

EL PROCESO ELECTORAL*

Héctor Fernández Masís**
hfernandez@tse.go.cr

Nota del Consejo Editorial

Recepción: Setiembre 2005

Revisión, corrección y aprobación: Noviembre 2005

Resumen: Repasa las distintas fases del proceso electoral, los términos y plazos, el papel de los partidos políticos, así como la logística organizacional del Tribunal Supremo Elecciones, con la intención de aclarar el rol que deben desempeñar los diferentes actores de este proceso, tanto para el cumplimiento de los objetivos y el éxito del proceso, como para afianzar y revitalizar nuestro sistema democrático, principalmente en la búsqueda de mecanismos y soluciones para incentivar la participación ciudadana.

Palabras claves: Administración Electoral / Organización Electoral / Proceso Electoral / Funcionarios Electorales / Asesoría Electoral / Documentación Electoral / Capacitación Electoral / Delegados Electorales / Elecciones.

Abstract: It reviews the different phases of electoral process, such as terms, role of the political parties, and organizational logistics of the Electoral Supreme Tribunal, in order to clarify the roll that the different actors of this process must perform to reach the targets, accomplish successful process, strengthening and revitalizing our democratic system, with special attention in finding mechanisms and solutions to encourage citizen participation.

Key works: Electoral Administration / Electoral Organization / Electoral Process / Electoral Officials / Electoral Advise / Electoral Material / Electoral Training / Electoral Delegates / Elections.

* Ponencia en el marco del "1.º Taller de Normativa y Jurisprudencia Electoral para Partido Políticos", realizado por el Tribunal Supremo de Elecciones, abril 2004.

** Coordinador de Programas Electorales del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Especialista en Derecho Público por la Universidad de Costa Rica. Egresado del Doctorado de Derecho Público por la Universidad Libre de Derecho.

ÍNDICE

INDICE	2
PRESENTACIÓN	3
I- LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO COSTARRICENSE	4
II- ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.....	10
A. OFICINA DE COORDINACIÓN DE PROGRAMAS ELECTORALES	12
B. PROGRAMAS ELECTORALES	13
III- FASES DEL PROCESO ELECTORAL	17
A. FASE PREPARATORIA	17
1- Promulgación de la División Administrativa Electoral	18
2- Inscripción de Partidos Políticos	19
3- Conformación del Padrón Electoral definitivo y distribución de JRV	19
4- Convocatoria a elecciones	20
5- Inscripción de candidaturas	20
6- Nominación de miembros de Juntas Electorales y Fiscales	21
7- Regulación de Propaganda Política	22
B. FASE CONSTITUTIVA	22
1- Preparación, empaque y distribución del material electoral	23
2- Acondicionamiento de recintos electorales	24
3- Observación Electoral	24
C. FASE DECLARATIVA	25
1- Cierre de la Votación	25
2- Recolección de material electoral.....	26
3- Escrutinio definitivo de los sufragios	27
4- Adjudicación de plazas y declaratoria de elección	27
5- Entrega de credenciales.....	28

PRESENTACIÓN

La democracia costarricense es una de las más estables de toda América Latina, gracias, en buena parte, a las previsiones establecidas en la Constitución Política promulgada el 7 de noviembre de 1949, donde destaca, entre otros, la creación del Tribunal Supremo de Elecciones como órgano encargado en forma exclusiva e independiente de la organización, dirección y vigilancia de todos los actos relativos al sufragio. Además, la Carta Magna le da especial importancia a los derechos fundamentales de elegir y ser electo, reconociendo el derecho de los ciudadanos de agruparse en partidos políticos para participar e intervenir en la política nacional, y catalogando a los partidos como instrumentos fundamentales para la participación política, ya que deben concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular.

El Código Electoral, cuya vigencia data del año 1952, desarrolla esos preceptos constitucionales, a la luz de los cuales se instaura toda la normativa que regula el desarrollo del proceso electoral, que es el tema que nos ocupa. Si bien el Código ha sufrido una serie de reformas en todos estos años, las etapas y plazos fundamentales del proceso electoral se han mantenido inalterados, lo cual ha sido otro factor fundamental para el clima de estabilidad política que hemos gozado desde la mitad del siglo pasado. Sin embargo, las particulares circunstancias acaecidas en los últimos años, donde debe resaltarse el creciente aumento del índice de abstencionismo a partir de las elecciones de 1998, así como la apatía en la participación electoral, que ha sido patente en la complejidad cada vez mayor que representa, no solo para el Tribunal, sino también para los partidos políticos, la designación de ciudadanos y su compromiso para participar como miembros de juntas electorales, aunado a otros factores como la creación de nuevos puestos de elección popular y el crecimiento de los partidos políticos que intervienen en las diferentes escalas, hacen ver la necesidad de revisar y actualizar las disposiciones electorales para ajustarlas a las exigencias del siglo XXI. Precisamente el Tribunal Supremo Elecciones presentó a conocimiento de la Asamblea Legislativa desde el mes de febrero del 2001, un proyecto de nuevo Código Electoral, que actualmente está en etapa de análisis y discusión en el seno legislativo, donde se proponen cambios importantes que a juicio del máximo organismo electoral, deben incorporarse a nuestro ordenamiento jurídico.

Nuestro interés con este trabajo es dar un repaso a las distintas fases del proceso electoral, los términos y plazos, el papel de los partidos políticos, así como la logística organizacional del Tribunal Supremo Elecciones, todo con el objeto de tener claro el rol que deben desempeñar los diferentes actores de este proceso, con miras a comprender y maximizar la coordinación, el apoyo y la mutua cooperación que debe existir entre el TSE y los partidos políticos, tanto para el cumplimiento de los objetivos y el éxito del proceso,

como para afianzar y revitalizar nuestro sistema democrático, principalmente en la búsqueda de mecanismos y soluciones para incentivar la participación ciudadana.

I- LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO COSTARRICENSE

El artículo 98 de nuestra Constitución Política, que fue reformado por Ley N° 7675 del 2 de julio de 1997 (Gaceta 137 del 17 de julio de ese año), reconoce a todos los ciudadanos el derecho de agruparse en partidos políticos. Expresamente reza la citada norma:

"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"

La Sala Constitucional al analizar esta disposición en su voto 1234-98, sostuvo que se trata de un verdadero "derecho de libertad" y, por ende, de un derecho humano fundamental, aunque reconocido solamente a favor de los ciudadanos, esto es los costarricenses mayores de dieciocho años, y no de todos los hombres sin distinción de su nacionalidad, dada su inmediata vinculación con el ejercicio de los derechos políticos, los cuales se encuentran restringidos a los nacionales por definición.

Estas libertades políticas y derechos fundamentales que señala la Sala, están contenidos en la Constitución de modo implícito, a través de los principios y normas relativos a la organización democrática del Estado (artículo 1), a la titularidad de la soberanía en la Nación (artículo 2), a la definición de la ciudadanía (artículo 90) al sufragio como función cívica primordial y obligatoria (artículo 93), al principio de que ese ejercicio ha de serlo con garantías efectivas de libertad y de representación de las minorías (artículo 95 incisos 3 y 6), entre otros.

Otra de las particularidades que apunta la Sala es que se trata de un derecho de garantía, en cuanto medio instrumental para el goce de los derechos y libertades políticas fundamentales, tanto el activo, de participar en la gobernación de los asuntos colectivos y especialmente de elegir a quienes hayan de ocupar los cargos públicos, como el pasivo, de desempeñar esos cargos y, en particular, de acceder a los de elección popular.

Por otra parte en su sentencia 980-91, la Sala Constitucional sostuvo que el derecho de los ciudadanos de agruparse en partidos es, amén de un derecho de libertad que, como tal, lejos de restringido debe ser estimulado y que, como también se dijo, por mucho que para algunos sea deseable poner un freno a la proliferación de partidos, no es posible legítimamente imponerlo, porque el pluripartidismo es consustancial con el sistema constitucional, tal como éste se ha concebido y estructurado en Costa Rica, a través de muchos años de tradición democrática. Asimismo, en voto 2881-95 la Sala indicó: "Es innegable que el progreso hacia niveles más altos de democratización que promuevan el desarrollo de mecanismos de participación proporcionales, requiere una revisión de la estructura y organización actuales de los partidos políticos que permita acortar la brecha que se produce entre la realidad política y la realidad jurídica". Además señaló en ese voto.

" El derecho de asociación política y su manifestación más importante, el derecho de agruparse libremente en partidos políticos, constituían una especie de libertad fundamental de asociación y, como tal, un derecho de libertad reconocido a favor de todos los ciudadanos, titulares de los derechos políticos. Su carácter de derecho de libertad no se desvirtúa por los resultados 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."

Ese derecho a asociarse en partidos está, sin embargo, condicionado por el mencionado artículo 98 constitucional, que fue precisamente la reforma que se introdujo en el año 1997, pues como puede advertirse del texto transcrito, se exige que los partidos expresen el pluralismo político, concurren a la manifestación y formación de la voluntad popular y sean instrumentos fundamentales para la participación política, además de que su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos, texto probablemente adoptado de la constitución española, cuyo artículo 6 contiene una disposición idéntica.

A pesar del reconocimiento constitucional de que goza el derecho fundamental al que nos estamos refiriendo y el importante papel que juegan los partidos políticos dentro de nuestro sistema, no sólo electoral o político, sino además gubernamental, es frecuente escuchar que muchas personas se refieren a éstos como simples maquinarias electorales y se muestran escépticos de la contribución que aportan al mantenimiento de la democracia. Conviene en cuanto a este punto citar las consideraciones del autor español Juan José González Encinar, coordinador de la obra "Derecho de Partidos", quien manifiesta que es sobre este tema donde la ciencia del Derecho y, en concreto, la ciencia

del Derecho Constitucional, la Ciencia de la Constitución del Estado, tiene bastante que decir. Sin el estado democrático constitucional –afirma el autor en referencia- no habrían partidos, pero sin partidos tampoco habría estado democrático constitucional. Estado y partidos son pues, en nuestra democracia, dos realidades indisociables: ni pueden existir, ni pueden comprenderse ni pueden explicarse la una sin la otra**.

Por su parte don Mario Fernández Baeza – “Diccionario Electoral”, “Partidos Políticos” - afirma que la legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada decisivamente por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto grupos medios como proletarios. La democratización de la sociedad produjo la integración de la mayoría de los partidos que hoy se conocen en el sistema político de los países europeos, desde socialistas hasta conservadores, ya a la altura de principios de este siglo. Los partidos cumplen determinadas funciones en todo sistema político: articulan demandas de la sociedad o de los grupos sociales, función que es cumplida en gran parte a través del proceso electoral. Se da un “reclutamiento político”, cuales son las adherencias y la integración de la sociedad civil. Proponen programas y políticas para formar el gobierno. Esta función clave de todo sistema democrático se cumple principalmente a través de las elecciones. Aun cuando teóricamente es posible postular al gobierno sin pertenecer a partidos, en la práctica se trata de una situación muy excepcional, pues son los partidos políticos las organizaciones que monopolizan lo que la Ley Fundamental Alemana llama la “voluntad política” de la nación.^{††}

Es indiscutible que los partidos políticos se constituyen en actores primarios del sistema democrático. Ahora, resulta importante referirnos a esa “voluntad popular” o “voluntad política” referida por la Constitución y la doctrina citada. En efecto, si bien el artículo 98 constitucional establece como actividad de los partidos la de concurrir a la manifestación y formación de la voluntad popular, no dice qué debemos entender por ésta, ni por concurrir a la manifestación y formación de la misma. Los partidos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular en tanto presentan al pueblo las opciones políticas para dirigir el Estado, por lo que cuando asumen el gobierno, son los responsables de representar esa “voluntad popular”. En otras palabras, el artículo 98 constitucional no establece las funciones de los partidos, sino que se limita a mencionar el fin, la esencia, la razón de ser de los partidos políticos y el motivo de su reconocimiento constitucional, cual es servir de elementos mediadores entre la sociedad y

** GONZALEZ ENCINAR Juan José, DERECHO DE PARTIDOS, Editorial Espasa-Calpe S. A., Madrid, 1992, Pp 20-39.

†† FERNÁNDEZ BAEZA Mario, PARTIDOS POLÍTICOS. En: Diccionario Electoral . 1ª edición, San José, C.R. : IIDH, 1988. 528- 532 p.

el Estado, concurriendo de ese modo, como dijimos, a la manifestación y formación de la voluntad popular.

Los partidos políticos nacen en la sociedad, pero tienen el Estado como objetivo. La constitución otorga al pueblo el poder del Estado, pero no su ejercicio, de ahí que se plantea el problema de la mediación entre el pueblo (sociedad) y el Estado, que es el fin que se reconoce a los partidos políticos. Sobre el particular el Tribunal Supremo de Elecciones en su resolución 453-E-2001, indicó que se trata de asociaciones de una especial naturaleza por su finalidad específica, cual es servir de intermediarios entre el electorado y los órganos estatales de elección popular y precisamente 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, línea de pensamiento que se refuerza en la resolución N° 5367-99 de la Sala Constitucional, cuando sostiene que los partidos políticos no constituyen sino un medio para materializar, dar contenido y sentido histórico al régimen democrático de soberanía nacional que los dos primeros artículos de la Constitución Política establecen, razón por la cual el artículo 98 constitucional señala claramente que el ejercicio de la actividad de los partidos políticos es libre, sujeta únicamente a la Constitución y la ley, por lo que el Estado no puede incidir en ámbitos partidarios internos que operan bajo el principio de libertad de actuación y de autorregulación. En ese sentido el voto 6252-96 de la Sala expresa que: "Si entendemos que la democracia se asienta, pero además, se fortalece con la participación ciudadana, toda reforma que tienda a restringir esa participación es antidemocrática y atenta contra el sistema de vida y de gobierno del que nos hemos preciado los costarricenses y que se recoge claramente en las normas, principios y valores constitucionales."

Otro aspecto que pone como requisito la Constitución para la formación de partidos políticos, es el compromiso de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos. A raíz de ello el Tribunal Supremo de Elecciones en su fallo 1440-E-2000 sostuvo que toda interpretación en materia electoral debe estar precedida de una obligada referencia constitucional a dos principios fundamentales. Por una parte el concepto de libre agrupación en partidos políticos, como una especie del género del derecho a la libre asociación y, por otra, el concepto de democracia. Esta necesidad de democratización resulta aún más evidente si se toma en consideración que el artículo 65 del Código Electoral los califica como el único medio para participar en las elecciones, de ahí que resulte comprensible la garantía prevista en la legislación de que cuenten con una estructura mínima, sin perjuicio de que se complemente vía estatutaria, respetando siempre el modelo de organización democrática.

El derecho de los ciudadanos de agruparse en partidos es un derecho de libertad que obliga a los partidos a estimularlo, erradicando de su seno cualquier decisión

tendiente a imponer medios disuasivos o indirectos que pudieren causar un efecto contrario. La participación de adherentes es fundamental para el ejercicio democrático e impide a la vez la oligarquización, cada vez más en desuso, que procura mantener concentrado el control y el poder de decisión en la cúpula del partido. Dada la incidencia que, desde sus bases, tienen los partidos en la provisión, elección y decisiones de los gobernantes, es connatural a su concepción el que se constituyan en un garante del goce de los derechos y libertades políticas fundamentales, que se manifiesta a través del derecho a elegir y ser electo.

En concordancia con lo anterior, el Tribunal Supremo Elecciones en resolución 1543-E-2001 de las ocho horas con treinta y cinco minutos del veinticuatro de julio del dos mil uno estableció, a tenor del artículo 98 de la Constitución Política, que resulta inaceptable el nombramiento vitalicio de los delegados a las distintas asambleas del partido, porque la alternabilidad y la rotación en los cargos representativos es uno de los aspectos que garantizan la participación ciudadana en la conducción de la política partidista y nacional. Los nombramientos vitalicios violan el principio democrático, entre otras razones porque perpetúan las concentraciones elitistas del poder y le restan a las nuevas generaciones la posibilidad de que por medio de su participación democrática, puedan aportar soluciones más adecuadas a la época y a los valores políticos, sociales y económicos vigentes. No es válido que los partidos políticos omitan en sus estatutos el plazo y procedimiento para la renovación de sus delegados. No podría entenderse que las designaciones hechas tengan carácter vitalicio. Consideró el Tribunal que la renovación de las estructuras partidarias y en concreto, el nombramiento de los delegados, debe responder al plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo electoral costarricense, plazo dentro del que, de conformidad con el principio de razonabilidad democrática, el partido puede disponer lo que a su juicio satisfaga los intereses de su estructura política y el interés de sus partidarios.

El autor Rubén Zamora –“Diccionario Electoral”, “Partidocracia”- manifiesta que la idea de democracia y sus iniciales puesta en práctica, se ubican con anterioridad al apareamiento de los partidos políticos. Las primeras experiencias de regímenes democráticos en la Grecia Antigua y aun en la República Romana, poco tenían que ver con lo que hoy llamamos partidos políticos. Sin embargo en la democracia moderna, el concepto y práctica del partido político no sólo aparece como pieza indispensable del aparataje político sino que, con el desarrollo de los regímenes democráticos, el papel de los partidos políticos se ha ido volviendo de tal manera central, que en algunas concepciones del Estado moderno llega a sustituir la caracterización del Estado como democrático, para convertirlo en Estado de partidos. Efectivamente, la concepción de Estado democrático, tanto en su versión de democracia representativa, como de la directa, se asienta sobre una relación bilateral de ciudadanos y Estado. La naturaleza de la democracia, tal y como la conocemos hoy, estriba en la apropiación por parte del

pueblo del poder político y de allí surge la necesidad de nombrar representantes para que, proviniendo del pueblo y a nombre de éste, le administren su original poder. Sin embargo en la práctica histórica, esta relación bilateral pasa a adquirir crecientemente un carácter trilateral: ciudadano-partido político-Estado, de tal manera que el ejercicio de la soberanía popular ya sólo es posible mediante la mediación de los partidos.^{‡‡}

En el diseño de la democracia representativa, los partidos políticos ocupan un lugar secundario e instrumental, siendo su función primordial la de constituirse como uno de los vehículos que facilitan al ciudadano elector escoger a sus representantes; sin embargo, con el desarrollo de la democracia y la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, este rol tiende a modificarse sustancialmente. En primer lugar porque los partidos van adquiriendo el monopolio de esa instrumentalidad y en la práctica se convierten en el vehículo exclusivo para acceder a la representación del pueblo en los órganos del Estado. En segundo lugar porque los partidos prolongan en el tiempo su papel y de instrumentos del mecanismo electoral, pasan a asumir un creciente control sobre el ejercicio de la representación popular, sometiendo a los representantes del pueblo a la disciplina partidaria.

El Dr. Carlos Araya Pochet – Partidos Políticos, Derecho Constitucional y Reforma Electoral- manifiesta que ahora más que antes el sistema electoral, tan alabado hasta hace poco a nivel internacional, debe reformarse con miras a mantener su prestigio y adaptarse a los nuevos requerimientos. El influjo de las jurisdicciones constitucionales y electorales así como los cambios habidos en lo normativo-constitucional, han sido acertados en términos generales; sin embargo el Código Electoral y las leyes conexas presentan un desfase cuya modernización haría posible y previsible la apertura de diversos mecanismos en el nivel legislativo y municipal. Tanto la propuesta de CAPEL como la de una comisión especializada del TSE y la existencia de un proyecto de ley sobre partidos políticos, están tratando de ofrecer soluciones al asunto. Desde la óptica de los partidos políticos, algunas propuestas necesarias son:

- Generalizar la obligatoriedad de las elecciones primarias en los tres niveles para todos los partidos nacionales, provinciales o cantonales, con participación del TSE por medio de delegados.
- Desbloquear las listas para diputados y municipales.
- Obligar a aumentar la participación femenina al 50% en puestos elegibles, para dar justificación legal al principio de igualdad real de la mujer.
- Reducir el subcociente, como barrera electoral, a un 20%.
- Establecer en las elecciones municipales que no sólo los partidos políticos puedan participar, sino que también las organizaciones sociales lo puedan hacer.

^{‡‡} Zamora Rubén, PARTICIDOCRACIA. En; DICCIONARIO ELECTORAL. San José, C.R. : IIDEH, 2000, Vol. 2, p. 966.

- Promulgar una ley de amparo electoral.^{§§}

La mayor parte de las propuestas del Dr. Araya Pochet están contenidas en el proyecto de Código Electoral que el Tribunal Supremo de Elecciones remitió a la Asamblea Legislativa en el año 2001, donde en lo que se refiere al tema de los partidos políticos se propone la atenuación de requisitos para su inscripción, cambios en sus estructuras internas con órganos partidarios mínimos como tribunal electoral interno, órgano de resolución de conflictos, auditoría interna, entre otros, así como también se recomienda la eliminación del subcódigo como barrera electoral, el desbloqueo de las listas con la posibilidad de que los electores ejerzan su voto preferente a dos de los candidatos insertos en la nómina del partido, y la posibilidad de que grupos organizados puedan presentar candidaturas a escala cantonal, reformas que a la fecha están siendo analizadas y debatidas por una Comisión Especial de la Asamblea Legislativa y si bien son a nivel legal, apuntan a la idea de buscar incentivar el entusiasmo y la participación de los electores.

Consideramos que se requiere una revisión y reforma de la legislación electoral, introduciendo mecanismos que incentiven esa participación popular. La sociedad está ávida de nuevas formas de participación política, como lo demuestra el creciente interés de las comunidades en realizar plebiscitos a nivel municipal para la decisión de asuntos de diversa índole, de ahí que los partidos tienen la responsabilidad de analizar lo más objetivamente posible, las reformas planteadas por el Tribunal y establecer los foros de discusión y debate que juzguen pertinentes, toda vez que es necesario remozar nuestro sistema de partidos para ajustarlo a las tendencias de la democracia actual, en aras de aumentar la participación política y detener el creciente aumento del abstencionismo; por el contrario, la misión será reducirlo a su mínima expresión, pero para ello debemos trabajar unidos, Tribunal Supremo Elecciones, Partidos Políticos y Sociedad Civil.

II- ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

De acuerdo en la normativa constitucional, al Tribunal Supremo Elecciones se le encomendó la función jurisdiccional electoral, que incumbe, principalmente, la interpretación de normas constitucionales y legales en materia electoral, conocer en alzada las resoluciones que dicten los organismos electorales de menor jerarquía, pronunciarse respecto a las denuncias que formulen los partidos políticos, con la facultad en todo caso de que sus resoluciones en esta materia carecen de ulterior recurso, pero también tiene la responsabilidad de organizar el proceso electoral, es decir, en un mismo

^{§§} Araya Pochet Carlos, PARTIDOS POLÍTICOS, DERECHO CONSTITUCIONAL Y REFORMA ELECTORAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS 1986-2000. En: LA DEMOCRACIA DE COSTA RICA ANTE EL SIGLO XXI, Rovira Mas Jorge, ed.. 1ª edición San José, C.R. : Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001. 507-508 p.

órgano convergen funciones jurisdiccionales y administrativas. En virtud de esa última facultad, el TSE ha organizado, desde su creación y hasta febrero del año 2002, trece procesos electorales, mediante los cuales se han designado los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, Regidores Municipales y Síndicos Distritales. Asimismo, el nuevo Código Municipal, creado mediante Ley N°. 7794 del 27 de abril de 1998, estableció la creación de dos nuevos puestos de elección popular: el de Alcalde Municipal (con dos Alcaldes suplentes) y los Concejales de Distrito (propietarios y suplentes), cargos que si bien es cierto ya existían dentro de nuestro ordenamiento jurídico, anteriormente éstos eran nombrados por los Concejos Municipales. Con base en las disposiciones del citado Código, el Tribunal Supremo de Elecciones mediante resolución No. 1734-E-2001 del 24 de agosto del 2001, interpretó en forma auténtica la legislación electoral, en el sentido de que la elección de síndicos debía verificarse junto con la elección de alcaldes, sea el primer domingo de diciembre posterior a la elección de regidores.

En virtud de la promulgación del nuevo Código Municipal, no sólo se estableció la obligación de realizar elecciones municipales separadas de las presidenciales, legislativas y de regidores, sino que cabe destacar el hecho de que por primera vez el Tribunal Supremo de Elecciones debió inscribir candidaturas y preparar papeletas electorales a nivel distrital, que es la más pequeña de las circunscripciones territoriales en que está dividido administrativamente el país. Lo anterior significó, que de una elección tradicional en 81 cantones, 7 provincias y la presidencial, para la cual debían producirse 89 tipos distintos de papeletas, para las elecciones celebradas el pasado 1º de diciembre del año 2002, se debieron imprimir 546 tipos distintos de papeletas, correspondientes a cada uno de los 465 distritos administrativos y 81 cantones del país, pasando de inscribir 9.966 de candidaturas para los comicios de febrero de ese año, a 16.243 candidaturas para diciembre, lo cual implicó todo un reto para el organismo electoral, si se toma en cuenta que el término que concede el Código Electoral para ello es el mismo, que es de tres meses, dentro del cual se deben estudiar e inscribir todas las candidaturas; empacar, organizar y distribuir los paquetes con la documentación electoral de las 6.819 Juntas Receptoras de Votos que debieron instalarse para esa ocasión; confeccionar e imprimir 4.709.548 papeletas para los distintos cantones y distritos del país; capacitar, juramentar y acreditar a más de 40.000 miembros de Juntas Receptoras de Votos.

Las cifras reseñadas representan la complejidad del proceso electoral, donde las fechas de elección son inalterables, razón por la cual resulta indispensable una adecuada planificación, implementación, monitoreo, seguimiento y control de sus distintas fases, por lo que es de suma importancia conocer a lo interno la organización que tiene dispuesta el Tribunal Supremo Elecciones q para la administración del proceso electoral, teniendo en cuenta que las directrices, reglamentos y en general toda decisión

fundamental en torno a este tema, corresponden en forma exclusiva y obligatoria al Tribunal.

A. Oficina de Coordinación de Programas Electorales

Esta unidad administrativa depende directamente del Tribunal Supremo de Elecciones, y fue concebida para encargarse en forma permanente de las tareas electorales, entre las que se incluyen no sólo la coordinación, seguimiento y control de todos los programas que se implementan de cara al proceso electoral, sino la capacitación y designación de delegados a las asambleas que celebren los partidos políticos como parte de su organización, así como la asesoría, supervisión y fiscalización que debe brindarse a las consultas populares, sean referendos, plebiscitos y cabildos, a escala cantonal y distrital, que convoquen las municipalidades.

Anteriormente no existía dentro del organigrama del Tribunal, una oficina que se dedicara en forma exclusiva a asuntos relativos a la administración electoral, sino que lo concerniente a la inscripción, registro y demás aspectos relativos a los partidos políticos son atendidos por la Dirección del Registro Civil, la que a su vez tiene otras responsabilidades ordinarias como la inscripción de hechos civiles, la expedición de cédulas de identidad, estudio y resolución de solicitudes de nacionalidad, entre otras. Asimismo, los encargados de programas electorales tienen como función ordinaria cargos de jefatura u otros en oficinas como por ejemplo Padrón Electoral, Solicitudes Cedulares, Análisis y Control de Cédulas de Identidad, Coordinadora de Oficinas Regionales, Dirección Ejecutiva, Contaduría, Informática, Contraloría Electoral, Servicios Generales, Unidad de Transportes. Lo que sucede es que en época electoral, estos funcionarios ven recargadas sus funciones ordinarias con la planificación y ejecución de sus programas, pero una vez que pasan las elecciones, vuelven de lleno a sus cargos habituales.

Dentro de este contexto, lo que se pretendió con la creación de esta oficina fue crear el espacio necesario para la evaluación, investigación y planificación electoral a mediano y largo plazo, que permita una constante mejoría y alcanzar mayores grados de eficiencia en la organización electoral, así como proponer las reformas legales necesarias para revitalizar y renovar el sistema, sobre todo debido a la necesidad de realizar elecciones municipales en forma separada y de cara a los objetivos que la misma legislación prevé; en el sentido de investigar e implementar mecanismos electrónicos de votación seguros y confiables

Las funciones encomendadas por el Tribunal Supremo de Elecciones a la Oficina de Coordinación de Programas son:

- Efectuar las investigaciones pertinentes para recomendar al Tribunal la aplicación de innovaciones en materia de elecciones.
- Organizar la capacitación y designación de los delegados del TSE a las asambleas de los partidos políticos.
- Fungir como enlace entre el TSE y el Cuerpo de Delegados.
- Atender lo referente a las consultas populares de carácter municipal.
- Definir los requerimientos de los recursos humanos y materiales a incluir en los respectivos ejercicios presupuestarios para la atención de las actividades relacionadas con el proceso electoral.
- Organizar la capacitación de los eventuales representantes del TSE ante las Juntas Receptoras de Votos.
- Proponer al Tribunal el nombramiento de los responsables de los diferentes programas electorales y efectuar la coordinación de los mismos.
- Llevar estadísticas de los costos en que incurren los diferentes programas.
- Elaborar los calendarios o cronogramas electorales.
- Coordinar las diferentes publicaciones que generan las elecciones.
- Realizar las demás funciones que sean atinentes al ámbito de su competencia.

B. Programas Electorales

El esfuerzo logístico que implica la organización del proceso electoral, se logra a través de la implementación de los programas electorales, cuyos objetivos responden a cada una de las diferentes etapas que lo conforman y su accionar se fundamenta en las disposiciones contempladas en la legislación electoral. En ellos participan aproximadamente novecientos funcionarios ordinarios del Tribunal Supremo de Elecciones, más los funcionarios temporales que demanden los distintos programas, quienes con el apoyo y colaboración de los Delegados ad-honorem, funcionarios de diferentes instituciones públicas, así como de los ciudadanos que, nominados por los partidos políticos, forman parte de los organismos electorales, garantizan a los electores costarricenses el libre ejercicio de su derecho al sufragio.

Los programas electorales que se implementarán para las elecciones a celebrarse el primer domingo de febrero del año 2006, según lo aprobó el Tribunal Supremo Elecciones en su sesión N° 42-2004 del 13 de abril del 2004 son:

1. Acondicionamiento de Recintos Electorales
2. Acreditación de Fiscales de los Partidos Políticos
3. Asesores Electorales e Integración de Juntas Electorales
4. Atención de Observadores Internacionales
5. Distribución y Recolección del Material Electoral
6. Emisión del Padrón Registro

7. Empaque del Material Electoral
8. Equiparación de Condiciones para el Ejercicio del Voto
9. Escrutinio
10. Impresión de Papeletas
11. Inscripción de Candidaturas
12. Prensa
13. Protocolo
14. Publicidad
15. Recibo de la Documentación Electoral
16. Seguridad Electoral
17. Sistema de Información 120
18. Transmisión de Datos
19. Transportes
20. Voto Electrónico

Por otro lado, existen una serie de actividades concretas dentro del proceso que deben ser realizadas por diversas dependencias administrativas, como son la Proveeduría institucional en la adquisición de todos los materiales y la tramitación de las contrataciones de servicios necesarios para el desarrollo de las actividades electorales, la oficina de Recursos Humanos en la contratación del personal de servicios especiales y la asignación de éste a los diferentes programas, el Departamento de Tecnologías de Información en la elaboración de programas de cómputo y todo tipo de servicios informáticos que son un insumo indispensable para el desarrollo de la mayoría de los programas y, por supuesto, la Dirección General del Registro Civil en la conformación de las listas definitivas de electores, inscripción de partidos políticos y demás funciones encomendadas por la legislación electoral; sin embargo, como no son las que usualmente llevan a cabo y debido a los plazos que estipula la ley para desarrollarlas, necesitan recursos materiales y humanos adicionales, que deben ser previstos dentro de la planificación general del proceso.

En muchos casos los productos de un programa o dependencia incluida en la planificación electoral, constituyen un insumo necesario para la implementación e inicio de otro programa o actividad, o bien deben avanzar en forma paralela o simultánea, debidamente coordinados para que no se produzcan desfases, por tal razón la Oficina de Coordinación de Programas Electorales debe efectuar una estrecha labor de monitoreo, seguimiento y control del avance de los diferentes programas, con el fin de proponer los ajustes o medidas correctivas que resulten necesarias a los efectos de que se alcancen las metas fijadas dentro de los plazos establecidos, pues insistimos, las elecciones son impostergables.

A tenor de lo anterior, para cada programa se designa un encargado quien debe preparar su "Plan Operativo", en el que definirán los objetivos, metas, actividades e

indicadores, con sus respectivos requerimientos, lo que permitirá planificar el engranaje total de la organización del proceso electoral, así como medir su avance y los resultados que se obtengan. Esta forma de organización le ha permitido a este Organismo Electoral concluir con buen suceso las diferentes etapas del proceso electoral.

Es necesario implementar un coordinado trabajo en equipo para realizar a tiempo todas las labores inherentes a la realización de una elección a nivel nacional, pues por ejemplo, debe tomarse en cuenta que el artículo 76 del Código Electoral establece que el plazo para la presentación de nóminas de candidatos es desde la convocatoria hasta tres meses y quince días antes de las elecciones, mientras que el numeral 33 de ese texto normativo dispone que el material electoral deber ser enviado a las juntas 15 días antes de las elecciones, lo que nos brinda solo tres meses para:

- a) Estudiar e inscribir todas y cada una de las candidaturas presentadas por los partidos políticos para los distintos puestos a elegir, proceso que incluye revisar si los candidatos propuestos cumplen con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento, entre los cuales debe verificarse en cada caso que tengan más de dos años de estar inscritos electoralmente en el cantón o el distrito por el cual se están postulando. De advertirse algún defecto que pudiere subsanarse, se deben realizar las prevenciones respectivas al partido proponente o, en su defecto, dictarse la resolución correspondiente, todo lo cual compete a la Dirección del Registro Civil, cuyos fallos tienen recursos de revocatoria y apelación ante el Tribunal.
- b) Hasta que adquieran firmeza todas las resoluciones de inscripción de candidaturas seá posible dar inicio al proceso de impresión papeletas, ya que nuestro ordenamiento electoral exige que se incluyan los nombres de los candidatos dentro de las papeletas, proceso en el cual deben aplicarse los controles necesarios para que los candidatos de cada distrito, cantón, provincia y papeleta presidencial, sean los correspondientes a las respectivas circunscripciones y partidos, a los efectos de aprobar los diseños y ordenar la correspondiente impresión, para luego alistar los paquetes con el número exacto de papeletas para cada junta, que se incluirán en las cajas con material y documentación electoral que se envían a cada mesa receptora de votos.
- c) No es sino hasta que concluye el proceso de impresión de papeletas que se puede dar inicio al proceso de empaque de material y acomodo por ruta de envío, que implica asegurarse y controlar que en la caja se incluyan todos los materiales a que se refiere el numeral 33 del Código Electoral, cuyas cajas deben numerarse atendiendo el número de junta, provincia, cantón y distrito de destino.

- d) Terminado el empaque se inicia la distribución del material, que debe ser entregado a las Juntas Cantonales a más tardar 15 días antes de las elecciones, conforme anteriormente se indicó, las que tienen el deber de distribuirlo entre las respectivas Juntas Receptoras de Votos (JRV) dentro de los 8 días anteriores a los comicios. Existen casos especiales en que por la dificultad de acceso del lugar, como por ejemplo zonas indígenas, la entrega a las JRV la hace directamente el Tribunal.

Por otro lado, paralelamente a los anteriores procesos deben convocarse, capacitarse y juramentarse, todos los ciudadanos propuestos por los partidos políticos para integrar las JRV, pues aun cuando se distribuyan a tiempo todas las cajas con material y documentación electoral, la elección daría al traste si no están debidamente integradas y juramentadas todas las JRV, quienes son las responsables de revisar y acreditar que se recibió completo el material electoral, recibir el voto de los ciudadanos, realizar el escrutinio provisional y comunicar el resultado de la elección al Tribunal lo más pronto posible.

Como puede observarse, la labor es en realidad compleja, y para alcanzar el éxito en todas estas tareas, es necesaria la participación activa y la colaboración de los partidos políticos, sobre todo en aspectos esenciales como asegurarse de que los candidatos propuestos cumplan a cabalidad todos y cada uno de los requisitos, lo que agiliza el proceso de inscripción; que los miembros que nominan para integrar las diferentes juntas electorales estén informados y comprometidos con su labor, lo cual reducirá el trámite de sustituciones y permitirá la instalación oportuna de todas las JRV. En este mismo sentido, es vital el apoyo de los partidos para que las personas nominadas como miembros de mesa, acudan puntualmente a la convocatoria para juramentación y a la recepción del material electoral, así como también que en la medida de sus posibilidades, los capaciten y sensibilicen de las funciones encomendadas.

El control de las mesas de votación lo ejercen los miembros de mesa y los fiscales, que son propuestos por los partidos políticos. Este sistema ha sido efectivo en todas las elecciones organizadas por el TSE, pero es necesario revitalizar el entusiasmo y civismo de las personas propuestas como miembros de juntas electorales, no solamente para que resguarden la garantía de pureza y secreto del sufragio, sino como una forma de incentivar la participación electoral, tarea en la que por supuesto es fundamental el concurso de las agrupaciones políticas, pues es lamentable ver que es cada vez más difícil que las personas estén dispuestas a servir en las juntas electorales, lo que ha dificultado la instalación de juntas receptoras de votos y procesos como la entrega del material electoral, que en el pasado se peleaban por ver quién se llevaba la caja, ahora el Tribunal debe invertir recursos y mucho esfuerzo para entregar una buena cantidad de cajas casa por casa, lo que es un síntoma de desmotivación ciudadana en la participación

política electoral que debe alertar para la búsqueda e implementación de soluciones que reviertan esta tendencia.

Debemos recordar que los sistemas democráticos se sustentan en la verdadera existencia de mecanismos de participación ciudadana. Cuanto mayor sea el nivel de participación de los ciudadanos en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema. El ejercicio de la democracia depende tanto del rol de la sociedad, como de los mismos órganos encargados de regir la actividad político-electoral. Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad, es por ello que el ejercicio de la ciudadanía y la participación política continúan, hoy día, siendo imperativos de cualquier orden político.

En razón de lo anterior, la mejor manera de asegurar la supervivencia de la democracia, consiste no solamente en implementar mecanismos que permitan, en forma eficiente y eficaz, la verdadera participación ciudadana, sino además del compromiso del órgano máximo electoral y de los partidos políticos de sensibilizar, concientizar, formar, capacitar y apelar al apoyo del pueblo, desde las localidades, estructuras partidarias o cualquier otra forma de organización de la sociedad civil, así como al ciudadano en particular, en un continuo esfuerzo para que ésta cobre sentido real y material en todos los procesos de toma de decisión y el ámbito político. De esa manera el fortalecimiento de estos mecanismos, y sobre todo, de la participación política y electoral, tanto a nivel nacional, como regional y cantonal, repercute directamente en el fortalecimiento de una democracia más auténtica.

III- FASES DEL PROCESO ELECTORAL

En nuestro ordenamiento electoral, a nuestro juicio, se pueden identificar tres fases fundamentales del proceso electoral, cada una con las tareas o actividades específicas que infra se detallan, aunque lamentablemente no está estructurada de esa forma la legislación, sino que las diferentes etapas que componen el proceso están reguladas en distintos capítulos a lo largo de todo el articulado del Código Electoral. Estas fases son:

A. FASE PREPARATORIA

Dentro de esta fase estimamos procedente ubicar todas aquellas actividades que es necesario tener finiquitadas con suficiente antelación al proceso electoral, ya que sin ellas sería imposible celebrar una elección de acuerdo con nuestro sistema. Inclusive muchas de éstas tienen plazos que vencen desde un año hasta ocho o cuatro meses anteriores a la elección. Podríamos decir que esta fase tiene por objeto preparar la infraestructura

electoral, alistar el campo de juego, la mesa de trabajo, el terreno para que electores, partidos y organismos electorales puedan desempeñarse el día de la elección.

1- Promulgación de la División Administrativa Electoral

De conformidad con el artículo 10 del Código Electoral, la división territorial administrativa se aplicará al proceso electoral, razón por la cual el Poder Ejecutivo debe prepararla y publicarla por lo menos doce meses antes de las elecciones, ya que después de esa fecha no podrá realizar variaciones a ésta. Esa norma también le da la facultad al Tribunal de dividir un distrito administrativo en dos o más distritos electorales, procurando así la mayor comodidad de los electores para la emisión de sus votos, es decir, que los ciudadanos deban recorrer la menor distancia posible para votar, como lo establece el artículo 25 del Código Electoral. Esa facultad no se puede utilizar en los ocho meses anteriores a las elecciones.

En la práctica, esta es una labor constante de la Contraloría Electoral, oficina que no solo está en continua investigación para la creación, fusión o eliminación de distritos electorales, sino que además juega un importante papel en la inscripción del domicilio electoral, que se realiza a partir de las solicitudes de cédula presentadas por los ciudadanos. Esta facultad ha permitido, por ejemplo, facilitar y en muchos casos posibilitar el voto de privados de libertad o adultos mayores, ya que ha sido posible establecer como distrito electoral los propios centros penitenciarios y hogares de ancianos, para que esas personas puedan votar en el mismo lugar donde se encuentran. Para ello claro está es necesario, luego de la creación del distrito electoral, un proceso de empadronamiento, que consiste en la tramitación de solicitudes de cédula o cambios de domicilio electoral, donde se indique que desean votar en el lugar donde se asienta el nuevo distrito electoral, sean los centros penitenciarios, hogares de ancianos o cualquier otro, lo cual es voluntario, es decir, el organismo electoral no puede obligar a nadie a cambiar de domicilio electoral.

Los requisitos básicos que ha establecido el Tribunal para la creación de un distrito electoral, son que se cuente con una escuela o local público apto para ubicar el centro de votación y que se cuente al menos con 50 electores, aunque existen casos especiales en que por la distancia, facilidad de acceso o condiciones especiales, se han creado distritos electorales con menos de 50 electores. Una vez cerrado el plazo para realizar este tipo de modificaciones a la División Territorial Administrativa, se emite y distribuye entre los partidos políticos, funcionarios electorales y demás interesados, la División Territorial Electoral.

2- Inscripción de Partidos Políticos

Esta es una función que el artículo 64 del Código Electoral encomienda al Registro Civil, donde interesa destacar que las solicitudes para inscribir nuevos partidos, ya sea a escala nacional, cantonal o provincial, pueden realizarse en cualquier momento, salvo dentro de los ocho meses anteriores a las elecciones, estando impedidos tanto el Registro Civil como el Tribunal Supremo Elecciones, para dictar resoluciones ordenando inscribir partidos dentro de los seis meses previos al día de la elección, lo que en último caso brinda solo dos meses para estudiar aquellas solicitudes que se presenten al finalizar el plazo de ocho meses, lo que implica comprobar el cumplimiento de los requisitos que establece ese numeral, dentro de los cuales se incluye la revisión de firmas de los electores que brindaron su adhesión al partido, que es una labor bastante compleja y que por sí sola demanda una adecuada planificación y organización.

Resulta interesante reseñar que este fue uno de los procesos que se afectó con la promulgación del Código Municipal, que establece la elección de cargos municipales en el mes de diciembre posterior a la elección presidencial, pues los ocho meses anteriores a esa elección se cumplen en el mes de abril, y para la última elección presidencial fue necesario celebrar la segunda ronda, que fue lo que acaparó la atención en ese momento, por lo que en el mes de abril y anteriores de ese año muy pocas eran las personas cuya atención estaba centrada en las elecciones municipales, de ahí que muchos ciudadanos que habían realizado gestiones para organizar partidos a nivel cantonal para participar en la elección de alcaldes y demás cargos, no pudieron inscribir el partidos pues se les pasó el mencionado término, que es uno de los aspectos que reflejan la inconveniencia de realizar elecciones municipales en una fecha tan próxima a las presidenciales.

3- Conformación del Padrón Electoral definitivo y distribución de JRV

Esta es otra de las funciones que la Ley le encomienda a la Dirección General del Registro Civil. Concretamente el artículo 23 del Código Electoral dispone que dos meses y quince días antes de las elecciones se empezará a formar la lista general definitiva de electores o Padrón Nacional Electoral, con base en las resoluciones firmes tanto del Registro como del Tribunal que se dicten de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de estos organismos, a los efectos de que, según lo establece el numeral 24 del citado Código, un mes antes de la elección, el Registro tenga impresas, por orden alfabético de apellido, las listas definitivas de electores, o bien incluir ese Padrón Nacional completo en las bases de datos electorales que le permitan darle la mayor publicidad, como es el caso de Sistema de Información 120, por medio del cual los ciudadanos pueden consultar a través de un teléfono, marcando el número 120, el lugar donde les corresponde votar.

Por otro lado, el artículo 25 del Código en mención, dispone que corresponde al Registro fijar el número de Juntas Receptoras de Votos en cada distrito y distribuir a los electores que han de votar en cada una, y los artículos 29 y 30 definen que es el Padrón Registro y el momento en que debe estar preparado. Cabe agregar que desde las elecciones de 1998, el Tribunal dispuso preparar el Padrón Registro con Fotografía, para que un solo documento contuviera todos los elementos para la identificación plena del elector, lo que facilitó esta medida de seguridad, pues anteriormente se preparaba un padrón fotográfico por separado del padrón registro para cada junta. Precisamente existe un programa electoral que se encarga de confeccionar, dentro de los términos y condiciones legales, los padrones registro con fotografía que van a ser distribuidos a las Juntas Receptoras de Votos.

4- Convocatoria a elecciones

Es el acto que da inicio oficial a la campaña electoral, momento en el cual ya están definidos los partidos políticos que tendrán la posibilidad de presentar las nóminas de candidatos para cada tipo de elección; y con éste se da inicio al término para presentar dichas nóminas. De conformidad con el artículo 97 del Código Electoral, la convocatoria para las elecciones presidenciales, diputadiles y de regidores, debe efectuarse el primero de octubre, y para las municipales, el primero de agosto inmediatamente anteriores a la fecha de la elección.

5- Inscripción de candidaturas

Es otra de las funciones encomendadas al Registro Civil, del cual ya hemos hecho referencia anteriormente y cuyo objetivo es inscribir en el menor tiempo posible todas las candidaturas que presenten los partidos políticos, corroborando el cumplimiento cabal de los requisitos establecidos por la legislación para ese efecto, previniendo lo necesario en ese sentido, así como resolver las impugnaciones y recursos que interpongan los partidos contra las resoluciones que se dicten, rechazando candidaturas que incumplan dichos requisitos. De acuerdo con el artículo 76 del Código Electoral las nóminas sólo pueden presentarse desde la convocatoria hasta tres meses y quince días naturales antes de la fecha de la elección, lo que deja a los partidos aproximadamente quince días para presentar los respectivos formularios, aunque lo ideal es que con anterioridad a la convocatoria, ya tengan definidos todos los candidatos y comprobado que todos cumplen los requisitos de ley, pues ayudaría mucho al Registro Civil que las nóminas se presenten al inicio y no al final del término, pues es una de las etapas más críticas ya que constituye el insumo indispensable para la impresión de las papeletas y entre más tiempo consume, menos tiempo deja al proceso de impresión, como a los programas de empaque y distribución de material.

6- Nominación de miembros de Juntas Electorales y Fiscales

Las Juntas Electorales son organismos fundamentales e indispensables de nuestro sistema electoral y se dividen en Juntas Cantonales, una en cada cantón, y Juntas Receptoras de Votos, tantas como el número de juntas que fije el Registro de acuerdo con lo consignado en el artículo 25 de ese Código. Según el artículo 46 del Código Electoral, las Juntas Cantonales estarán integradas por un elector delegado de cada uno de los partidos políticos participantes en la elección con candidaturas inscritas, debiendo comunicar por escrito los nombres de delegado propietario y suplente del respectivo cantón tres meses antes de la elección, a los efectos de que dentro los tres días siguientes al vencimiento del término dicho, el Tribunal acoja la designación hecha por los partidos y publique el acuerdo que las declare integradas siguiendo el mismo orden de la División Territorial Electoral. Dentro de los tres días posteriores a la publicación del acuerdo indicado, los electores designados deben concurrir ante el delegado de la autoridad de policía o el funcionario que designe el Tribunal, a la hora previamente señalada por ellos, para prestar juramento y hacer la designación de su Presidente y Secretario, a tenor del artículo 47 del mismo Código.

Por su parte, las Juntas Receptoras de Votos también se formarán por electores designados por los partidos, pero de acuerdo con el artículo 49 del Código de rito, solo tienen derecho a ello los partidos inscritos a escala nacional con candidaturas inscritas, los que deben comunicar los nombres de los miembros propuestos como propietario y suplente a la respectiva junta cantonal, un mes y quince días naturales antes de la elección, a los efectos de que dentro de los ocho días siguientes al vencimiento de ese término, la Junta Cantonal acoja la designación y publique el acuerdo que declara integradas las JRV de su cantón.

El programa de Asesor Electorales que implementa el Tribunal, es el que asesora, supervisa y colabora con las Juntas Cantonales en la integración de las JRV y además se encarga capacitar, juramentar, instalar y asesorar a la totalidad de las JRV, para lo cual, a tenor del artículo 50 del Código Electoral, dentro de los tres días siguientes al acuerdo de integración, colaborará con la Junta Cantonal para la convocatoria a juramentación de todos los miembros propuestos para las JRV. Las JRV se entienden por instaladas y, por consiguiente, facultadas para recibir el material electoral y realizar las demás funciones que le establece la Ley, cuando estén juramentados al menos dos miembros de diferente partido; no obstante, para ello deben estar integradas por al menos tres miembros de distinto partido. En el evento de que para determinada junta solo dos partidos hayan nominado miembros, o bien solo uno como ha sucedido, de acuerdo con el artículo 54 del referido Código, el Tribunal Supremo Elecciones deberá integrarlas con miembros

adicionales, de modo que se constituyan con tres miembros como mínimo. Igual regla rige para las Juntas Cantonales.

En lo que se refiere a los fiscales, los artículos 95 y 96 del Código en mención dispone, en lo que interesa, que cada partido que intervenga en la elección con candidaturas inscritas, podrá nombrar un fiscal propietario y su respectivo suplente para cada junta cantonal y receptora de votos, así como también podrá nombrar fiscales generales en la cantidad que determine el TSE, pero solo un fiscal por partido podrá permanecer en el recinto electoral. En este sentido el Tribunal ha sido amplio en la fijación del número de fiscales generales, estableciéndolo en una cantidad equivalente a tres veces el número de JRV establecidas para la correspondiente elección, bajo el criterio que las oportunidades de fiscalización deben ser lo más amplias posibles. Si bien el artículo 93 del Código de referencia dispone que los fiscales acreditarán su personería mediante tarjeta o carné que expedirá el Registro Civil, no establece término alguno para realizar la respectiva gestión, razón por la cual el TSE, vía reglamento y para efectos de ordenar la actividad del programa que se encarga de esa labor, cuya función es coordinar la oportuna expedición, los carnés de acreditación para los fiscales generales y de Juntas Receptoras de Votos, con base en las nóminas presentadas por los partidos políticos, estableció que tales nóminas deben presentarse como máximo un mes antes de la fecha de la elección, bajo apercibimiento de que para las listas que se presenten fuera de ese término, no se podrá garantizar la oportuna expedición de los respectivos carnés.

7- Regulación de Propaganda Política

Los artículos 79 y siguientes del Código Electoral, regulan lo relativo a la propaganda política, donde aparte de vigilar el fiel cumplimiento de las condiciones allí establecidas, como por ejemplo que no se realice propaganda durante el período comprendido entre el 16 de diciembre y 1º de enero anteriores a la elección, que se respeten las disposiciones que señala el artículo 85, entre otras, corresponde además al Tribunal Supremo Elecciones autorizar la realización de reuniones, desfiles o manifestaciones u otras actividades en zonas públicas durante los dos meses anteriores a las elecciones, para lo cual los partidos políticos deberán presentar la correspondiente solicitud dentro de los dos meses anteriores a la convocatoria a elecciones, observando las condiciones establecidas en esa normativa y en el Reglamento que dicta el TSE para esos efectos. En la coordinación de este tipo de actividades participa activamente el Cuerpo Nacional de Delegados.

B. FASE CONSTITUTIVA

Dentro de esta fase se ubican todas aquellas actividades necesarias para recibir el voto de los electores. En efecto, una vez conformado el Padrón Nacional Electoral, inscritos los partidos y candidatos, distribuidas, integradas e instaladas las juntas receptoras de votos, acreditados los fiscales y definidos los centros de votación, las labores se concentran en asegurar que todas las Juntas Receptoras de Votos reciban la caja con documentación y materiales electorales, que se presenten a la hora señalada a los respectivos centros de votación para que los electores puedan ejercer su derecho al sufragio dentro de la jornada, y de acuerdo con las condiciones establecidas por el Código Electoral, concretamente en los artículos 100 a 121, para lo cual la administración electoral deberá asegurar lo siguiente:

1- Preparación, empaque y distribución del material electoral

Los programas que se implementan para el desarrollo de esta actividad tienen como fin, en primer término, coordinar y supervisar el proceso de impresión de papeletas para las diferentes elecciones, ordenándolas, para su empaque, de acuerdo con el número de electores inscrito en cada Junta Receptora de Votos. Las papeletas deben contener los requisitos establecidos en el artículo 27 del Código Electoral y de acuerdo con el artículo 26, se deben imprimir una cantidad igual a los electores inscritos en el padrón más un 1% adicional para reponer las que se dañen o deterioren. Asimismo, a tenor del artículo 106 del mencionado Código, debe prepararse un número prudencial de muestras que serán repartidas en forma equitativa a los partidos políticos, con el objeto de que éstos ilustren a los electores sobre el modo de cómo votar. Además debe coordinarse lo relativo a la custodia de todo el material que se produzca y trasladarlo a las oficinas centrales del TSE.

Cabe destacar el hecho de que la reforma introducida al artículo 104 del Código Electoral por Ley Nº 7653 del 28 de noviembre de 1996, faculta al Tribunal para emplear medios electrónicos de votación cuando disponga de elementos confiables y seguros, en cuyo caso podrá prescindir de las papeletas y los elementos inherentes a su uso, en virtud de lo cual para las elecciones municipales de diciembre del 2002 se implementó un plan piloto de votación electrónica que abarcó un 2% de las juntas receptoras de votos, concretamente 133 juntas distribuidas en 19 centros de votación ubicados en las siete provincias del país, pero con la modalidad de que este sistema de votación era voluntario, en otras palabras, quedaba a discreción del elector si votaba en medio electrónico o por el sistema tradicional de papeletas. Aun así el proyecto tuvo muy buen suceso, no sólo porque una buena parte de los electores de las juntas seleccionadas que se presentaron a emitir el sufragio optaron por este sistema, sino porque causó buena impresión entre éstos y los partidos políticos, en razón de lo cual actualmente el Tribunal está realizando un estudio de factibilidad y diferentes gestiones, con miras a implementar para la siguiente elección un sistema de votación electrónica que abarque como máximo un 50%

de las Juntas Receptoras de Votos, pero como sistema único, donde el elector no tendrá la opción de escoger votar por el sistema tradicional, razón por la cual se implementó un programa electoral cuyo objetivo fundamental es facilitar y agilizar la emisión del sufragio a través de un medio electrónico seguro, confiable y que permita agilizar los resultados de la votación.

Finalizada la impresión de papeletas, la tarea siguiente es preparar y empacar las cajas con la documentación y material electoral para cada una de las Juntas Receptoras de Votos, y acomodarlo de acuerdo con su ruta de envío, con el objeto de distribuir el material y documentación electoral a las Juntas Cantonales y Receptoras de Votos dentro de los términos establecidos en el artículo 33 del Código de mérito.

2- Acondicionamiento de recintos electorales

Una de las labores previas de este programa, que se incluye en la información telefónica que se suministra al elector en el número 120, es la definición de los centros de votación y verificar, con la colaboración de las Juntas Cantonales, que los locales reúnan las condiciones adecuadas para facilitar al elector la emisión del sufragio. Asimismo, debe asegurarse que los centros de votación en donde se concentre un mayor crecimiento del Padrón Nacional Electoral, puedan albergar todas las juntas receptoras de votos que deban instalarse en éstos, para lo cual en algunos casos es necesario construir recintos provisionales para albergar las mesas de votación.

Otro programa electoral que tiene relación con esta actividad es el de Equiparación de Condiciones para el Ejercicio del Voto, cuyo objeto es organizar y brindar servicios de apoyo a los electores con alguna discapacidad, a los adultos mayores, privados de libertad y población indígena, a efecto de que éstos ejerzan sus derechos políticos en igualdad de condiciones.

3- Observación Electoral

Las misiones de observación electoral constituyen una herramienta muy importante para el mejoramiento de los procesos electorarios que se desarrollan en cada país, ya que mediante éstas se pueden valorar y analizar aquellos aspectos que se consideren importantes y que pueden ser aplicables en el respectivo país, por cuanto, de ser precedentes, pueden adecuarse e implementarse de acuerdo con la legislación ordinaria; y de esta forma, enriquecer el ejercicio del sufragio, así como también constituyen un mecanismo de cooperación y retroalimentación entre los diferentes organismos del área.

Tradicionalmente el Tribunal Supremo de Elecciones ha tratado de facilitar a los observadores tanto nacionales como internacionales, toda la información y colaboración

necesaria para que logren cumplir con los objetivos de su misión, y que puedan verificar la libre concurrencia de los electores a las juntas receptoras de votos y el respeto de las libertades políticas que garantiza nuestra Constitución, así como de los demás derechos fundamentales en materia electoral. Por tal motivo se implementa un programa electoral que se encarga de coordinar y colaborar con la Misión de Observadores Internacionales, facilitándoles la información necesaria sobre la organización y ejecución del proceso electoral en todas sus etapas, de manera que tengan elementos de juicio suficientes para poder evaluarlo.

C. FASE DECLARATIVA

Es la última del proceso electoral y tiene que ver con el cierre de las mesas de votación, la transmisión de resultados al Tribunal, la recolección del material electoral, el acomodo de los sacos con documentación electoral, el escrutinio definitivo de los votos que realizan las magistradas y los magistrados del Tribunal en presencia de los fiscales de los partidos políticos, así como la adjudicación de plazas obtenidas por los respectivos partidos, la declaratoria de elección y por último la entrega de credenciales a los funcionarios electos.

1- Cierre de la Votación

El artículo 121 del Código Electoral establece la forma como se deberá proceder al cierre de la votación, donde juega un papel muy importante la capacitación que hayan recibido los miembros de mesa a los efectos que se cumplan fielmente todos los pasos que establece la ley, como son, por ejemplo, determinar la cantidad de electores que votaron, quiénes no lo hicieron, contar y anotar los votos obtenidos por cada partido así como los blancos y nulos, para lo cual deben conocer y manejar los criterios para decidir la nulidad o validez de un voto, que es potestad de la junta receptora según se establece en los instructivos que suministra el Tribunal. Para esta labor también el Tribunal ha dispuesto la preparación de funcionarios, que se denominan asesores electorales así como a los miembros del Cuerpo de Delegados, que pueden asesorar y colaborar con los miembros de mesa, pero también es importante la participación de los fiscales, como garantes de la transparencia y pureza del proceso.

Un aspecto vital del trabajo de las mesas de votación es que se llenen correctamente los formularios y actas donde se hará constar el resultado de la votación, tanto el acta de cierre se incluye dentro del padrón registro, que debe introducirse en el saco con la restante documentación electoral, como también la certificación del resultado de la votación que refiere el inciso k) del mencionado artículo 121, que constituye un documento de respaldo y por ende no debe introducirse en el saco con documentación

electoral, lo cual lamentablemente siempre hay un porcentaje de juntas, que aunque mínimo, no cumplen esa instrucción y causa algunos problemas a la hora de la transmisión de los resultados la noche de las elecciones, que es el otro proceso fundamental al cierre de las mesas, ya que si bien debe llenarse el mensaje con el resultado de la votación que se transmitirá por los medios que el Tribunal especifica para cada JRV, en caso de alguna inconsistencia, este debe cotejarse con la aludida certificación y si ésta ha sido introducida en el saco, no podrá procesarse ese mensaje.

El programa de transmisión de datos se implementa para dar efectividad a lo dispuesto por el artículo 122 del Código Electoral, y su objetivo primordial es procurar que el resultado preliminar de las elecciones se reciba, transmita y procese en el menor tiempo posible, bajo las premisas de seguridad y confiabilidad. Para ello prestan una importante colaboración al Tribunal tanto el ICE, como RACSA y Correos de Costa Rica, instituciones que también se entienden referidas por la norma de comentario. En la última elección también se contó con el apoyo de la Fundación Omar Dengo y del Ministerio de Educación Pública, quienes hicieron posible el proyecto de utilizar los centros de cómputo de más de doscientos centros educativos como centros de transmisión de resultados, que se enlazaron directamente con el servidor central del TSE, permitiendo una mejoría en los tiempos de transmisión, lo que posibilita que la ciudadanía costarricense conozca lo antes posible el resultado de la elección de presidente y vicepresidente de la República, diputados y alcaldes en cada caso.

2- Recolección de material electoral

De conformidad con el inciso n) del artículo 121 anteriormente citado, los miembros de la JRV presentes al momento de cerrarse la votación, deben entregar a la mayor brevedad posible, ya sea a la respectiva Junta Cantonal o bien en la sede central del Tribunal, según las instrucciones que a cada junta se le han impartido, los sacos con la documentación electoral y la certificación referida por el inciso k) de dicho numeral. El Tribunal implementa un programa de recolección de la documentación electoral de manera que los sacos vengán por una vía y las certificaciones por otra, pero toda esa documentación debe llegar a las oficinas del Tribunal durante la noche del domingo y en el transcurso del día lunes. Al recibirse los sacos se deben acomodar por orden de junta con la documentación electoral para que esté disponible al momento de iniciar el escrutinio definitivo de votos, el cual inicia el día martes posterior a la elección. Esta es una labor que se realiza sin dilación, desde que se cierra la votación, asegurándose que la totalidad de sacos y documentación sean entregados, trasladados a las respectivas bodegas y acomodados. Hasta la fecha no se tienen antecedentes de que un solo saco o documentación se halla extraviado o sustraído, lo que evidencia la planificación y celo en la ejecución de esta labor.

3- Escrutinio definitivo de los sufragios

Tanto la Constitución Política en su artículo 102 inciso 7), como el Código Electoral en el numeral 130, disponen que el Tribunal Supremo Elecciones debe realizar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos. Esta es una disposición que no se encuentra en otros países, y que si bien se fundamentó en el objetivo de brindar seguridad y garantías de pureza al proceso electoral al momento de promulgarse nuestra Carta Fundamental, muchos opinan que a la fecha es innecesaria, en virtud de la actual cultura política y el grado de madurez electoral de la ciudadanía costarricense, aparte de que entre el escrutinio provisional y el definitivo las diferencias han sido irrelevantes – menos del 1%– y las que se presentan obedecen a criterios interpretativos sobre la nulidad o validez de un voto, pero en ningún caso han incidido en la elección de un determinado puesto. No obstante, la realidad es que a pesar de que se han dado varios intentos de modificar ese sistema, estableciendo que el escrutinio que realicen las juntas, si no es objetado por ninguno de los fiscales acreditados por los partidos políticos, se tendrá como definitivo para todos los efectos, y solo se someterá al escrutinio del Tribunal aquellas juntas donde se presenten apelaciones en este sentido, lo cual es nuevamente reiterado en el proyecto de Código Electoral que está en discusión en la Asamblea Legislativa, lo cierto del caso es que no ha sido nunca aprobada esta iniciativa, lo que pareciera inferir que los partidos políticos están conformes con el sistema vigente y lo consideran como elemento de seguridad, a pesar de los costos y tiempo que debe invertir el Tribunal en esa labor, donde los magistrados y magistradas deben contar uno a uno los votos emitidos dentro de los plazos y condiciones que se señalan en los artículos 131 y 132 del Código Electoral, situación que en virtud del crecimiento del padrón electoral, en determinado momento llegará a demandar mucho tiempo y los términos serán imposibles de cumplir.

4- Adjudicación de plazas y declaratoria de elección

Los artículos 133 y siguientes del Código Electoral regulan lo relativo a la adjudicación de plazas y la declaratoria de elección. Para la elección presidencial y alcaldes, síndicos e intendentes municipales, nuestro ordenamiento sigue el sistema mayoritario, según el cual resultará electo el candidato propuesto por el partido que haya obtenido la mayor cantidad de votos en la respectiva circunscripción, con la salvedad de que para adjudicarse la presidencia y vicepresidencia de la República, debe haberse obtenido una mayoría de votos que exceda el 40% del número total de sufragios válidamente emitidos, de lo contrario, si ninguno de los partidos alcanza la indicada mayoría, se realizará una segunda elección el primer domingo de abril del mismo año, entre los dos partidos que recibieron más votos, según lo dispone el artículo 138 de la Constitución Política.

La elección de diputados, regidores y miembros de los concejos de distrito y concejos municipales de distrito se hace por el sistema proporcional, concretamente por la

modalidad de cociente y subcociente y residuo mayor. Cociente es la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección entre el número de plazas a llenar. Subcociente es el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que sin alcanzar la cifra cociente alcanza o supera el cincuenta por ciento de esta. Bajo este sistema, a cada partido que haya concurrido a la votación se le declarará electo en el orden de su colocación en la papeleta, tantos candidatos como cocientes haya logrado y si quedaran plazas sin llenar, la distribución de las mismas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual, razón por la cual esta última cifra en realidad constituye una barrera legal para acceder a la repartición de plazas, por cuanto aquellos partidos que ni siquiera alcancen subcociente no podrán ser considerados a los efectos de adjudicarles plazas.

Una vez adjudicadas las plazas se, deberá dictar la resolución de declaratoria de elección, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación para el caso del Presidente y Vicepresidentes de la República, según lo dispone el artículo 102 inciso 8) de la Constitución. La declaratoria debe comunicarse a las personas elegidas y al Poder Ejecutivo para su conocimiento, a tenor de los artículos 19 inciso d) y 147 del Código Electoral.

5- Entrega de credenciales.

Este procedimiento no tiene una regulación expresa dentro del Código Electoral, pero es lo que podría calificarse como la última fase del proceso electoral, ya que una vez dictadas las correspondientes declaratorias de elección, el Tribunal convoca a un acto solemne para entregar las correspondientes credenciales a los funcionarios electos. Lo que sí está regulado por la legislación y por la propia Constitución Política en el inciso 5) del numeral 102, son las causales de pérdida de credenciales, cuyo procedimiento está regulado en una reglamentación dictada por el Tribunal Supremo Elecciones, donde la sanción no sólo es la destitución del cargo, sino además la inhabilitación para ejercer cargos públicos cuando menos por dos años.