

Ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos municipales de elección popular

Vinicio Mora Mora *
vmora@tse.go.cr

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 5 de junio del 2006.

Revisión, corrección y aprobación: 5 de julio del 2006.

Resumen: El presente trabajo analiza la posibilidad de eliminar el monopolio que ostentan los partidos políticos en la presentación de candidaturas para las elecciones municipales, así como permitir en éstas la postulación de candidaturas independientes.

Palabras claves: Elecciones Municipales / Inscripción de Candidatos / Requisitos para ser Candidato / Candidaturas / Puesto de Elección Popular / Partidos Políticos.

Abstract: The present essay analyzes the possibility of eliminating political parties' monopoly to nominate candidates for municipal elections, as well as the possibility to allow independent candidate's nomination to this kind of elections.

Key words: Municipal Elections / Candidate's Registration / Candidate's Nomination Requirements / Candidacies / Popular Election Positions / Political Parties.

* Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho de la Universidad de San José. Estudiante de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.

I.- Introducción

Evidentemente, durante las últimas décadas se ha registrado una disminución paulatina en la cantidad de ciudadanos que acuden a las urnas a ejercer su derecho al sufragio. Si bien ello no obedece a un solo motivo, la mayoría de las causas comparten un tronco común: la desconfianza y decepción en relación con los políticos.

Y es que, sin entrar a determinar y analizar de manera profunda los motivos o causas de ese fenómeno, podría decirse que el desgaste propio de las estructuras partidarias y el surgimiento de diversos escándalos de corrupción -entre otras cosas- han golpeado frontalmente a la clase política y a sus partidos, quienes han visto reducido de manera significativa su caudal electoral.

Consecuencia del rompimiento de ese enlace partidario, surge el distanciamiento entre el elector y las urnas, en tanto considera que la clase política, como un todo sin distinción partidaria alguna, no reúne las condiciones para gobernar, castigándola con su abstención. Frases como "todos los políticos son lo mismo" y aquella de que "no hay por quién votar" son cada vez más escuchadas y sin duda alguna reflejan la apatía de la ciudadanía. En punto al denominado "abstencionismo político", un valioso estudio realizado a efecto de conocer las razones por las cuales los costarricenses no acudieron a las urnas en las elecciones de 1998 y del 2002, cuyos resultados fueron dados a conocer recientemente, señaló:

*"A partir de 1990 y 1994, pero particularmente en 1998, se evidencia una nueva modalidad de abstención, motivada más bien por un malestar con la política y los políticos. Se diferencia de la anterior, no solo por las razones que impulsan a estos sujetos a no votar y por las características sociales y económicas de estos, sino sobre todo por el significado que adquiere la abstención. En el caso de estos electores **la ausencia de las urnas se constituye en una expresión de la disconformidad con la dinámica que ha adquirido la política, pero mantienen un relativo interés en esta, de ahí que una posible reestructuración partidaria y cambios***

en la dinámica político-electoral puedan atraer de nuevo a estos sujetos a las urnas...” (el resaltado es suplido)¹

Ante la crisis que los partidos políticos afrontan, considerando que éstos representan la única vía para acceder a cargos de elección popular, surgen diversas propuestas tendientes a eliminar el monopolio que ostentan los partidos políticos, y a permitir la presentación de candidaturas independientes a cargos de elección popular.

Si bien la mencionada propuesta resulta ser un tema que alcanza y atañe a todos los cargos de elección popular, el presente trabajo únicamente pretende analizar esa posibilidad en el caso de elecciones a cargos municipales de elección popular, no sin antes revisar algunos aspectos que permitirán tener un mejor panorama sobre la viabilidad y pertinencia de esa propuesta.

II.- Partidos políticos. Naturaleza y Funciones

De lo dispuesto en el artículo 98 de la Constitución Política se desprende que el constituyente originario se inclinó por establecer un sistema de partidos en el cual la participación político electoral se da a través de dichas agrupaciones, cuestión que fue reforzada por el constituyente derivado mediante ley número 7675 que reformó la citada norma constitucional.

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”.

¹ RAVENTOS VORST (2005, pág. 229)

Asimismo, el párrafo primero del artículo 57 del Código Electoral señala que:

"Los electores tendrán libertad para organizar partidos políticos. Para este efecto, todo grupo de electores no menor de cincuenta podrá constituir un partido político, si concurre ante un notario público a fin de que este inserte en su protocolo el acta relativa a ese acto".

Independientemente del debate generado en torno a la naturaleza de los partidos políticos, específicamente entre quienes los definen como órganos de naturaleza pública y los que estiman que son entes eminentemente privados², discusión en la que tanto el Tribunal Supremo de Elecciones como la Sala Constitucional se han inclinado por la primera de las posiciones, al considerar que éstos constituyen medios necesarios para ejercer los derechos políticos³; lo cierto es que como manifestación genérica del derecho de asociación tutelado en el artículo 25 constitucional, a la luz de las normas antes transcritas, éstos cumplen y ejercen funciones vitales en nuestro sistema democrático.

En primer orden, los partidos políticos se constituyen en una de las formas más importantes de participación ciudadana en la política nacional, pues a través de éstos se posibilita en favor de los ciudadanos, el derecho de agruparse o asociarse con fines de intervenir en los asuntos políticos del país, con lo cual éstos vienen a ser instrumentos de participación política por excelencia.

Asimismo, los partidos políticos cumplen una función de mediación entre el pueblo y el gobierno. Al respecto ARAYA POCHET, citando al autor URCUYO FOURNIER, señala que a través de la mediación entre los ciudadanos y el gobierno *"los partidos políticos convierten las demandas parciales del electorado en opciones de política general"*.⁴ En

² Véase al respecto NAVARRO MÉNDEZ (1999, pág. 213) y HERNÁNDEZ VALLE (2004, pág. 236)

³ Sobre el carácter o naturaleza pública de los partidos políticos, véanse las resoluciones número 3146-E-2000 y 1543-E-2001 del Tribunal Supremo de Elecciones, así como las resoluciones 980-91, 2150-92, 6901-95 y 2003-03489, todas de la Sala Constitucional.

⁴ ARAYA POCHET (2001, pág. 496)

sentido similar, nuestro Tribunal Supremo de Elecciones en resolución número 303-E-2000 precisó que los partidos políticos constituyen "*ineludibles intermediarios entre el gobierno y los gobernados*", calificándoseles además por parte de la Sala Constitucional como "entes mediadores entre la sociedad civil y el Estado".⁵

Otra de las funciones que cumplen los partidos políticos es la de representar el ideario o pensamiento político de sus partidarios, en punto a cuáles son las líneas o bases que deben regir y sustentar la actividad estatal y las decisiones que han de adoptarse en materia de gobierno. Y es que, sin duda alguna, los partidos políticos representan una garantía al pluralismo de pensamiento político y por ende al principio democrático.

Relacionada con la anterior, se encuentra la función de representación que los partidos políticos ejercen, a partir del mandato que los electores con su voto en las urnas otorgaron a sus representantes en el gobierno, impulsados por las propuestas contenidas en sus respectivos programas de gobierno y el afán de que éstas se concreten, la especial atención a intereses en común –en palabras de WOLLRAD "*de aglutinación y representación de los intereses sociales*"⁶–, y además la coincidencia ideológica partidaria.

La lista de funciones no es definitiva, en tanto puede ser ampliada dependiendo del intérprete, incluso, puede darse que algunas de las funciones sean consideradas o contempladas como parte de otras.⁷ Lo que sí puede asegurarse, es que el incumplimiento de alguna de estas funciones de carácter básico, trae consigo la apatía

⁵ Sentencia número 2486-93 de las 18:18 horas del 2 de junio de 1993.

⁶ WOLLRAD (1998, pág. 215)

⁷ Para Jorge Lazarte, la función mediadora de los partidos políticos se da en cuatro dimensiones: canalización de demandas, función expresiva, función de representación y función de gobierno. LAZARTE. (1998, pág. 37)

del electorado, y como se indicó al principio, la desconfianza y decepción en relación con la clase política. Entre los motivos de ese desencanto destaca el incumplimiento de la representatividad que deben jugar los partidos políticos en el ejercicio de su gestión y que genera un distanciamiento entre éstos y sus electores. Lo anterior aunado a otros motivos, provoca una crisis de representación a todos los partidos políticos en general, y en los ciudadanos una sensación de "orfandad" política.

III.- Crisis de los partidos políticos.

Indudablemente, la percepción del electorado en el sentido de que los partidos políticos incumplen con el mandato de representación política en ellos depositado, es uno de los principales motivos de la crisis que sufren actualmente, que dicho sea de paso no solo se manifiesta en nuestro país, sino además en otras latitudes. Al respecto ROJAS BOLAÑOS señala:

"La forma partido, como base constitutiva de la representación política está hoy en crisis, en Costa Rica, en América Latina y en la mayor parte de los países democráticos. Los partidos políticos, otrora principales instrumentos para la canalización de demandas y representación de los diversos intereses presentes en la sociedad, hoy aparecen como estructuras apartadas de las grandes mayorías y como obstáculos para la ampliación de la democracia y la participación política de la ciudadanía"⁸.

Idéntica situación se da en el plano municipal. Al respecto, RIVERA ARAYA y CALDERÓN RODRÍGUEZ, como causas del aumento en el número de partidos políticos a nivel local expresaron:

"...es necesario aclarar que este fenómeno de la emergencia de nuevos micropartidos tiene que ver, en primer lugar, con el tema de la crisis de la representación política, el cual, por lo demás, para ponderarlo en su justa medida hay que ubicarlo en el marco de un modelo hiperconcentrado de organización del Estado y, consecuentemente, de una política de localidad precaria; en segundo lugar, con el tema de las vicisitudes de la política y su asimilación por parte de la sociedad. Es

⁸ ROJAS BOLAÑOS (diciembre del 2005)

*decir, con el descontento ciudadano respecto del paradigma tradicional de la política y el deseo de participación; o en otros términos, con la tensión que existe entre las viejas y nuevas formas de hacer política”.*⁹

Resulta evidente que la crisis partidaria tiene serias consecuencias en nuestro sistema democrático, tomando en cuenta que en los términos del artículo 65 del Código Electoral "*Sólo pueden participar en elecciones, aisladamente o en coalición, los partidos inscritos en el Registro de Partidos que llevará el Registro Civil*", y la postulación de los candidatos a puestos de elección popular únicamente recae en las agrupaciones políticas, en los términos del artículo 76 de ese cuerpo legal. De esa manera el legislador optó por dejar en los partidos políticos el monopolio en la postulación de candidatos a puestos de elección popular, tanto a escala nacional, provincial y cantonal.

Ante la crisis de representatividad de los partidos políticos y la imposibilidad de presentar candidaturas independientes, surgen diversas propuestas; por un lado, aquellos que abogan por la eliminación del monopolio de postulación de candidaturas a favor de los partidos políticos, y por otro, quienes apuestan por el fortalecimiento de las agrupaciones políticas y de sus mecanismos de democratización interna.

La discusión sobre la viabilidad y pertinencia de ambas propuestas se ha centrado más que todo en la primera, incluso, recientemente se objetó ante la Sala Constitucional la constitucionalidad del artículo 65 del Código Electoral anteriormente citado¹⁰, y además, en la corriente legislativa existe un proyecto de Código Electoral en el que se prevé entre otras novedades, la posibilidad de postular candidaturas a cargos municipales de elección popular, independientes a los partidos políticos.¹¹

⁹ RIVERA ARAYA y CALDERÓN RODRÍGUEZ (2005, pág. 30)

¹⁰ Acción de Inconstitucionalidad tramitada en expediente número 05-008515-0007-CO

¹¹ Versión digital del proyecto de Código Electoral disponible en la página electrónica del Tribunal Supremo de Elecciones, www.tse.go.cr

Si bien en atención a las audiencias conferidas en el trámite de la citada acción de inconstitucionalidad, tanto el Tribunal Supremo de Elecciones como la Procuraduría General de la República consideran que el monopolio de postulación en manos de las agrupaciones políticas encuentra sustento en la Constitución Política, resulta interesante la posición del Órgano Electoral en el sentido de que esa exclusividad no opera en los procesos de elección de las autoridades municipales, en tanto el artículo 98 constitucional, que como se indicó, reconoce a favor de los ciudadanos su derecho de agruparse en partidos políticos, lo hace únicamente respecto de asuntos de política nacional, excluyendo de plano –a su juicio- la política local. Dicho de otra forma, tratándose de elecciones nacionales, solo los partidos políticos debidamente inscritos podrán inscribir candidaturas, por lo que cualquier intento de inscribir una candidatura independiente resulta improcedente. Caso diferente, a la luz del criterio antes expuesto, es el que se presenta en el proceso electoral local, en el que ese Órgano Electoral sí estima posible la postulación de candidaturas al margen de una agrupación política.

IV.- Monopolio de los partidos políticos en la nominación de candidaturas puestos de elección popular.

Como se adelantó, este aspecto ha generado un debate entre quienes consideran que tal privilegio a favor de los partidos políticos es inconstitucional y otros que defienden la naturaleza mediadora de los partidos políticos en la postulación de candidaturas. Como principal alegato, quienes estiman la inconstitucionalidad de tal prerrogativa, son del criterio de que ésta es contraria al derecho de participación política y de acceso a cargos públicos de elección popular, en tanto condiciona tal posibilidad al hecho de haber sido propuesto por una agrupación política debidamente inscrita, aspecto que conlleva la infracción al artículo 25 constitucional en tanto se obliga a pertenecer a un partido político.

Si bien el monopolio en la presentación de candidaturas en los partidos políticos, veda la posibilidad de presentar candidaturas independientes y ajenas a esas agrupaciones, estableciéndose una limitación al derecho de participación política, obligando a los ciudadanos que deseen optar por un cargo de elección popular, a hacerlo al amparo de alguno de los partidos políticos inscritos, lo cierto es que dicha limitación a la luz del principio de razonabilidad y proporcionalidad acorde al Derecho de la Constitución.

En este sentido, tal limitación en primer término, es conforme a lo dispuesto en el artículo 98 constitucional, pues como fue señalado, el constituyente optó por un sistema de partidos, y lo que pretende la norma es precisamente fortalecer el régimen de las agrupaciones políticas, en razón de la importancia que tienen como forma de expresión de la voluntad popular, siendo la citada limitación necesaria.

Además, derivado de la anterior se tiene que lo dispuesto en el artículo 76 del Código Electoral resulta ser un mecanismo idóneo al fin propuesto por el constituyente a favor del régimen de los partidos políticos, existiendo proporcionalidad entre la limitación impuesta y el fin que busca la misma (juicio de proporcionalidad).

En todo caso, la exigencia prevista en el artículo 76 del Código Electoral no vulnera el contenido esencial del derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos políticos del país, en tanto no impide de manera absoluta que una persona interesada en impulsar su candidatura a un puesto de elección popular lo haga a través de una estructura partidaria preexistente, o cree una nueva a partir de un ideal común de un grupo de personas, fortaleciéndose aún más, como se indicó, el régimen de los partidos políticos, y el principio democrático.

A partir de lo anterior, no se encuentra que lo dispuesto en el Código Electoral en punto a la obligatoriedad de presentar candidaturas a través de un partido político, sea contrario a la Constitución Política, pues promueve el pluripartidismo y el surgimiento de más posiciones ideológicas en el espectro político electoral, de ahí su importancia. Diferente sería el hecho de que el legislador en la formación de los partidos políticos como instrumentos de participación ciudadana y de ejercicio de derechos fundamentales electorales, impusiera requisitos más allá de lo razonable para inscribir dichos partidos y sus candidaturas, tornando nugatorio tal derecho.

V.- Monopolio en candidaturas a cargos municipales de elección popular

Las razones expuestas –a mi juicio- resultan aplicables a la materia electoral municipal, pues ni el constituyente ni el legislador previó diferencia alguna en la elección de aquellas personas que van a ocupar cargos municipales de elección popular. No obstante, merece atención lo dispuesto en el proyecto de Código Electoral que se encuentra en corriente legislativa, en punto a la posibilidad de presentar candidaturas ajenas a los partidos políticos.

En primer término, el proyecto de ley señalado, el cual data de febrero de 2001, al igual que en otras naciones establece la posibilidad de presentar candidaturas al margen de los partidos políticos inscritos, solo que en nuestro caso referido a cargos municipales¹². Así el artículo 103 del citado proyecto dispone:

"Artículo 103. Grupos independientes.

Los ciudadanos podrán formar grupos independientes de carácter temporal, para postular candidatos a cargos municipales de elección popular en un determinado cantón, debiendo inscribir sus candidaturas en el mismo período y en idéntica forma que los partidos políticos".

¹² Ejemplos de países en que pueden presentarse candidaturas independientes a puestos municipales de elección popular figuran Bolivia (artículo 106 del Código Electoral), Ecuador (artículo 72 de la Ley Orgánica de Elecciones) y Panamá (artículo 222 del Código Electoral) entre otros. Página web del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), <http://www.iidh.ed.cr/capel/>

Sobre los requisitos de inscripción de las candidaturas de esos grupos independientes, el siguiente artículo dispone:

"Artículo 104. Inscripción.

Para la inscripción de un grupo independiente se requiere la presentación de una solicitud ante la Dirección General del Registro Electoral, firmada por el representante del mismo, a la cual deberá adjuntar:

a) Acta constitutiva.

b) Lista con indicación precisa de los nombres, cédulas de identidad y firmas de los adherentes, en número no menor del 0.5% del padrón cantonal correspondiente, sin que en ningún caso pueda exigirse más de mil quinientos adherentes, quienes deberán ser vecinos del respectivo cantón con no menos de dos años de estar inscritos electoralmente en éste.

La solicitud de inscripción podrá presentarse en cualquier tiempo, salvo dentro de los doce meses anteriores a la elección en que se pretenda participar. Para estos efectos regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 60 de esta ley".

De tal manera se pretende dejar en manos de grupos independientes la postulación de candidatos a cargos municipales de elección popular, sin el rigor de las normas que alcanzan a quienes no militan en ningún partido político y desean inscribirse como candidatos, quienes en primera instancia deberían inscribir un partido político en los términos del artículo 64 del Código Electoral, con el cumplimiento de los requisitos al efecto establecidos, tales como acta notarial de constitución del partido, protocolización del acta correspondiente, presentación de estatutos, la presentación de 3000 adhesiones, entre otros.

Dato interesante en los requisitos enunciados en texto del proyecto de ley, es la disminución en el número de firmas o adhesiones que deben respaldar las candidaturas de grupos independientes, requisito que, comparado con el número de adhesiones que deben presentarse en el trámite de inscripción de partidos políticos nacionales,

provinciales y cantonales, en virtud de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 64 del Código Electoral, resulta mucho más ventajoso.

Del citado proyecto de Código Electoral, cabe destacar además que la existencia e inscripción del grupo independiente que promueve la candidatura se extingue una vez verificada la elección en la cual participó (artículo 106).

Queda evidenciado que con el proyecto de ley citado se da la ruptura del monopolio de presentación de candidatos a puestos de elección en las municipalidades del país, no así la de los demás puestos de elección popular.

VI.- A modo de conclusión

En palabras de CASAS ZAMORA, en torno al papel actual que juegan los partidos políticos en la democracia, de manera acertada indicó:

*"Los partidos políticos son absolutamente esenciales para la democracia. **Una de las modas más dañinas que se está instalando en el debate político es la de que puede existir una democracia sin partidos, que éstos pueden ser sustituidos por grupos de la sociedad civil.** Eso no resiste ninguna evidencia, no solo cuando se examina la forma como funcionan las democracias en el mundo, sino cuando se piensa que, inevitablemente, los grupos de la sociedad civil los motivan intereses específicos. Precisamente una de las funciones que cumplen los partidos políticos es la de **integrar diferentes intereses sociales en torno a una plataforma ideológica y programática.** Sin partidos, la toma de decisiones se "feudaliza" porque los grupos de interés acuden directamente ante quienes deciden y nadie hace el trabajo de integrar el interés nacional. **En vez de estar pensando como los debilitamos y considerarlos un lastre para la democracia, deberíamos convencernos de que necesitamos partidos políticos fuertes, sólidos y con vida más permanente**" (el resaltado es suplido)¹³.*

¹³ Entrevista realizada al señor Kevin Casas, Vicepresidente de la República, Semanario Ojo, San José, Costa Rica, número 100, semana del 18 de abril al 6 de mayo de 2006, p. 6.

Pese a considerar que no existe inconstitucionalidad alguna en la facultad exclusiva que gozan los partidos políticos de designar y proponer los candidatos en puestos de elección popular, parece que existe la necesidad de formular una serie de cambios tendientes a una mayor democratización de los partidos políticos y una mayor proyección en materia municipal, lo que exige por parte de éstas un acercamiento a las comunidades a efecto de dar una mayor participación de la ciudadanía, lo que es propio de la función de intermediación que ejercen, no solo durante la época de campaña electoral, sino de manera permanente. Si bien la posibilidad de que grupos independientes inscriban sus candidaturas podría constituir un aliciente y oportunidad de que personas que habitualmente no participan en la actividad político electoral lo hagan, ésta por otra parte vendría a debilitar a los partidos políticos como grupos de formación y expresión política ideológica necesarios en el escenario nacional.

Literatura consultada

ARAYA POCHET, Carlos. *Constitución Política comentada de Costa Rica*. México, D.F. : McGraw-Hill Interamericana, 2001.

CASAS, Kevin. "[Entrevista realizada al señor Casas]". En: *Semanario Ojo*, no. 100, semana del 18 de abril al 6 de mayo de 2006, p. 6.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Derecho Electoral Costarricense*. San José, C.R. : Editorial Juricentro, 2004.

LAZARTE, Jorge, *Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia : una reflexión con referencia empírica a la situación en Bolivia, en Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas, Venezuela : Editorial Nueva Sociedad, 1998.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Partidos políticos y "democracia interna"*. Madrid, España : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

RAVENTOS VORST, Cisma y otros, *Abstencionistas en Costa Rica ¿Quiénes son y por qué no votan?*. San José, C.R. : Editorial de la Universidad de Costa Rica : IIDH/CAPEL : TSE, 2005.

RIVERA ARAYA, Roy y CALDERÓN RODRÍGUEZ, Rebeca. *Los micropartidos e Costa Rica: Radicalización de la democracia local o transformación cromática, en Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*. San José, C.R. : FLACSO, 2005.

ROJAS BOLAÑOS; Manuel. *La representación política: ¿en crisis o en transición?*. Tomado de: http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Representacion_en_crisis_Manuel_Rojas.pdf, diciembre del 2005.

WOLLRAD, Dörte. *Crisis de representación política y nuevo protagonismo de los medios de comunicación, en Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas, Venezuela : Editorial Nueva Sociedad, 1998.

Sitios de Internet

Página Electrónica del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), <http://www.iidh.ed.cr/capel/>

Sentencias

Tribunal Supremo de Elecciones, resolución no. 3146-E-2000 de las 8:05 horas del 8 de diciembre de 2000 y 1543-E-2001 del las 8:35 horas del 24 de julio de 2001.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resoluciones número 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991, 2150-92 de las 12:00 horas del 8 de agosto de 1992, 2486-93 de las 18:18 horas del 2 de junio de 1993, 6901-95 de las 12:00 horas del 15 de diciembre de 1995, y 2003-03489 de las 14:11 horas del 2 de mayo de 2003.