

Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad

Zetty Bou Valverde*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 9 de diciembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de diciembre de 2009.

Resumen: Las fortalezas del sistema electoral costarricense no descansan, exclusivamente, en las previsiones normativas o en la fortaleza del organismo electoral sino, también, en el sistema de partidos políticos y la participación de los ciudadanos, pilares esenciales y que no deben ser descuidados si se quiere seguir viviendo en democracia. El nuevo Código Electoral, que entró en vigencia el 2 de setiembre de 2009, incorpora al derecho electoral costarricense importantes principios, mecanismos jurisdiccionales e instituciones que ya habían sido desarrollados por la jurisprudencia del TSE, así como otros novedosos, que vienen a dar más efectividad y seguridad al proceso democrático.

Palabras claves: Sistemas electorales / Fortalecimiento de la democracia / Desarrollo de la democracia / Organismos electorales / Sistema de partidos políticos / Participación ciudadana / Reformas electorales.

Abstract: The strengths of the Costa Rican Electoral System do not reside exclusively on the regulatory provisions or in the strength of its Electoral Body, but also in the Political Party System and citizens' engagement, essential pillars and that should not be neglected if the aim is the continuum of democratic life. The new Electoral Code which came into force on September 2nd., 2009, incorporates into the Costa Rican Electoral Law major principles, judicial mechanisms and institutions that had already been developed by the jurisprudence of the Supreme Electoral Tribunal, as well as other innovative ones, all of them granting major effectiveness and security to the democratic process.

Key words: Electoral Systems / Strengthening of Democracy / Development of Democracy / Electoral Bodies / Political Party System / Citizens Participation / Electoral Reforms.

* Master en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Graduada del Programa Ejecutivo INCAE-Georgetown University "Aspectos Legales de los Negocios Internacionales". Experta en medios alternos de resolución de controversias. Ha ejercido como Abogada y Notario Público en oficina propia y como Abogada y Notario Externa de bancos estatales y otras instituciones. Asesora legal de entidades públicas y privadas. Árbitro de Derecho y Conciliadora, autorizada para ambas funciones por el Ministerio de Justicia y Gracia. Profesora Universitaria. Curadora de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Magistrada Suplente del Tribunal Supremo de Elecciones desde diciembre de 2004 y Magistrada Propietaria en ejercicio. Ha participado como observadora internacional en varios procesos electorales de Latinoamérica y como expositora o panelista en seminarios locales e internacionales.

I.- Introducción

En muchos aspectos Costa Rica ocupa un lugar privilegiado a los ojos del mundo, pero es precisamente en el tema de su fortaleza democrática y dentro de ésta, como eje, su sistema electoral, donde se ha constituido en un referente, aún para países de larga trayectoria democrática, por la solidez del sistema mismo, tanto en las previsiones normativas para el adecuado desarrollo del proceso electoral, como por haber ido incursionando el organismo electoral, de manera exitosa y por iniciativa propia, en temas de gran impacto para la efectiva implementación del principio de participación política, tales como la democratización interna de los partidos políticos, el fortalecimiento de una jurisdicción electoral especializada, la participación femenina, la construcción de ciudadanía activa y la formación en democracia.

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) consciente de que el sistema, manteniendo incólumes sus probadas fortalezas, es perfectible y debe irse ajustando en el tiempo, propuso e impulsó la aprobación de un nuevo Código Electoral ¹, mediante el cual, de manera sistémica e integral, se regulara este componente esencial de nuestra democracia. Luego de ocho años, y con algunas variables importantes introducidas durante su paso por diferentes legislaturas, el código fue finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa el 11 de agosto de 2009 y publicado en el Alcance número 37 a La Gaceta No 171 del 2 de setiembre del mismo año, acontecimiento que viene a sumarse a la celebración del sesenta aniversario del Tribunal.

No obstante, debemos tener claro que la efectividad del sistema electoral

¹ Por iniciativa del TSE, se solicitó al IIDH, por intermedio de CAPEL, la elaboración de una propuesta de reformas electorales. Se creó una Secretaría Técnica que procediera a recoger inquietudes de diversos sectores y partidos políticos en forma directa y en seminarios realizados durante el año 1999, así como las opiniones de consultores nacionales e internacionales. La propuesta fue entregada en junio de 2000. A partir de allí el TSE procedió al análisis y reelaboración, tomando en cuenta otros insumos como el informe de la Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales, que se había rendido en enero de ese mismo año y la opinión de funcionarios del mismo Tribunal. El producto final se presentó a la Asamblea Legislativa en febrero de 2001.

de un país, no descansa exclusivamente en las previsiones normativas o en la fortaleza del organismo electoral, pues aunque es el rector, no es el único actor del proceso democrático. El **sistema de partidos políticos** y la **participación de los ciudadanos** son pilares esenciales y no deben ser descuidados si queremos seguir viviendo en democracia. Así lo entiende el TSE y ha incorporado dentro de sus funciones, respetando los ámbitos de competencia exclusiva de los partidos políticos y de otras instancias, mecanismos de apoyo para el fortalecimiento de aquellos, por una parte, y para la formación en democracia de los habitantes del país, de otra.

Con la promulgación del nuevo código se incorporan a nuestro derecho positivo importantes principios, mecanismos jurisdiccionales e instituciones que ya habían sido desarrolladas por la jurisprudencia del TSE y otros novedosos, lo que viene a dar aún más efectividad y seguridad al proceso democrático.

II.- El Sistema Electoral

1) Administración y jurisdicción electoral

La Constitución Política de 1949, que nos rige, por la coyuntura histórica en la que se gesta, en resguardo de las garantías electorales estableció una serie de **frenos y contrapesos estructurales y funcionales**, relevantes para su efectiva protección. Desde su promulgación incluyó normas y principios que garantizan el ejercicio del sufragio y el respeto a la decisión popular expresada en las urnas. Como garantía democrática, se dotó al organismo electoral de rango adecuado, permanencia y autonomía, entendida ésta como independencia administrativa, normativa, presupuestaria y política.

Así, en nuestro diseño constitucional, el Presidente, Vicepresidentes,

Diputados y autoridades municipales representativas, son designados mediante votación libre, universal, directa y secreta de los ciudadanos, en elecciones convocadas al efecto, organizadas y vigiladas por el TSE, que también realiza la declaración correspondiente².

La Asamblea Legislativa elige, por mayoría calificada, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes son reelectos en sus cargos, salvo que una mayoría calificada de los diputados decida lo contrario.

A su vez, es la Corte Plena, quien designa a los Magistrados Electorales, propietarios y suplentes, por mayoría calificada, con base en un concurso de antecedentes³; los nombramientos se realizan por periodos de seis años, pero los Magistrados pueden ser reelectos, previa rendición de cuentas, y también por mayoría calificada. Nuestro constituyente tuvo clara la importancia de resguardar la **independencia**⁴ de los Magistrados Electorales, como lo han demostrado sesenta años de administración exitosa de los procesos a su cargo, por parte del TSE.

En nuestro país, el TSE tiene **rango** constitucional de Poder de la República⁵ y su jerarca colegiado ("El Tribunal" o TSE), está integrado ordinariamente por tres Magistrados Proprietarios y seis Magistrados Suplentes.

² Antes de la promulgación de la referida constitución la declaratoria definitiva de elecciones y el conocimiento de las demandas de nulidad eran resorte exclusivo del Congreso de la República. Fue precisamente la decisión de ese cuerpo político de acoger el voto salvado del ingeniero Max Koberg Bolandi, presidente del Tribunal Electoral, que se abstuvo de suscribir la declaratoria provisional que hicieran los otros dos magistrados electorales, y disponer la anulación de las elecciones presidenciales celebradas el 8 de febrero de ese año, lo que precipitó la Guerra Civil del 48.

³ El concurso no está previsto en la Constitución ni en el Código Electoral, pero se ha venido realizando desde el año de 1989. Se anuncia en diarios de circulación nacional una invitación abierta a postular, indicando los requisitos mínimos. La Comisión de Nombramientos de la Corte Suprema de Justicia realiza entrevistas a quienes hayan presentado ofertas elegibles y propone una lista de finalistas a la Corte Plena, quien procede a realizar la elección y posteriormente juramenta a la persona elegida.

⁴ En otros países de la región los jefes del organismo electoral (magistrados, jueces, consejeros) son designados por partidos políticos o bien, por los congresos o parlamentos. En otros, son designados uno por cada poder, lo que necesariamente significa que al menos dos de ellos tienen la venia del legislativo y el ejecutivo. En algún caso, también el tercer nombramiento es político dado que en el poder judicial, existen "bancadas" partidarias.

⁵ Art. 9 p. 3 de la Constitución Política.

En virtud de la previsión constitucional de vencimiento escalonado de los periodos de nombramiento de éstos, cada dos años la Corte Plena elige un propietario y dos suplentes, con lo que se da la posibilidad de renovación con continuidad.

Para las elecciones nacionales, durante un período que va desde un año antes hasta seis meses después de los comicios, dos de los Magistrados Suplentes –designados al efecto por la Corte Plena- se integran como propietarios para conformar un Tribunal de cinco miembros.⁶ A partir de la aprobación del nuevo Código Electoral esta integración de cinco magistrados propietarios se dará también para los procesos electorales municipales, desde seis meses antes hasta tres meses después de las elecciones.

Los Magistrados Electorales gozan de las mismas responsabilidades, prerrogativas e inmunidades que ostentan los miembros de los Supremos Poderes, y también se ven afectados por las mismas prohibiciones de aquellos, lo que contribuye a la fortaleza institucional.

Adicionalmente, el TSE fue investido de importantes **potestades** en refuerzo de su autonomía frente a los otros Poderes y órganos constitucionales: no está subordinado jerárquicamente a ninguno de éstos en el desarrollo de sus funciones esenciales por lo que sus decisiones, en materia electoral, no son recurribles⁷; en ejercicio de su competencia exclusiva, interpreta la Constitución y las leyes en materia electoral, a través de actos, disposiciones y resoluciones, dando lugar a la creación de normas no escritas, derivadas de sus sentencias⁸; sus criterios son vinculantes dentro del

⁶ En la actualidad existe en la Asamblea un proyecto de reforma constitucional para elevar el número de magistrados propietarios de manera permanente a 5 y a 10 el de magistrados suplentes, ante el aumento de funciones, la realización de más procesos electorales incluyendo los consultivos y el volumen de trabajo.

⁷ Artículos 99 y 103 de la Constitución Política.

⁸ A pesar de que la competencia para conocer de la constitucionalidad de las leyes y normas de menor rango se mantiene centralizada en la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el TSE, en aplicación de lo dispuesto

procedimiento de formación de las leyes electorales⁹; a partir de la aprobación del nuevo Código Electoral tiene iniciativa en la formación de las leyes de la materia¹⁰; elabora su presupuesto y los gastos previstos para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el Ejecutivo¹¹; tiene potestad reglamentaria, tanto para dictar reglamentos autónomos de organización y servicio, como para reglamentar las leyes electorales;¹² hace la declaratoria definitiva de elecciones, lo cual constituye una de las principales garantías introducidas por el Constituyente para evitar la ingerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en ese aspecto trascendental¹³.

No solo los jerarcas, sino todos los funcionarios del organismo electoral, incluyendo los del Registro Civil, tienen **prohibición político-partidaria**, salvo para acudir a las urnas, restricción que también aplica en procesos consultivos como el Referéndum, en el que no rigen las mismas restricciones de participación para los funcionarios públicos. En el caso de los funcionarios electorales, la prohibición es absoluta.¹⁴

En nuestro país, por otra sabia decisión de los Constituyentes, el **Registro Civil**, con sus funciones de registrador de hechos vitales y hechos

por los artículos 99 y 102 inciso 3) de la Constitución ha desaplicado normas estatutarias de los Partidos Políticos por ser contrarias al derecho de la constitución.

⁹ La aprobación de cualquier proyecto de ley en materia electoral, requiere de una consulta obligatoria al TSE por parte de la Asamblea Legislativa. Para apartarse del criterio de aquel se requiere de mayoría calificada. (artículos 97 y 121 de la Constitución Política). Seis meses antes y cuatro después de una elección, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre los cuales el TSE se hubiese manifestado en desacuerdo. (Artículo 97 citado).

¹⁰ Artículo 12, inciso m) del Código Electoral.

¹¹ En la Asamblea Legislativa existe un proyecto de reforma constitucional para dotar al TSE de un presupuesto autónomo referenciado porcentualmente al presupuesto nacional, tal como lo tiene el Poder Judicial (art. 177 p. 2).

¹² El TSE, en uso de tal potestad ha emitido en materia estrictamente electoral, numerosos reglamentos, que pueden ser consultados en la página www.tse.go.cr

¹³ Artículo 102 inciso 8) de la Constitución Política.

¹⁴ El 146 del Código Electoral que reproduce con pocas variantes artículo 88 del Código anterior, en su párrafo segundo, señala "...los magistrados(as) y toda persona empleada del TSE, ... no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género. // En materia electoral, las personas funcionarias incluidas en el párrafo segundo de este artículo, únicamente podrán ejercer el derecho a emitir su voto el día de las elecciones en la forma y las condiciones establecidas en este Código."

relevantes de los partidos políticos fue adscrito al TSE ¹⁵.

Un registro civil global, un padrón electoral automático y un documento de identidad único de alta seguridad para todos los efectos civiles y electorales, que no concurren en la mayoría de los países y sí en Costa Rica, son garantías permanentes de nuestro sistema electoral¹⁶.

El **padrón electoral**, que se alimenta automáticamente de la base de datos del Registro Civil, es publicitado, actualizado y auditado mensualmente durante la época no electoral y diariamente después de la convocatoria a elecciones, excluyendo a quienes fallecen, los declarados en estado de interdicción, y aquellos impuestos de sentencias que conlleven la suspensión de derechos políticos, así como a quienes no renueven oportunamente su cédula de identidad, e incluyendo a las personas que van adquiriendo la mayoría de edad y los naturalizados que sean aptos para votar¹⁷. En el caso de quienes fallezcan después del cierre del padrón pero antes del envío del material electoral a las juntas receptoras, las comunicaciones de defunción son incluidas en el citado material. Si el deceso ocurre con posterioridad, se remite el aviso correspondiente a cada junta para que sus miembros cuenten con dicho insumo durante la votación. ¹⁸

El Código Electoral de 1952 desarrolló los principios constitucionales e introdujo regulaciones importantes para reforzar el sistema. Fue objeto de

¹⁵ Art. 104 Constitución Política, 20 y ss Código Electoral, 37 y ss Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil. Hasta la promulgación del nuevo código electoral, además de las competencias constitucionales le correspondía realizar la mayoría de las funciones que hoy son privativas de la Dirección de Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.

¹⁶ Ver art. 95 Constitución Política y páginas <http://www.tse.go.cr/infcedula.html> ; <http://www.tse.go.cr/consulta.html>

¹⁷ De acuerdo con el artículo 1 del Código Electoral: "*Son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de dieciocho años e inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil, con excepción de los siguientes: a) los declarados judicialmente en estado de interdicción; y b) Los que sufran sentencias que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos. Los ciudadanos costarricenses por naturalización no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva.*"

¹⁸ En relación al padrón ver además art. 23 y 24 Código Electoral, 82 y ss Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

múltiples reformas parciales, de modificaciones y anulación de artículos por resoluciones de la Sala Constitucional e interpretaciones del TSE. Sin embargo, esos “ajustes” resultaron insuficientes para adecuar su articulado a las exigencias del sistema, y adaptarlo al cambio de los tiempos.

Por ello, el TSE presentó a la corriente legislativa un **proyecto de Código Electoral** en el año 2001 que, como hemos indicado, fue finalmente aprobado y entró en vigencia a partir del 2 de setiembre de 2009. En su versión original la propuesta del Tribunal incluía innovaciones importantes como el voto preferencial, eliminaba la barrera del subcociente, permitía la postulación de candidatos por grupos independientes en la esfera municipal, simplificaba los requisitos para la inscripción y funcionamiento de los partidos políticos, introducía el conteo definitivo a cargo de las juntas receptoras de votos, establecía una mayor regulación de los aportes privados a los partidos políticos y sanciones, mantenía la cuota del 40% de participación femenina en estructuras partidarias y delegaciones a asambleas pero incorporaba la paridad y alternancia en las nóminas de candidaturas a cargos de elección popular, incorporaba el amparo electoral y la acción de nulidad, de creación jurisprudencial del TSE, para su regulación legal. Asimismo, desarrollaba el concepto de deuda política adelantada, previsto en la Constitución, con la previsión de que una parte de ella fuese distribuida por el TSE en forma equitativa y no reembolsable entre todos los partidos participantes, para que dieran a conocer a sus candidatos y planes de gobierno.

El proyecto fue objeto de modificaciones, algunas planteadas por el propio TSE, como la creación del IFED (Instituto de Formación y Estudios para la Democracia) o el financiamiento estatal a las elecciones municipales, a partir de la disminución de la contribución para elecciones generales. Varias de las propuestas del TSE fueron eliminadas en Comisión y otras modificadas -en

gran medida para lograr consensos entre las distintas fracciones que permitieran la promulgación de la ley- por lo que el producto final no recoge en su totalidad la visión de sus proponentes, pero representa un avance para nuestro sistema electoral, en muchos aspectos.

Quedan pendientes algunas reformas importantes, entre ellas a nivel legal: la eliminación de la barrera del subcociente y de la conexión de la circunscripción electoral con la provincia; lo que permitiría corregir inequidades representativas, referenciar la contribución estatal a los partidos por voto obtenido y no hacerla depender de liquidación de gastos y retomar el tema del financiamiento anticipado no reembolsable para los partidos políticos y las candidaturas independientes en sede municipal, entre otros temas y las dos reformas constitucionales que ya han sido presentadas a la Asamblea Legislativa, a las que se ha hecho referencia ¹⁹.

Con la aprobación del nuevo código se crea la **Dirección de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos**, que asume la mayoría de las funciones electorales del Registro Civil, salvo lo referente a cédula de identidad y padrón electoral, cuyo traslado requeriría de una reforma constitucional²⁰.

En contraste con lo que ocurre en otros países, pese a que las

¹⁹ Proyecto de reforma para aumentar de manera permanente el número de magistrados propietarios a 5 y el de los suplentes a 10 y el proyecto para dotar al TSE de un porcentaje del presupuesto nacional.

²⁰ Artículo 28.- El Registro Electoral tendrá las siguientes funciones: a) Llevar el registro de partidos políticos. En este registro se asentarán las inscripciones indicadas en el artículo 56 de este Código. Estas solo son oponibles a terceros a partir de su inscripción. b) Resolver, en primera instancia, las solicitudes de inscripción de los partidos políticos, de los estatutos partidarios y sus reformas, así como de las candidaturas a puestos de elección popular y demás actos sujetos a inscripción en el registro de partidos políticos. c) Emitir las certificaciones propias del registro. d) Llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos e informar al TSE sobre cualquier irregularidad que detecte. e) Ejecutar, dirigir y coordinar los programas electorales, conforme a las directrices del TSE. f) Designar a los delegados que asistirán a las asambleas de los partidos políticos que el Tribunal autorice, cuando así proceda; además, supervisar su labor. g) Coordinar la impresión de las papeletas electorales, cuando sea necesario o cuando se lo encargue el TSE. h) Las demás funciones que le otorgue el ordenamiento jurídico electoral o le encargue el Tribunal.

resoluciones del TSE en materia electoral son irrecurribles ²¹, en el nuestro contamos con **remedios internos efectivos para la adecuada tutela de los derechos electorales** ²². El TSE y la Sala Constitucional, sin incurrir en un conflicto de competencia, han asumido sus responsabilidades frente a la protección de los derechos humanos electorales, por lo que no existe “zona gris” en ese campo. En el evento que el primero llegara a declinar el ejercicio de su competencia, en un caso concreto, la segunda asumiría el conocimiento del mismo²³.

El TSE ha producido jurisprudencia relevante tanto en materia de amparo, como en otros procedimientos contenciosos, que ha servido para dar un efectivo cumplimiento al respeto de los derechos político-electorales dentro de nuestras fronteras.

En la actualidad en el Código Electoral, Título V, están previstos siete procesos jurisdiccionales que, en sus correspondientes ámbitos de aplicación, garantizan dicha tutela. Así, las decisiones de las juntas receptoras de votos, del Registro Electoral y el Registro Civil, de funcionarios encargados de autorizar actividades en lugares públicos, de las delegaciones cantonales de policía y las de cualesquiera otros funcionarios o dependencia del Tribunal con potestades decisorias en la materia, o cualquier persona que colabore en una u otra forma en el ejercicio de la función electoral, tienen recurso de alzada para ante el Tribunal ²⁴ que, una vez verificados los requisitos de admisibilidad, revisa los actos y resoluciones impugnadas, en su condición de juez electoral.

²¹ El artículo 173 de la Constitución Política, establece que “Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.” La Ley de la Jurisdicción Constitucional, regula el recurso de amparo (que según el artículo 30, inciso d, no resulta procedente contra “los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral”). En el artículo 74 de la misma, se dispone que “No cabrá la acción de inconstitucionalidad contra los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, ni contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la función electoral.”

²² Este tema fue abordado con amplitud en un artículo de mi autoría que se publicó en un número anterior de la Revista de Derecho Electoral, que puede ser consultado en la dirección [Http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Bou_Valverde.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/7/Bou_Valverde.pdf)

²³ Ver voto 3194-92 de la Sala Constitucional.

²⁴ Art. 102 inciso 4 de la Constitución Política, 240 y ss del Código Electoral.

Además, en ejercicio de esa misma función jurisdiccional, el Tribunal conoce de acuerdos de las asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción, acciones de nulidad y recursos de amparo electoral, estos últimos en su función de juez constitucional, como garantía de los derechos fundamentales de naturaleza electoral.

También en esta sede se tramitan y resuelven las denuncias por beligerancia o participación política prohibida, así como las solicitudes de cancelación de credenciales de funcionarios municipales de elección popular y miembros de los Supremos Poderes de elección popular como son Presidente, Vicepresidentes y Diputados. Los ilícitos electorales que no constituyan delito, también son tramitados ante el TSE²⁵.

Con esta amplia gama de procedimientos, regulados en el nuevo código, contamos en nuestro país con una jurisdicción electoral de primer orden, tanto en lo que garantías orgánicas como procesales se refiere. Los partidos políticos y ciudadanos legitimados para acceder a la Justicia Electoral, deberán definir cuál de los procedimientos es el que debe ser activado en cada caso, y cuidar los requisitos de admisibilidad, ya que de ello va a depender que el Tribunal, como juez electoral, pueda ejercer la función jurisdiccional, al abrir con el requerimiento respectivo su competencia para aplicar el derecho al caso concreto.

2) Partidos Políticos

El artículo 98 de la Constitución²⁶ consagra el derecho de los ciudadanos

²⁵ El conocimiento de los delitos electorales, en nuestro país, sigue siendo competencia de los tribunales penales.

²⁶ "ARTÍCULO 98.- 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

de agruparse en **Partidos Políticos** para participar en la vida política nacional. El Código Electoral señala en el artículo 48, párrafo primero, que:

"El derecho de agruparse en partidos políticos, así como el derecho que tienen las personas a elegir y ser elegidas se realiza al tenor de lo que dispone el artículo 98²⁷ de la Constitución Política. En las elecciones presidenciales, legislativas y municipales solo pueden participar individualmente, o en coalición, los partidos inscritos que hayan completado su proceso democrático de renovación periódica de estructuras y autoridades partidistas".

El Tribunal reafirmó que las organizaciones partidarias *"son ineludibles intermediarios entre el gobierno y los gobernados"*²⁸. Tal y como se ha mencionado, interpretando que la prohibición para candidaturas independientes no resulta aplicable al ámbito municipal, al ser legal y no constitucional, en su caso, la limitación, el Tribunal propuso en su proyecto de Código Electoral un cambio a nivel legal, que diera paso a otra forma de postulación a cargos municipales de elección popular, mediante agrupaciones no partidarias. Tal propuesta no fue acogida por los legisladores, por lo que la limitación se mantiene para las postulaciones a cualquier cargo de elección popular.

Los partidos políticos, en ejercicio de su facultad de autorregulación, pueden definir la forma de elección de quienes hayan de ocupar los cargos de sus estructuras internas y candidatos a puestos de elección popular, siempre que durante el proceso se respeten los requisitos mínimos establecidos en el Código Electoral (organización –asambleas: de distrito, cantón, provincia y

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."

²⁷ 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.

²⁸ Resolución 303-E-2000.

nacional-, quórum, cuota femenina y alternabilidad de género, ratificación por las respectivas asambleas, cuando proceda) y, en lo que corresponda, los requisitos mínimos fijados en el Código Municipal.

Sin embargo, contra las decisiones internas de las autoridades partidarias, los afectados pueden interponer **recursos de amparo electoral o acciones de nulidad**, según sea el caso, los cuales conoce el TSE. Estos remedios recursivos originalmente de diseño jurisprudencial del Tribunal²⁹, hoy incorporados al nuevo código, han probado su efectividad para la defensa de los derechos político-electorales de los miembros de agrupaciones partidarias, y contribuido, con ello, a la democratización interna de dichas organizaciones. El Tribunal ha sido firme en este tema, definiendo al efecto que los partidos deben renovar periódicamente sus estructuras, frenando la posibilidad de que las asambleas partidarias puedan dejar sin efecto candidaturas propuestas mediante consulta popular, dando efectividad al sistema de cuota femenina, limitando normas y prácticas restrictivas para la postulación de precandidaturas, tales como el cobro de sumas no razonables o plazos de militancia excesivos, instituyendo como garantía alternativa el acceso directo al recurso de amparo electoral y a la acción de nulidad, ésta última, previo agotamiento de los recursos que prevea la normativa interna de los partidos políticos.

Asimismo, cabe señalar que en la reforma legislativa aprobada se incluye el financiamiento permanente de los gastos de organización y capacitación de sus miembros con miras al fortalecimiento y sostenibilidad institucional de los partidos.³⁰ Quedaron fuera de esta previsión los partidos que participen únicamente en las elecciones municipales, de conformidad con lo establecido

²⁹ Ver resoluciones 393-E-00 y 453-01, ambas del TSE. Página web <https://www.tse.go.cr/jurisprudencia/presentacion/htm>

³⁰ ver artículos 89, 92b), 93, 107 del Código Electoral.

en el artículo 91 del Código Electoral.

3) Promoción de ciudadanía activa

El TSE, además de su función básica de administrar los procesos electorales, lo correspondiente a Registro Civil, y otras funciones relacionadas con sus competencias originales (cuasilegislativa, jurisdiccional, ampliada a justicia constitucional), como parte de su política de **promoción de ciudadanía activa**, ha asumido, dentro de sus cometidos esenciales, una **función formativa** que incluye no solo actividades académicas relevantes, sino también la tarea de formación en democracia desde el organismo electoral.

En el contexto actual, donde la educación cívica ha ido mermando dentro de los programas oficiales y la apatía frente a la política aumentando,³¹ salta, como necesidad ineludible para la vida en democracia, el reforzamiento de la formación ciudadana, como presupuesto de una participación informada, analítica, actora real de los procesos democráticos. La formación de nuestros actuales y futuros ciudadanos, garantiza mejores decisiones políticas, tanto al elegir como al gobernar y al participar en los asuntos públicos³². Los programas pertinentes deben incluir contenidos acordes a la realidad y utilizar mecanismos de difusión adecuados a esa nueva realidad, tales como capacitación, educación, información, debate, análisis crítico, actualización constante, con el recurso de utilizar todas las herramientas didácticas y tecnológicas de las que se disponga, para el desarrollo y difusión de los

³¹ En la obra **"Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes Son y Por Qué No Votan?"**, realizada por investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCR, con el auspicio del TSE e IIDH Capel, al analizar el incremento del abstencionismo electoral, se señala que el factor de justificación "desinterés en la política" pasó de un 22% en 1998 a un 27.8% en el 2002 (consultable en www.tse.go.cr "Biblioteca Virtual" – Sección de "Documentación"). Asimismo ver elecciones en cifras 1953-2006 en páginas <https://www.tse.go.cr/hipres.html> https://www.tse.go.cr/datos_estadisticos3.html

³² La discusión de ideas, el surgimiento de líderes profesionales, una población informada, una mejor gestión por parte de elegidos sujeta al ineludible proceso de "accountability", se traducirá en una mayor y mejor participación política.

contenidos. Pero también se requiere de una gestión permanente y sistemática, con un liderazgo adecuado a la importancia que reviste la materia.

No se discute en nuestros días la necesidad de educar en democracia, pero se discrepa respecto de quién debe hacerlo. Tradicionalmente los organismos electorales de la región han asumido la función de “capacitación electoral” de los operadores electorales pero, no así, la “educación y formación democrática” de los habitantes del país, dejando dicha tarea a los partidos políticos o a la Cartera de Educación. Por diferentes razones, se discrepa en cuanto al papel que deben cumplir los organismos electorales, frente a esta nueva función. El Dr. Luis Antonio Sobrado, actual presidente del TSE, ha resumido muy bien nuestra posición, al señalar:

"Sus actividades de formación son por ende parte de su competencia esencial -de los organismos electorales-, en tanto promueven condiciones de excelencia y profesionalismo de sus funcionarios (capacitación institucional), así como el desempeño eficiente de los actores de los procesos electorales (capacitación electoral).

Dado que la capacidad legitimadora de los comicios también depende de una amplia participación popular, resulta de igual modo esencial que la formación electoral también comprenda actividades de educación cívico-democrática que promuevan esa participación. (...) Ahora bien, las actividades formativas en general deben ser conducidas por los organismos electorales con independencia, es decir liberados de imposiciones e interferencias indebidas de otros actores públicos y sociales. Sin embargo, ello no impide el desarrollo de planes y eventos en alianza con dichos sectores, siempre que la institucionalidad electoral conserve el control estratégico de los procesos." ³³

Creemos firmemente que la participación ciudadana en el proceso

³³ Revista de Derecho Electoral, No 6, segundo semestre 2008, página 18. (Página web del TSE).

democrático se incrementaría con una educación cívica de mejor calidad y mayor espectro. Frente a este reto, el TSE ha asumido la competencia de tres maneras: 1. con actividades de difusión y motivación, realizadas en forma directa, o bien concertadas con otros órganos y entidades públicas o privadas, mediante alianzas estratégicas³⁴; 2. con acciones concretas. Así, en el derogado “Reglamento sobre pago de los gastos de los Partidos Políticos”, N° 6-96 TSE, se estableció que, el partido político que no fijara estatutariamente un porcentaje de su presupuesto para capacitación, perdería el derecho a financiamiento estatal.³⁵ En la actualidad, en los artículos 103 y 107 del Código Electoral, incorporan la previsión correspondiente, para garantizar que las actividades de capacitación, de ambos sexos, se efectúen por los Partidos Políticos. 3. Con la propuesta del IFED “Instituto de Formación y Estudios para la Democracia”, que gracias a la tenacidad del TSE, con el apoyo de algunos diputados que acogieron la propuesta, fue creado con la promulgación del nuevo código, concretamente en el artículo 309³⁶.

³⁴ Podemos citar convenios con las Universidades, Ministerio de Educación Pública, Fundación Omar Dengo, Flacso, Fundación Konrad Adenauer, IIDH, IDEA, PNUD, para el desarrollo de programas y actividades en los centros educativos, como la realización de foros y seminarios conjuntos.

³⁵ Se cita este reglamento como antecedente de gran relevancia en el tema. Los artículos de interés del reglamento derogado son: Artículo 2.-c): “Capacitación. Comprende todas aquellas actividades, de carácter permanente, relacionadas con la promoción, organización y ejecución de cursos, seminarios, encuentros académicos, programas de becas y otros que le permiten a los militantes incrementar su formación política en el ámbito técnico o ideológico-programático.” Artículo 16.- “Los partidos políticos por medio del Comité Ejecutivo Superior, deberán presentar al Tribunal Supremo de Elecciones, ocho meses antes de las elecciones, un presupuesto en donde se incluyan ... los gastos en actividades de organización, propaganda y capacitación.” Artículo 24.- “El Tribunal Supremo de Elecciones velará por el fiel cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento. El incumplimiento de las citadas disposiciones por parte de los partidos políticos, facultará al Tribunal Supremo de Elecciones para suspender el pago del financiamiento del Estado a los partidos políticos, o bien para establecer cualquier otra medida o acción que corresponda.”

³⁶ “Artículo 309.- Instituto de Formación y Estudios en Democracia. / El TSE contará con el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, dedicado a formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica, atendiendo criterios de regionalización./ El Instituto tendrá las siguientes funciones: / a) Generar y ejecutar programas de formación para promover una ciudadanía activa, para lo cual se prestará especial atención a los sectores con mayores dificultades para participar en la política por motivos regionales, socioeconómicos o culturales. / b) Organizar talleres de formación y capacitación en todo el país, en particular en las zonas rurales, dirigidos a informar a la población respecto del ejercicio de los derechos político-electorales, a efecto de promover la participación de estas poblaciones en la política local, provincial y nacional. / c) Ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna. / d) Prestar colaboración a los partidos políticos en temas de formación ciudadana, promoviendo cursos virtuales o autoformativos en materia electoral. / e) Colaborar con el Ministerio de Educación Pública (MEP), en la formulación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil, a fin de fortalecer los valores cívicos y democráticos de la ciudadanía./ f) Proveer información a la ciudadanía sobre el sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos de elección popular. / g) Ofrecer capacitación a los funcionarios electos en temas electorales y coordinar con otras instituciones públicas para impartir cursos relativos al ejercicio de la función pública. / h) Fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con democracia y elecciones. / i) Administrar un centro

Desde el punto de vista sustantivo, se ha dado una evolución conceptual, el TSE ha asumido la promoción de la cultura democrática, como otra de sus funciones esenciales; se ha pasado de la "educación cívica" a la "formación para la vida en democracia"; se define un nuevo **"marco filosófico-institucional"**; se incluye en el Plan Estratégico 2008-2012 una nueva visión institucional: *"Ser un organismo líder de Latinoamérica por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática"* acompañándola de una acción estratégica para lograr tal cometido: *"Promoción de una cultura democrática"* y una serie de acciones específicas adecuadas para lograr su implementación, entre las que podemos citar: redefinición del modelo de educación cívica para mejorar la participación política y la superación de esquemas tradicionales; firma de convenios con universidades y otras entidades nacionales y extranjeras, con la consecuente realización de eventos académicos, investigaciones y publicaciones especializadas; transformación del sitio web del TSE (www.tse.go.cr) convirtiéndolo en una útil herramienta para la investigación; creación de la Revista Derecho Electoral; incorporación de la educación cívico-democrática a la planificación estratégica como parte de los objetivos institucionales; fortalecimiento de la Sección de Capacitación; creación del programa de "Diplomado en Procesos Electorales" en conjunto con la UNED; utilización de herramientas tecnológicas en los procesos formativos; propuesta de creación del IFED como órgano adscrito al TSE, para el desarrollo integral de la formación en democracia. Con la promulgación del Código Electoral, se abre la posibilidad al TSE, para continuar su proyección formativa, ahora de manera sistemática y con la posibilidad de obtener recursos de la cooperación internacional y otras fuentes internas, a

de documentación especializado en democracia y elecciones, accesible a la ciudadanía y con aplicación de técnicas informáticas. / j) Cualquier otra función que el Tribunal le asigne. / El Instituto funcionará con cargo al presupuesto del TSE, sin perjuicio de que el Tribunal pueda recibir donaciones nacionales e internacionales para el cumplimiento de los fines del Instituto y suscribir convenios de cooperación con instituciones u organizaciones vinculadas a la educación y la formación cívica, sin que nada de ello pueda comprometer, de manera alguna, la neutralidad y la independencia de los organismos electorales. El Tribunal queda facultado para depositar las donaciones en fideicomisos que se establecerán en bancos comerciales del Estado. / En ningún caso, el Instituto podrá promover una ideología o programa político particular."

través del IFED, que se espera poner en marcha a partir de marzo de 2010.

III.- Conclusión

Resulta difícil resumir las fortalezas de nuestro sistema electoral en un artículo, pero espero que lo expuesto, trasmita, además de conocimientos, confianza. El sistema, aunque perfectible, es sólido tal cual fuera diseñado por nuestros constituyentes.

Con la aprobación legislativa del nuevo Código Electoral se ha dado un gran paso en esa dirección. Quedan pendientes la reforma constitucional que aumenta el número de magistrados electorales y dota de autonomía financiera al TSE para lograr una mayor eficiencia institucional y reforzar la independencia del TSE.

Pero no podemos descuidar los otros elementos esenciales del sistema, la participación ciudadana y el fortalecimiento de los partidos políticos, tarea que nos compete a todos y que, como país que desea seguir viviendo en democracia, no nos podemos dar el lujo de eludir. El TSE, sin desatender sus funciones tradicionales, ha asumido el reto histórico de liderar la formación para la democracia desde la institucionalidad electoral, e impulsar el ajuste del sistema a las nuevas necesidades sin afectar sus fortalezas. Los demás actores del proceso, tanto públicos como privados, deberán aunar esfuerzos para que la riqueza democrática heredada de nuestros sabios precursores, pueda ser legada a las futuras generaciones.

FUENTES DE INFORMACION



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

I.- Fuentes normativas:

- Constitución Política de Costa Rica
- Código Electoral 1952 –Ley 1536, publicada en La Gaceta No 10 de 14 de enero de 1953 y sus reformas-
- Código Electoral 2009 – Ley 8765 publicada en el Alcance 37 a La Gaceta No 171 de 2 de setiembre de 2009-
- Reglamento sobre pago de gastos a partidos políticos. Número-6-96-TSE (Derogado)

II.- Fuentes Bibliográficas:

- Raventós Vorst, Ciska y otros. *Abstencionistas en Costa Rica, ¿quiénes son y por qué no votan?*. San José, Costa Rica: Editorial de la UCR-IIDH-CAPEL-TSE, 2005.
- Sánchez Campos Fernando. "La creación del Instituto de Formación y Educación en Democracia y la importancia de la capacitación política". En: *Revista de Derecho Electoral*, No. 3 (Ene.-Jun., 2007)
- Sobrado González Luis Antonio "Educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED". En: *Revista de Derecho Electoral*, No. 5 (Ene.-Jun., 2008)
- Sobrado González Luis Antonio "Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia". En: *Revista de Derecho Electoral*, No. 6 (Jul.-Dic., 2008)
- Sojo Carlos "Una iniciativa para el desarrollo de políticas de Estado en apoyo al fortalecimiento de los partidos políticos y la cultura cívica en Costa Rica. En: *Revista de Derecho Electoral*, No. 5 (Ene.-Jun., 2008)

III.- Sitios Web:

www.tse.go.cr