdadero monopolio del acceso al poder."

Naturalmente que la posibilidad de esas limitaciones no significa que la libertad de constituir partidos políticos, justificada por su carácter público, deje por ello de ser, como se dijo, un derecho de libertad, como tal igual para todos los ciudadanos, titulares de los derechos políticos, ni que el sistema democrático autorice a imponerles restricciones innecesarias o no razonables, ya que los partidos son instrumentos esenciales del ejercicio de aquellos derechos y, por ende, de la democracia misma; su formación y funcionamiento libérrimos, son, pues de un altísimo interés público, a la sola condición de que cumplan algunos requisitos objetivamente derivados del sistema de partidos; por ello la posibilidad de constituirlos, organizarlos e inscribirlos y de participar con ellos en la elección de los gobernantes y en la conducción de los asuntos públicos, debe ser lo más amplia posible, dentro de los límites estrictamente indispensables para preservar los intereses públicos correspondientes a su naturaleza, fines y función".

IX-. Sobre la posibilidad de candidaturas a puestos municipales de elección popular a través de grupos independientes:

El Tribunal Supremo de Elecciones en su informe señala que la regulación del artículo 98 citado no se extiende al ámbito de las elecciones municipales, en cuanto el artículo claramente se refiere al término "política nacional". Agrega que el constituyente reguló lo relativo al financiamiento

estatal para las elecciones nacionales de presidente, vicepresidentes y diputados, mas no previó el financiamiento de las elecciones municipales, aspectos que parecen indicar que no existía intención expresa de darles el mismo tratamiento en cuanto al monopolio de los partidos políticos para la postulación de puestos.

Para el Tribunal, las candidaturas nacionales y provinciales presentan características socio-políticas que las diferencian sustancialmente ya que los candidatos a puestos municipales, más que portadores de una vocación por alcanzar el poder gubernamental o de constituirse en la oposición dialogante con éste, en la mayoría de los casos representa una instancia de promoción de intereses locales, que no requieren, por lo general, de bases nacionales de apoyo o de grandes y complejas estructuras organizativas partidarias, por esa razón, estiman que al no existir un monopolio a favor de los partidos políticos extensible a la postulación de candidaturas para elecciones municipales, éstas pueden ser variadas por el legislador ordinario para garantizar un acceso más directo, tal y como ha propuesto el propio Tribunal en un proyecto de ley para las elecciones municipales. Asimismo estiman que de conformidad con la propia jurisprudencia de la Sala, las excepciones a la igualdad electoral sólo deberían admitirse cuando la propia Constitución las imponga, de tal forma que parecen insinuar la inconstitucionalidad de dar el mismo tratamiento a elecciones de naturaleza diversa. Al respecto estima la Sala que las mismas razones indicadas en el considerando V de esta sentencia, sirven para rechazar el argumentas sobre la inconstitucionalidad de las normas que extienden el monopolio a favor de los partidos políticos también para el caso de las candidaturas sobre elecciones municipales. Es decir, siguiendo la tesis ya esbozada de la potestad que tiene el legislador de regular por razones de interés público el ejercicio de los derechos fundamentales, esta Sala estima que el hecho de que el legislador haya provisto la misma estructura para las elecciones nacionales y municipales, lejos de constituir una limitación al ejercicio del derecho, o una violación al principio de igualdad, lo que busca es garantizar la aplicación y vigencia de los derechos políticos aprovechando la misma estructura prevista para los puestos de elección nacional, máxime que en ese entonces el proceso electoral de ambas en todo nivel, se realizaba en una forma unificada. No puede decirse que esa solución sea irrazonable, aunque pudieran haber surgido nuevas realidades socio-políticas que justifiquen un cambio. Estima esta Sala, como ya lo indicó supra, que tal decisión es de carácter legislativo, en este caso facilitada por el hecho de que efectivamente no se estableció ninguna previsión expresa en la Constitución en cuanto a dar el mismo tratamiento a las nacionales y provinciales, en relación con el tema analizado en esta acción.

X.- Conclusión.- Está claro que el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a puestos de elección nacional tiene rango constitucional y responde no a una intención de limitar el ejercicio de los derechos políticos, sino por el contrario de garantizar su instrumentalización y vigencia, en cuanto reconoce el rol de los partidos políticos como

intermediarios entre los ciudadanos como representantes del pueblo y el esquema del poder. Asimismo aunque no tuviera ese monopolio rango constitucional, la exigencia de postularse por medio de un partido político para ocupar un puesto de elección popular a nivel nacional, es una opción que se encuentra dentro de las posibles que puede adoptar el legislador en uso de la potestad de legislar y obedece al objetivo de racionalizar las reglas objetivas y necesarias para resolver un problema fundamental de la sociedad democrática, como lo es, el acceder, ejercer y transmitir el poder político. En ese rol el legislador puede elegir diversas alternativas que ofrece el Derecho de la Constitución, entre ellas: el que el acceso a los cargos públicos solo sea por medio de los partidos políticos, el permitir la conformación de grupos electorales independientes e, incluso, el aceptar las candidaturas individuales sin que exista una organización social o política que le dé el soporte a la persona, o bien puede combinar las anteriores opciones. Lo anterior significa, que estamos ante un caso típico de discrecionalidad legislativa o materia de oportunidad que es constitucional siempre y cuando, claro está, se mantenga dentro de los parámetros que fija el Derecho de la Constitución, en especial los principios de razonabilidad y proporcionalidad; en este caso se refiere a la existencia de requisitos mínimos, flexibles y accesibles al ciudadano para que pueden conformar una agrupación política, y en la medida de que estén justificados racionalmente, no implican una vulneración a su ejercicio.

La democracia requiere de ciertas reglas de funcionamiento que permitan su operatividad, pues su alteración podría ponerla en riesgo y, eventualmente, provocar su desaparición. En esta dirección, resulta acorde con esta máxima y con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la decisión del legislador de exigir a los ciudadanos participar en las elecciones nacionales, a través de los partidos políticos.

En el caso de las elecciones municipales si bien se comparte el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones en el sentido de que no se puede extraer la intención del constituyente de monopolizar en los partidos políticos la postulación de candidatos –en el mismo sentido que las nacionales-, estima la Sala que precisamente por las razones indicadas en los considerandos V y IX, el legislador puede por si mismo, darles el mismo trato, como parte de sus competencias de regulación de los derechos fundamentales contenidas en el artículo 28 de la Constitución.

En ese sentido se recuerda una vez más, que de conformidad con los antecedentes de esta Sala, el derecho asociación no es absoluto, lo cual significa que el legislador, en uso de la potestad de legislar, puede establecer limitaciones siempre y cuando estas sean objetivas, razonables y proporcionales. En el caso en estudio, consideramos que las limitaciones que soportan los ciudadanos en este derecho en el ámbito electoral son objetivas, pues afectan por igual a todos, y son razonables y proporcionales, ya que su finalidad es operativizar, el funcionamiento del sistema democrático. Desde este punto de vista, la alegada limitación funciona más bien como una

garantía, como una forma de garantizar, proteger y promover valores esenciales de la colectividad, todo lo cual constituye un elemento objetivo y suficiente para admitir la limitación a esta libertad en cumplimiento de fines superiores plenamente justificados (artículo 28 de la Constitución).

En síntesis, el monopolio constitucionalmente establecido a favor de los partidos políticos para la postulación de candidatos a puestos de elección popular, es una garantía en nuestro esquema actual para garantizar el ejercicio pleno de los derechos políticos y la vigencia del sistema republicano. Como todas las libertades constitucionales, las electorales también se encuentran limitadas y, por ello, su disfrute supone el respeto a un marco de actuación jurídicamente determinado en beneficio del sistema como un todo. En ese sentido, el constituyente optó por encausar, más que limitar, el derecho al sufragio pasivo, a través de los partidos políticos, con la finalidad de resguardar el adecuado funcionamiento del sistema democrático como un todo.

Ciertamente, el sistema electoral adoptado por el legislador constituyente no es el único capaz de cumplir ese fin, ya que existen otros sistemas electorales utilizados en otras democracias para garantizar la vigencia de los derechos políticos, sin embargo, tal modificación sólo sería posible si se promovieran las respectivas reformas constitucionales y legales, luego de un consenso suficientemente amplio en el país. Según los argumentos expuestos, el modelo actual sí tiene garantía y rango en la propia Constitución –en cuanto a las elecciones nacionales se refiere–, y fue dictado por el legislador constituyente con respeto y dentro del ejercicio de sus competencias constitucionales, de tal forma que esta Sala no puede sustituir esa voluntad, lo que escapa a sus competencias constitucionales. No se ha encontrado ningún roce entre el sistema de monopolio establecido en el Código Electoral con el marco constitucional vigente, razón por la cual se declara sin lugar la acción.

Por tanto:

Se declara SIN LUGAR la acción.

Luis Fernando Solano C

Presidente

Luis Paulino Mora Mora

Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B.

Gilberth Armijo S.

Ernesto Jinesta

Fernando Cruz C.

Nota del Magistrado Cruz Castro: La amplitud de los conceptos que contienen los artículos primero y noveno de la Constitución Política, especialmente el hecho que Costa Rica es una república democrática y que el Gobierno de la República sea popular, abre un amplio espacio para que puedan establecerse diversos procedimientos para designación de las autoridades estatales que deban elegirse mediante votación popular. Considero que el artículo 98 de la Constitución Política, si bien reconoce a los partidos políticos como organizaciones de vocación constitucional, ese reconocimiento no excluye la posibilidad que se introduzcan otros mecanismos o procedimientos para la designación de autoridades que deben elegirse mediante votación popular. En una época en que las ideologías políticas se han debilitado sustancialmente, en que resulta difícil muchas veces distinguir entre las agrupaciones políticas, sugiriéndose novedosas formas de participación y de acceso al poder, no podría considerarse que el artículo 95, inciso octavo y el 98 de la Constitución Política, excluyan otros procedimientos de elección de autoridades estatales, sin que sea necesario la intervención de un partido político. Si bien no son inconstitucionales las normas del código electoral, que recogen una tradición histórica y la orientación filosófico-político sobre la función de los partidos políticos, tal determinación legislativa, no excluye, de ninguna forma, la introducción de otros procedimientos de elección, sin que sea necesario una reforma constitucional; el debilitamiento de la participación ciudadana en los procesos electorales, la transformación de la función de los partidos políticos y el protagonismo de otros sectores de la ciudadanía, podrían permitir a los diversos actores políticos, la introducción de una reforma que propicie procedimientos alternativos en la designación de las autoridades de elección popular. La preponderancia de los partidos conforme a la legislación electoral, es una opción cuya vigencia no es inconstitucional; el derecho de la constitución no excluye otros procedimientos de designación, sin embargo, tal decisión debe corresponderle al poder legislativo, sin que sea necesario introducir una reforma constitucional. No creo que sea conveniente, constitucionalmente, en virtud de la vigencia de valores de tanta trascendencia

como la democracia, el pluralismo, la participación de los ciudadanos, establecer un ligamen indisoluble entre partidos políticos y acceso a cargos de elección popular. Así como el contenido del concepto de matrimonio, familia, el reconocimiento de la dignidad de la mujer, relaciones afectivas entre personas de distinto sexo y del mismo sexo, han sufrido cambios fundamentales en su contenido y tutela, de igual forma, la participación política, la función de los partidos, los procedimientos de designación de las autoridades de elección popular, han experimentado una variación en su contenido material, razón por la que se impone una reorientación política que en las condiciones de la acción planteada, determinación que no le corresponde adoptar esta instancia constitucional. Será responsabilidad del sistema político, especialmente el parlamento, interpretar tales variaciones, abriendo otras opciones que aseguren el pluralismo político y la participación electoral. La evaluación del alcance y contenido del artículo noventa y ocho exige un cuidadoso análisis entre norma, realidad y valores, superando la visión normológica para poder alcanzar una visión que permita identificar, hasta donde eso sea posible, la vigencia sociológica del artículo noventa y ocho de la constitución, asumiéndolo como una disposición que potencia la democracia, pero que no excluye el reconocimiento de otras formas de participación política al margen de los partidos políticos. El tema examinado, es de muchísima importancia político-constitucional y puede incidir en el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político.

Fernando Cruz Castro

Ica/64/800