



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Efectos de la promulgación de la Ley N° 8765 en el proceso electoral

Héctor Fernández Masís*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de junio de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de julio de 2010.

Resumen: A partir de la publicación del nuevo Código Electoral el 2 de setiembre de 2010 en el diario oficial La Gaceta, el artículo procede a revisar las reformas incorporadas a los procedimientos previstos para la organización de las elecciones. Para ello inicia con una breve reseña de la reforma al Código Electoral, haciendo luego un repaso de las generalidades del procedimiento administrativo, como preámbulo para abordar el tema del proceso electoral. También se refiere a la temática de la Administración Electoral, al hacer una revisión de las distintas fases del proceso, con la intención de tener claras las reglas de juego que, en la actualidad, rigen la contienda electoral, en términos de la logística aplicada a la organización de las elecciones en Costa Rica.

Palabras claves: Reformas electorales / Administración electoral / Organización electoral / Proceso electoral / Costa Rica.

Abstract: Since the promulgation of the Electoral Code on September 2nd, 2010 in the official newspaper, article proceeds to review the reforms incorporated in the provided procedures for organizing elections. Thus it begins with a brief overview of the Electoral Code reform, then reviewing the administrative procedure generalities, as a preamble to address the electoral process subject. It also refers to the matter of the electoral administration reviewing as well the different phases of said process, with the aim to have the rules of the game that currently govern the election clear, in terms of the logistics apply to the elections' organization in Costa Rica

Key words: Electoral reform / Electoral administration / Electoral organization / Electoral process / Costa Rica.

* El autor es Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Público, títulos otorgados por la Universidad de Costa Rica. Es egresado del plan de estudios del Doctorado Académico en Derecho Público de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Ingresó al Tribunal Supremo de Elecciones en octubre de 1993 como Asesor Jurídico; en enero de 2001 asumió el cargo de Coordinador de Programas Electorales y desde setiembre de 2009 fue nombrado en el cargo de Director General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos

Sumario

I- Introducción

II- Breve reseña de la reforma al Código Electoral

III- Generalidades del procedimiento administrativo

IV- El procedimiento electoral

V- Cambios en la administración electoral

VI- Fases del proceso electoral a la luz del nuevo código

A. Fase preparatoria

1- Promulgación de la División Administrativa Electoral

2- Inscripción de Partidos Políticos

3- Conformación del Padrón Electoral definitivo y distribución de JRV 15

4- Convocatoria a elecciones

5- Inscripción de candidaturas

6- Nominación de miembros de Juntas Electorales

7- Acreditación de fiscales

8- Regulación de Propaganda Política

9- Preparación, empaque y distribución de material electoral

10- Acondicionamiento de recintos electorales

11- Acreditación de observadores nacionales

B. Fase constitutiva

C. Fase declarativa

1- Escrutinio definitivo de los sufragios

2- Adjudicación de plazas, declaratoria de elección y entrega de credenciales

VII- Literatura consultada

I- INTRODUCCIÓN

El 11 de agosto de 2009 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 8765, mediante la cual se promulgó un nuevo Código Electoral para nuestro país, que entró en vigencia el 2 de setiembre de 2009, al salir publicado en el Alcance N° 37 al Diario Oficial La Gaceta N° 171. Si bien se trató de una reforma a nivel legal, ya que los postulados básicos de nuestro sistema electoral consagrados en la Constitución Política se mantienen invariables, sí introduce una serie de cambios importantes en nuestro ordenamiento jurídico electoral, dentro de los cuales nos interesa destacar las modificaciones que tienen relación con la Administración Electoral, concretamente de sus competencias como órgano administrativo encargado de llevar adelante toda la logística de la preparación de las elecciones, así como los cambios en las distintas actividades que componen las fases del proceso electoral.

Para abarcar el tema de nuestro interés, procederemos a revisar las reformas incorporadas a los procedimientos previstos para la organización de las elecciones, para lo cual consideramos importante iniciar con una breve reseña de la reforma al Código Electoral, para luego hacer un repaso de las generalidades del procedimiento administrativo, como preámbulo para abordar el tema del proceso electoral, así como también referirnos a la temática de la Administración Electoral que interesa a nuestro propósito.

Finalizaremos este trabajo con un análisis de las reformas introducidas a cada una de las actividades que componen el proceso electoral, de acuerdo con la revisión de las distintas fases del proceso, con la intención de tener claras las reglas de juego que en la actualidad rigen la contienda electoral, en términos de la logística aplicada a la organización de las elecciones en nuestro país.

II- BREVE RESEÑA DE LA REFORMA AL CÓDIGO ELECTORAL

Dentro de las materias cuya reforma legal es compleja en nuestro país, sin duda alguna debemos ubicar a la electoral, por los intereses políticos que hay en juego. Los diputados y diputadas encargadas de estudiar y dictaminar los proyectos de reforma a la legislación electoral, por lo general tienen una larga trayectoria dentro de los partidos que los propusieron como candidatos y han vivido la experiencia, no solo de las luchas intrapartidarias para llegar a integrar las papeletas de elección, sino de todo lo relativo a la campaña electoral, por lo que en su mayoría son especialistas en el tema objeto de la reforma y en no pocas ocasiones no tienen interés en variar las reglas de juego de manera radical.

Dentro del panorama descrito, la iniciativa del Tribunal Supremo de Elecciones de promulgar un nuevo Código Electoral, cuyo proyecto finalizó a finales del año 2000, era realmente ambiciosa, pues el Código anterior entró en vigencia muy pocos años después de la promulgación de la Constitución de 1949, que precisamente es la que crea a ese organismo electoral, y la experiencia en todos estos años había sido la



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

de reformar parcialmente esa legislación electoral, por lo general en temas poco controversiales. En efecto, el Lic. Hugo Picado León en su artículo “La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense”,¹ señala que si bien el anterior Código Electoral estuvo vigente desde 1953, al momento de su derogación, la Asamblea Legislativa había reformado el 70% de su articulado. Tan sólo tres meses después de haber sido promulgado, ese Código Electoral fue objeto de su primera reforma, en su artículo 94, referido a los fiscales partidarios ante los organismos electorales. Asimismo, en sus primeros cuarenta y tres años de vigencia, experimentó reformas en veinte artículos, mediante diez leyes diferentes. La mayoría de esas modificaciones se refieren a temas de organismos electorales y administración electoral. La situación cambió con la reforma de 1996, donde se modificaron 100 de los 196 artículos del Código y después de ese año, la Asamblea Legislativa reformó dicho Código en tres ocasiones, modificando 18 artículos.

Es precisamente después de la reforma de 1996² y ante el aumento considerable del índice de abstencionismo que se experimentó en las elecciones celebradas en febrero de 1998, que el Tribunal Supremo de Elecciones da inicio a la elaboración de una propuesta para la creación de un nuevo Código Electoral, para lo cual suscribió un convenio con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su órgano especializado en la materia, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral

¹ Picado León Hugo “La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense”, en Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, N° 5, Primer Semestre 2008, páginas 13-14.

² Esta reforma se hizo mediante Ley N° 7653 del 28 de noviembre de 1996, que fue publicada en La Gaceta N° 246 de 23 de noviembre de 1996.

-CAPEL-, que realizó una serie de foros y consultas en la cuales se recogieron inquietudes de diferentes sectores sociales y partidos políticos y se contó con valiosos aportes de consultores nacionales e internacionales.

En junio del año 2000 CAPEL entregó al Tribunal su propuesta, que de inmediato fue objeto de un amplio análisis, artículo por artículo, de parte de la magistrada y los magistrados propietarios del Tribunal, quienes contaron con la asesoría de funcionarios expertos en la materia. Además, se contó con un informe rendido el 5 de enero de 2000 por una Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales, creada para esos efectos e integrada por estudiosos del sistema electoral de nuestro país, todo lo cual permitió la redacción del proyecto que finalmente ingresó a la corriente legislativa, por iniciativa del Poder Ejecutivo, en febrero de 2001, donde en la exposición de motivos se indicó que entre las principales innovaciones incorporadas están el voto preferente, la eliminación del subcociente, permitir que grupos independientes propongan candidatos a escala cantonal y distrital, simplificación de requisitos para la inscripción y funcionamiento de los partidos políticos, reformas al régimen de financiamiento de los partidos, el conteo definitivo en las juntas receptoras de votos, participación de la mujer y garantías de respeto al ordenamiento electoral³.

El camino que enfrentó el citado proyecto dentro del seno de la Asamblea Legislativa fue largo, más de ocho años para ser exactos,

³ Sobre este tema ver Esquivel Faerron Max, Picado León Hugo, "Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE", en Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, N° 9, Primer Semestre 2010, página 3.



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

dentro de los cuales se analizaron y debatieron ampliamente las propuestas del TSE. Fueron las diputadas y diputados electos en el 2002 quienes iniciaron la tarea, acordando la creación de una comisión especial que revisara y dictaminara los diferentes proyectos relativos a la materia electoral; sin embargo, también en ese período 2002-2006, la Asamblea Legislativa conformó una comisión investigadora de los hechos acaecidos en materia de financiamiento privado de los partidos políticos en los comicios del año 2002; y esa misma comisión empezó a estudiar y recomendar un proyecto de reforma sólo de la parte de financiamiento de partidos políticos, mientras en forma paralela se debatía la reforma integral al Código Electoral, pero al final ninguno de los dos proyectos se convirtió en ley de la República.

Fue la comisión legislativa especial que se creó para el análisis de los proyectos de reforma a la legislación electoral en el período 2006-2010, la que retomó el proyecto de reforma integral del Código Electoral, con un debate que se extendió prácticamente durante esos cuatro años, interrumpido únicamente por el proceso de referéndum celebrado en el año 2007. Esa comisión contó con la asesoría permanente de funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Contraloría General de la República; además, requirió el criterio de expertos en la materia, sin dejar de lado la negociación política característica del parlamento. Al final, propuestas importantes no encontraron apoyo en el congreso y se desechó lo referente al voto preferente, a la participación de grupos independientes, a la eliminación del subcociente, entre otros, pero sí se incorporaron reformas sustanciales en materia de



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

financiamiento de partidos, principios de paridad y alternancia en materia de género, el voto en el extranjero, así como innovaciones significativas en materia de administración electoral y del proceso electoral.

El Magistrado Luis Antonio Sobrado González, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, en su discurso con ocasión de la presentación del informe de labores del TSE correspondiente al año 2009, manifestó:

"...el Código Electoral del 2009 constituye una apuesta por la modernización de la legislación electoral, que se puede resumir en tres ejes. El primero lo constituye la expansión del derecho al sufragio como expresión de los derechos humanos; ejemplo de ello es el voto en el extranjero, así como los referidos criterios de paridad y alternabilidad. El segundo eje de ésta radica en la búsqueda de mayor eficiencia, transparencia, control y equidad del régimen de financiamiento para los partidos políticos. Entre los notables cambios introducidos, destaca el hacer extensiva la contribución estatal a las elecciones municipales, así como el prever un mecanismo de financiamiento permanente de las actividades de organización y capacitación partidarias. Además, se concretó por fin el derecho constitucional de los partidos a que se les adelante parte de esa ayuda estatal y se simplificaron los mecanismos para la comprobación del gasto, en procura de agilizar la percepción efectiva de la misma. En materia de donaciones privadas se eliminó la posibilidad de que personas jurídicas aporten dinero a los partidos, de manera que únicamente lo puedan hacer las personas físicas costarricenses, sin límite de suma, pero asegurando la transparencia y la publicidad de esos aportes. La nueva legislación proporciona al Tribunal herramientas para auditar las finanzas de los partidos y corroborar la seriedad de los reportes financieros. El tercer eje de esta reforma es el fortalecimiento de la institucionalidad electoral, mediante la introducción de cambios relevantes

respecto del Tribunal y de los partidos políticos. Ciertamente la ley amplía y desarrolla las funciones del Tribunal, a la vez que modifica su estructura orgánica. Se aumenta su conformación a cinco miembros para atender las elecciones municipales, tal y como ocurre en las nacionales; asimismo, ve apoyada su gestión con la creación de un Registro Electoral, paralelo al Civil. A la clásica función de administración electoral asignada al Tribunal, se acompaña una novedosa regulación para la jurisdicción electoral, que, inspirada en una construcción jurisprudencial de una década, logra su radical reposicionamiento. Adicionalmente, el Código Electoral asigna al Tribunal nuevas atribuciones, muy específicas en la promoción de la ciudadanía activa y de la cultura democrática, lo cual se refleja en la creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia, IFED.”

El anterior es un excelente resumen de las principales innovaciones que incorpora el nuevo Código Electoral a nuestro ordenamiento jurídico; y es precisamente ese tercer eje de la reforma electoral que señala el Magistrado Presidente del TSE el que interesa para efectos del presente análisis, pero antes de avocarnos al estudio de los cambios en la Administración Electoral, consideramos importante dar un repaso de las particularidades del procedimiento administrativo en general, así como propiamente del proceso electoral.

III- GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo ha sido definido por el Lic. Eduardo Ortiz Ortiz como:

“... el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la

*existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir."*⁴

Por tal motivo, el procedimiento administrativo puede ser considerado tanto como elemento del acto administrativo, como parte de las garantías formales del administrado. Desde cual quiera de estos dos ángulos, el sometimiento de la actuación administrativa a cauces predeterminados, garantiza la protección de las situaciones jurídicas de los particulares y favorece el correcto cumplimiento de las funciones públicas.

Por su parte, el autor Héctor Escolá nos dice que el procedimiento administrativo es de cumplimiento obligatorio para la Administración Pública, por cuanto:

"... los órganos administrativos actúan sujetándose a reglas de procedimiento predeterminadas, de modo que el cumplimiento de las normas de procedimiento, es, por lo tanto, un deber de los órganos públicos ... Esta obligatoriedad general de los procedimientos instituidos resulta indispensable y debe ser mantenida con verdadera obstinación, puesto que las brechas que se abran contra ese principio, al permitir la discrecionalidad o mejor aún la arbitrariedad de la administración en este campo, constituirán ataques dirigidos contra el objeto mismo del procedimiento administrativo, contra sus finalidades de

⁴ Ortiz Ortiz Eduardo, "Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública", en Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, Colegio de Abogados, San José, Asociación Costarricense de Derecho Público, 1981, p. 383.



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

*eficiencia, acierto, y corrección y garantía jurídica, instituidas a favor de los administrados."*⁵

El Tribunal Supremo de Elecciones, como sujeto de derecho público, está sometido al principio de legalidad y, por consiguiente, sus actuaciones deben realizarse al amparo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico aplicable, razón por la cual a pesar de que la Constitución Política le da la facultad de organizar y dirigir todos los actos relativos al sufragio, ello no implica que cuenta con absoluta discrecionalidad para ello, sino que está obligado a seguir los procedimientos establecidos tanto legal como reglamentariamente, para la organización del proceso electoral. Como bien lo señala el reconocido magistrado electoral de la República de Uruguay, don Carlos Alberto Urruty, Estado de Derecho es aquel en que todos, absolutamente todos, están sujetos a las normas jurídicas que la colectividad voluntariamente ha decidido aprobar para regir la actividad del conjunto. No existe en el Estado de Derecho individuo, grupo, órgano o Poder que esté facultado para actuar por encima, en contra o al margen del marco jurídico que el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad han decidido que han de regir sus destinos. El poder soberano, sea que se ejerza directamente por el cuerpo electoral o indirectamente por los Poderes representativos, bajo ninguna circunstancia puede ponerse en acto sin ajuste a las normas de Derecho, toda vez que el cuerpo electoral es también "un órgano de gobierno dotado de atribuciones, taxativa y precisamente enumeradas, cuyos modos de actuación están previstos por el derecho y cuyas competencias carecen de eficacia jurídica en

⁵ Escola, (Héctor Jorge), "Tratado General de Procedimiento Administrativo", Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1973, p 12- 27

cuanto no se cumplan en los términos y conforme a las formas fijadas por el derecho” (Justino Jiménez de Aréchaga. La Constitución Nacional.- Tomo II, Pág. 157).⁶

Ciertamente, la base fundamental de nuestro Estado de Derecho es la Constitución Política y en materia de procedimiento administrativo por supuesto que no es la excepción, ya que debemos recurrir a las mismas fuentes que señala el artículo 6 Ley General de la Administración Pública, donde en primer término está nuestra Carta Magna y luego los instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -Convención Americana sobre Derechos Humanos-. En cuanto a la ley como fuente de este procedimiento, debemos indicar que la Ley General de la Administración Pública define los rasgos generales del procedimiento administrativo, así como también no debe perderse de vista que esta misma ley, en virtud del artículo 367 inciso 2), exceptuó su aplicación cuando existiera una ley especial para ello, como sería el caso del proceso electoral que encuentra su regulación en el Código Electoral.

Como mencionamos en la página anterior, entre los principios que informan al procedimiento administrativo, está el Principio de legalidad o sumisión al ordenamiento jurídico, el cual garantiza la imparcialidad y aparece contemplado en el numeral 216 de la Ley General de Administración Pública, en concordancia con sus artículos 6, 7, 10, 11,

⁶ Urruty Navatta, Carlos Alberto, “La Importancia de los Organismos Electorales”, en Revista de Derecho Electoral, N. ° 3, Primer Semestre 2007, página 4.

15 y 16, así como las normas reglamentarias que resulte pertinente aplicar. Sobre este principio, el autor José R. Dromi, manifiesta:

*"El principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede ser concebido como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forma su contexto: 1) Delimitación de su aplicación (reserva legal); 2) Ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) Determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) Precisión de los poderes que la norma confiere a la administración. (...)"*⁷

Este principio resulta fundamental en cualquier esfera de actuación administrativa, ya que comprende una garantía para el administrado en el sentido de que lo actuado por la Administración se encontrará sustentado en una norma del ordenamiento jurídico. Sobre este particular el autor Eduardo García de Enterría sostiene que "La legalidad otorga facultades de actuación definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos."⁸

Seguidamente y en lo que interesa a la presente investigación, se analizará lo correspondiente al procedimiento administrativo electoral.

⁷ DROMI (José Roberto). "El Procedimiento Administrativo". Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid 1986. pág 61.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), "Curso de Derecho Administrativo". Tomo II, Madrid, España. Editorial Civitas S.A., 1997, pág. 433.

IV- EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

De acuerdo con el catedrático nacional Dr. Walter Antillón Montealegre, la idea que subyace en la palabra proceso, en todas sus acepciones, es la de progreso, avance, desarrollo. También en el campo jurídico, tanto el término proceso, como el de procedimiento, aluden a una serie de actos colocados en una secuencia temporal, a través de los cuales progresa el tratamiento de un determinado asunto por parte de un órgano público, desde un acto inicial o introductorio, hasta una decisión final. Señala que el fenómeno proceso forma parte de una numerosa familia de actos jurídicos que reciben el nombre común de "procedimientos", entendiendo por éste una secuencia de actos (actos preparatorios y acto final), cada uno de los cuales está ligado al otro, de tal manera que es la consecuencia del acto que lo precede y el presupuesto del que lo sigue. El proceso, como una especie del género procedimiento, puede ser definido como una secuencia de actos jurídicos realizados por varios sujetos, que culmina con la producción de un acto decisorio final, vinculante, a cargo de uno de ellos. Señala además este autor la necesidad de asegurar, a través de un procedimiento seguro, criterios de verdad y de razón que permitan a los órganos competentes decidir quiénes han resultado elegidos por el pueblo en una contienda electoral, en razón de lo cual concibe al proceso electoral como el medio y la garantía del libre ejercicio de la función electoral y de la autenticidad de sus resultados. La actividad electoral se presenta como una secuencia de actos regulados por ley, que tiene como objetivo la



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados⁹.

El propio Tribunal Supremo de Elecciones señala en su jurisprudencia, que el proceso electoral es entendido como una secuencia de etapas y actos, supone la realización de cada una de ellos en el orden y plazos legalmente previstos, a efecto de que los ciudadanos puedan ejercer democráticamente su derecho al sufragio y elegir a sus representantes en el gobierno, o bien, someter sus nombres a escrutinio del electorado. Respecto del proceso electoral se sostiene que se encuentran delimitadas tres fases, a saber la preparatoria, la constitutiva y la llamada fase integrativa de eficacia. Estas fases, a su vez, comprenden diversas etapas y actos que, como se indicó, deben darse en la forma y orden establecido, a efecto de asegurar en última instancia el éxito del proceso, traducido en el efectivo reconocimiento de la voluntad de la mayoría de electores. En atención al interés general superior que reviste el ejercicio del derecho al sufragio y la elección de nuestros gobernantes, la propia Constitución Política reconoce en sus artículos 9, 99 y 102 la suprema relevancia de los procesos electorales, recayendo en el TSE, como órgano constitucional especializado, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, conforme lo dispuesto en las normas antes citadas. En virtud de esa naturaleza especial que la propia Constitución Política otorga al proceso electoral, y en razón de que a éste lo rige su propia normativa y principios, institutos como los previstos en los artículos 152 y 158 de la

⁹ ANTILLON MONTEALEGRE (Walter), "Proceso Electoral", en Diccionario Electoral/IIDH -Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1ª edición, San José, Costa Rica, 1988, Pp 535-544

Ley General de la Administración Pública no le son aplicables. Al respecto, debe tenerse en cuenta –como regla general– que el libro primero de la Ley General de la Administración Pública sólo es de aplicación supletoria en materia electoral y, aún en ese carácter, siempre que no esté en contradicción con principios superiores del derecho electoral.¹⁰

Sobre este particular, señala el magistrado Urruty que tan grande es la importancia de estos procedimientos electorales que ha merecido la siguiente reflexión de uno de los más ilustres pensadores que han visto la luz en el siglo pasado: “la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario”... “Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal” (José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*). No es concebible la existencia de un proceso electoral que merezca la denominación de tal sin la presencia de normas previas que lo regulen.¹¹ Agrega el citado autor que es materia reservada a la Constitución, o al legislador en los países en que aún no ha alcanzado jerarquía constitucional, el determinar qué se elige, quién está habilitado para elegir, qué requisitos deben reunir los candidatos para poder ser postulados, la circunscripción territorial dentro de la cual se lleva a cabo la elección, las mayorías exigibles para la elección de los cargos unipersonales, el sistema de adjudicación de bancas para los pluripersonales, las bases del sufragio,

¹⁰ Ver resolución del Tribunal Supremo de Elecciones N° 129-E-2006 de las 13:50 horas del 10 de enero del 2006.

¹¹ Urruty Navatta, Carlos Alberto, “La Importancia de los Organismos Electorales”, ob. cit. Pag. 6.

su carácter universal, secreto, obligatorio o voluntario. Como lo expresa Gastón Jéze, el acto electoral es una operación compleja que comprende gran número de actos jurídicos. La regularidad de cada uno de ellos condiciona la validez de la elección, concebida por el autor como un conjunto de actos condición vinculados entre sí por el principio de la indivisibilidad del proceso (Gastón Jéze. Principios Generales del Derecho Administrativo. Pág.167-168).¹²

Todo proceso electoral requiere la existencia de un órgano público que organice la elección, tarea que se lleva a cabo mediante el ejercicio de la función administrativa, y de un órgano del Estado que juzgue las contiendas que se generan a lo largo del proceso electoral, lo que se cumple mediante el ejercicio de función jurisdiccional. En nuestro país, de acuerdo con el sistema electoral diseñado por el constituyente de 1949, el Tribunal Supremo de Elecciones engloba ambas funciones, es decir, aparte de organizar y dirigir todos los actos relativos al ejercicio del sufragio, cumpliendo con esto un rol de Administración Electoral, también le corresponde resolver todos los conflictos que se generen en esta materia, cumpliendo con un rol de juez electoral, cuyas resoluciones, por disposición constitucional, carecen de ulterior recurso. Por consiguiente, como lo manifiesta el magistrado Urruty, se trata de un sistema orgánico jerarquizado y especializado en el conocimiento de toda la actividad relacionada con la materia electoral, al que se le atribuye la custodia, actualización y depuración del Registro Electoral, la expedición de los documentos destinados a identificar a los electores, el registro de los Partidos Políticos y candidaturas, la organización y

¹² Ibidem pag. 7

supervisión del acto eleccionario, el cómputo de los votos emitidos, la proclamación de los candidatos electos y, también, la decisión jurisdiccional de todas las controversias que se suscitan a lo largo del proceso electoral.¹³

Debemos citar nuevamente al magistrado Urruty, cuya carrera electoral es una de las más longevas de toda América Latina, cuando manifiesta que el derecho electoral regula el proceso electoral. Las Constituciones establecen las pautas y las normas básicas que deben respetarse en la ejecución de ese proceso electoral, pero el desarrollo de esas normas y la regulación de las distintas etapas que es necesario recorrer en el desenvolvimiento del proceso, requieren una minuciosidad que sólo puede y debe proporcionar la ley. Las normas reguladoras del proceso electoral predeterminan las fechas en que deben culminar sus distintas etapas: el Registro Electoral debe cerrarse el día preestablecido por la ley; la elección debe llevarse a cabo el día determinado por la Constitución o la ley; las autoridades electas deben tomar posesión de sus cargos en fecha normalmente fijada por la Constitución. Esas fechas no admiten postergación. Esto obliga a consagrar normas expresas en materia de notificaciones, perentoriedad de los plazos y sumariedad de los procedimientos que, aunque limitativas de las garantías que rodean el proceso común, son las únicas que se avienen con la exigencia de culminar las etapas del proceso en los plazos preestablecidos. La observancia del más estricto respeto a las normas que establecen las

¹³ Urruty Navatta, Carlos Alberto, "La Importancia de los Organismos Electorales", ob. cit. pags. 12-13.

reglas del juego del proceso electoral, contribuye a fortalecer la confianza en los órganos que deben administrar y juzgar la elección.¹⁴

El Tribunal Supremo de Elecciones señaló muy acertadamente en una resolución de 2004 relativa a la utilización del seudónimo de una persona, que la naturaleza misma del proceso electoral, por estar sujeto a plazos que deben ser respetados estrictamente, hace que cada una de las etapas electorales deba precluir en el momento oportuno. Razones de seguridad jurídica, la necesidad de no afectar a la colectividad que representa el partido político y el afán de un adecuado y eficiente desarrollo del proceso electoral, justifican la plena vigencia del principio de preclusión en la materia electoral, el cual impide acceder a etapas cerradas y culminadas anteriormente. Es durante el plazo de inscripción de candidaturas que el precandidato está en capacidad de exigir su derecho a que en la papeleta respectiva se consignara su seudónimo. Cerrada y culminada esa etapa, a la luz del principio de preclusión, no se puede volver a ésta, ya que tal retroactividad afectaría severamente los intereses de la colectividad que representa el Partido, la seguridad jurídica y el adecuado y eficiente desarrollo del proceso electoral.¹⁵

Para cerrar este tema del procedimiento electoral, cabe recordar lo manifestado por María Vicenta García Soriano, quien señala que las elecciones políticas en democracia se han caracterizado porque los integrantes del cuerpo electoral emiten unos votos individuales

¹⁴ Urruty Navatta, Carlos Alberto, "La Importancia de los Organismos Electorales", ob. cit. pags 20-21

¹⁵ Ver resolución del TSE N° [1978-E-2004](#) de las 10:10 horas del 5 de agosto de 2004.

siguiendo un ritual que se encuentra previamente estipulado; pues solo así, merced a la utilización de procedimientos determinados a priori por la normativa electoral, a la existencia de una Administración Electoral que garantiza la transparencia y objetividad del proceso y el principio de igualdad y, en último término, con la revisión jurisdiccional de las conductas cuya potencialidad lesiva no siempre ha podido contrarrestarse adecuadamente, se logra garantizar la existencia de unas elecciones plenamente democráticas. Las leyes electorales implementan un conjunto de garantías que rodean el ritual de expresión de la voluntad popular para que, si se aplican, desaparezca la desconfianza sobre la autenticidad de los resultados proclamados. Efectivamente, la función que cumple el procedimiento electoral como instrumento de legitimación del Estado democrático de derecho, requiere que esté rodeado de todas las garantías que permitan el más amplio desarrollo de su finalidad.¹⁶

V- CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Como hemos mencionado páginas atrás, nuestro interés es analizar los cambios incorporados por la nueva legislación electoral en el rol de la Administrador Electoral como director y organizador del proceso electoral. Por supuesto que uno de los cambios más significativos es la creación de una nueva Dirección General que va a tener sus competencias muy ligadas a la organización del proceso electoral. En algún momento surgió la duda en torno a si se debían crear dos nuevas

¹⁶ García Soriano, María Vicenta, "Una Reconsideración de las Garantías Electorales ante las Nuevas Modalidades de (E-) Votación", en Revista de Derecho Electoral, N. ° 3, Primer Semestre 2007, página 2.

direcciones, por un lado la de Registro de Partidos Políticos y por otro la de Financiamiento, pues en algunas normas se citan de manera diferenciada. No obstante, teniendo en cuenta que el artículo 28 inciso d) del Código Electoral establece como función del Registro Electoral llevar el control de la contribuciones privadas y del Estado a los Partidos Políticos, el Tribunal en su Sesión Ordinaria N° 088-2009 del 3 de setiembre de 2009, decidió crear esa Dependencia como la Dirección de Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, es decir una sola que se encargue de ambas funciones. Asimismo, mediante oficio N° CPE-584-2009 del 8 de setiembre de 2009, se propuso la nueva estructura administrativa que regiría para esa Dirección, la cual estaría integrada por tres departamentos: el de Registro de Partidos Políticos, función que anteriormente estaba encomendada a la Dirección General del Registro Civil, pero que el citado artículo 28 transfiere al Registro Electoral, concretamente en los incisos a), b) y f); el de Coordinación de Programas Electorales, que anteriormente tenía el rango de Dirección pero que con la nueva estructura pasa a ser un departamento cuya función se enmarcará en lo establecido en el inciso e) del referido artículo 28; el del Financiamiento de Partidos Políticos, que tendrá como tarea principal lo establecido en el mencionado inciso d) del artículo 28, así como las demás normas relativas al financiamiento de los Partidos Políticos, que no es el tema de este artículo. Lo anterior fue conocido y aprobado por el Tribunal en su Sesión Ordinaria N° 089-2009, artículo cuarto, del 8 de setiembre de 2009, que se decretó como acuerdo firme, por lo que a partir de ese momento empezó a regir esa nueva estructura administrativa.¹⁷

¹⁷ Ver oficio de la Secretaría del TSE, N° STSE-2954-2009 del 9 de setiembre de 2009.



La anterior estructura administrativa entra a desempeñar un rol importante dentro de la Administración Electoral, que tienen dentro de sus competencias, conforme lo menciona el Lic. Picado León¹⁸, la organización y administración de las elecciones (tales como el registro de electores, la inscripción de candidaturas, el financiamiento de las campañas, el diseño de las papeletas, los organismos electorales, los procedimientos de impugnación, entre otras).

Concordamos con dos Hugo Picado en que para realizar funciones tales como la inscripción de electores, partidos y candidaturas, acreditación de fiscales y observadores, hacer la declaratoria formal de resultados y, en general, organizar todo el proceso electoral, los organismos electorales deben aplicar las normas jurídicas vigentes, tanto constitucionales, legales, como reglamentarias, y precisamente para ello esa organización se divide en programas electorales, cada uno a cargo de un responsable que está en la obligación de diseñar un plan que no solo detalle todas y cada una de las actividades a realizar, los recursos que requiere para ello y el tiempo que proyecta invertir, sino la

¹⁸ Ver, Picado León Hugo, "Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral", en Revista de Derecho Electoral, N. ° 6, Segundo Semestre 2008.

de verificar y velar por ajustarse a derecho en todos los procedimientos que aplique¹⁹. Señala el citado autor que el concepto “administración electoral” tiene dos dimensiones: a) la relativa a los órganos *encargados de la organización, dirección y control* de los procesos electorales, y b) la atinente a las *actividades y procesos* necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. En su acepción adjetiva, la administración electoral alude a una serie de actos sucesivos y concatenados, esbozados por el régimen electoral, que tienen por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones. Entre esa variedad de actividades ordenadas en fases, destacan la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidaturas, la elaboración del padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas electorales, la jornada electoral, el escrutinio y la declaratoria formal de candidatos electos.

Afirma don Hugo Picado ²⁰ que la calidad de la administración electoral tiene un impacto directo sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos por los actores políticos domésticos (votantes, partidos, medios de comunicación y observadores locales), así como por los observadores internacionales. Pasar por alto la dimensión administrativa de las elecciones puede propiciar errores graves tanto en la valoración de una reforma electoral, como en la

¹⁹ Para las elecciones de febrero 2010, los programas electorales que se implementaron fueron los siguientes: Acondicionamiento de Recintos, Acreditación de Fiscales, Asesores Electorales, Atención a Observadores, Distribución y Recolección del Material, Emisión Declaratoria de Elección, Emisión del Padrón Registro, Empaque del Material, Equiparación de las Condiciones para el Ejercicio del Voto, Escrutinio, Guías Electorales, Impresión de Papeletas, Inscripción de Candidaturas, Permisos para Realizar Manifestaciones, Prensa, Protocolo, Publicidad, Recepción de la Documentación Electoral, Seguridad Electoral, Sistema de Información 120, Transmisión de Datos y Transportes.

²⁰ Picado León Hugo “La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense”, ob. cit. pag 4-10.

evaluación sistemática de la calidad de un sistema electoral, se trate o no de democracias consolidadas. Una administración efectiva de las elecciones no garantiza elecciones de calidad, pero para que haya calidad en las elecciones es indispensable una administración electoral efectiva. Agrega que desde el punto de vista del diseño de la administración electoral, algunos de los objetivos normativos más relevantes son la independencia, la transparencia, la eficiencia y la fiabilidad en la gestión de las elecciones.

Tal como lo menciona el mismo Hugo Picado y el magistrado Max Esquivel, en el contexto del nuevo Código, las funciones de administración electoral comprenden el desarrollo de todas aquellas actividades de planeación, organización y ejecución, que resultan necesarias para garantizar el ejercicio pleno de la participación política electoral y la libre emisión del sufragio por parte de la ciudadanía, ámbito que era el que concentraba la mayor cantidad de funciones asignadas al TSE por la legislación anterior, pues las cinco atribuciones de administración electoral que contemplaba el artículo 19 de dicho Código, eran la realización de la división territorial, la integración de las juntas electorales, la fiscalización del uso razonable y equitativo de los medios de comunicación para la propaganda, la vigilancia de los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos y la declaratoria de elección, atribuciones que son tomadas por la nueva normativa y le adiciona otras más que reflejan, en buena medida, los cambios y nuevas exigencias acaecidas en los últimos 57 años en materias tan importantes como el financiamiento de las

campañas, propaganda y encuestas electorales e institutos de democracia directa²¹, que son precisamente las que vamos a analizar en las siguientes páginas.

VI- FASES DEL PROCESO ELECTORAL A LA LUZ DEL NUEVO CÓDIGO.

En términos generales, el nuevo Código no introdujo cambios sustanciales en la logística del proceso electoral, pero sí resulta importante tener claro las modificaciones efectuadas en algunas de las actividades, sobre todo en cuanto a términos y conceptos. En un anterior artículo²² habíamos analizado las tres fases en que se puede dividir nuestro proceso electoral, por lo que consideramos importante repasar cada una de esas fases a los efectos de puntualizar los cambios incorporados por la el nuevo Código Electoral en las distintas actividades de cada una.-

A- FASE PREPARATORIA

Dentro de la Fase Preparatoria ubicamos todas aquellas actividades que es necesario tener finiquitadas de previo a la jornada electoral. Siguiendo una suerte de orden cronológico en cuanto a los términos para su ejecución, procedemos a repasar las siguientes actividades de esta fase con base en la nueva legislación electoral:

²¹ Sobre este tema ver Esquivel Faerron Max, Picado León Hugo, "Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE", ob. cit., página 10.

²² Ver: Fernández Héctor, "El Proceso Electoral", en Revista de Derecho Electoral, TSE, N°1, primer semestre de 2006.

1- Promulgación de la División Territorial Administrativa Electoral:

Esta actividad la regula el nuevo Código Electoral en el artículo 143, que es precisamente la primera norma del Título IV, Capítulo I que se refiere al Proceso Electoral y en lo fundamental guarda la misma regulación que el artículo 10 del Código derogado, ya que al igual que su antecesor, dispone la facultad del Tribunal para dividir un distrito administrativo en dos o mas distritos electorales, en aras de procurar la mayor comodidad de los ciudadanos para ejercer su derecho al sufragio, manteniéndose el mismo término que establecía la legislación anterior, es decir, el Tribunal no podrá utilizar esa facultad dentro de los ocho meses anteriores a la elección, así como las demás condiciones y requisitos para ello.

2- Inscripción de Partidos Políticos:

En esta actividad sí se observa un cambio que es importante destacar. El artículo 64 del Código Electoral derogado establecía que las solicitudes para inscribir nuevos partidos, ya sea a escala nacional, cantonal o provincial, podían realizarse en cualquier momento, salvo dentro de los ocho meses anteriores a las elecciones y que dentro de los seis meses previos al día de la elección, ni el Registro Civil ni el Tribunal Supremo de Elecciones podían dictar resoluciones ordenando inscribir partidos, razón por la cual, en el caso de las solicitudes presentadas al finalizar el plazo de ocho meses, sólo le restaba al Registro Civil y al

Tribunal un plazo de dos meses para comprobar el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

Esta situación la regula el nuevo Código Electoral en el artículo 60, donde se establece que la solicitud de inscripción no podrá presentarse dentro de los doce meses anteriores a la elección donde se pretenda participar. Si bien se mantiene la obligación de estos organismos electorales de no dictar resolución que ordene inscribir partidos dentro de los seis meses anteriores a la elección, sí se amplió el plazo de dos a seis meses para la comprobación de los requisitos necesarios para la inscripción de los partidos políticos, lo que indudablemente favorece dicho proceso, no sólo por el hecho de que con mayor antelación se podrá conocer tanto los partidos inscritos en las diferentes escalas, como cuántos y en qué escalas están pendientes de inscribir, a los efectos de poder realizar importantes estimaciones para poner en marcha contrataciones de productos gráficos tales como formularios, cartelones, afiches y las mismas papeletas, cuyo diseño se pueda ver afectado dependiendo de la cantidad de partidos que participen en las elecciones, sino además porque se cuenta con un tiempo mayor para revisar que estén presentes todos los requisitos que exige la legislación, previo a dictar la correspondiente resolución de inscripción

3- Conformación del Padrón Electoral definitivo y distribución de JRV:

Esta actividad está regulada actualmente por los artículos 152 a 155 del Código Electoral, donde establece, en lo que interesa, que seis meses antes de la elección, el Registro Civil deberá tener preparadas las listas provisionales de electores, para enviarlas a la brevedad posible a las autoridades de policía de cada distrito administrativo, quienes tienen la obligación, al igual que las autoridades municipales, de colocarlas en lugar visible para su consulta pública durante cuatro meses, así como de brindarles la debida custodia. Además, el Registro Civil deberá poner a disposición de los partidos una copia del padrón actualizado, por el medio técnico que aporten para reproducirlo. Asimismo, el artículo 155 señala la potestad del TSE de fijar el número máximo de electores por junta receptora de votos, y mantiene en el Registro Civil la obligación de fijar el número de juntas electoras en cada distrito y distribuir a los electores que habrán de votar en cada una de ellas, potestades que ya reconocía la legislación anterior a ambos organismos.

La lista definitiva de electores deberá empezar a formarse dos meses y quince días naturales antes de las elecciones, para tenerla impresa un mes antes de la elección y poder distribuirla al menos quince días antes, dividida por distrito electoral, a todas las juntas cantonales, organismo que tiene la obligación de colocarlas en un lugar visible para que los electores puedan revisar su lugar de votación. Se dispone además en los citados artículos, que cuando así lo solicite un partido político, se le deberá proporcionar una copia impresa del citado padrón y en cualquier

otro medio técnico que sirva para su reproducción, así como también la facultad del Registro Civil de utilizar cualquier medio que permita dar la máxima divulgación posible al padrón definitivo. Sobre este particular, mediante oficio N.º CPE-548-2009 del 25 de agosto de 2009, la Coordinación de Programas Electorales manifestó que con la reciente aprobación de las reformas al Código Electoral, en el artículo 152, relativo a la elaboración de las listas provisionales de electores, no se contempla la entrega de copias impresas para los partidos y que al contrario del Código Electoral que se deroga, donde no establecía copias impresas de las listas definitivas de electores para los partidos políticos (artículo 24), en el tercer apartado del artículo 154 del nuevo Código se establece que:

"Además, el Registro Civil deberá entregar, cuando así lo soliciten los partidos políticos con candidaturas inscritas, una copia del padrón electoral definitivo en forma impresa y en cualquier otro medio tecnológico que sirva para reproducirlo. Cuando el partido político solicite el medio tecnológico deberá proporcionar el soporte respectivo al Registro Civil".

Por lo que propuso que se le indique a los partidos políticos que solicitaron una copia impresa de las listas provisionales, que en su lugar se les entregara una copia de la aplicación informática denominada "Consulta del Padrón Electoral", ya que como establece el artículo 154 del nuevo Código Electoral, los partidos políticos con candidaturas inscritas podrán solicitar una copia del padrón electoral definitivo en forma impresa y en cualquier otro medio tecnológico que sirva para

reproducirlo, lo cual fue aprobado por el Tribunal en la Sesión Ordinaria N° 087.2009 del 1° de setiembre de 2009, artículo cuarto.

Al comparar las actuales disposiciones con la normativa derogada, el cambio más importante es la obligación de distribuir el padrón definitivo entre las juntas cantonales, con quince días de antelación y dividido por distrito electoral, ya que anteriormente no existía esa obligación, pero que no supone una complejidad importante dentro de la logística electoral y se enmarca dentro del principio de publicidad, pues aparte de la copia impresa que las juntas cantonales están obligadas a colocar en lugar visible, es lo cierto que también se realizaron innovaciones importantes en esta materia, pues aparte del número 120 que es gratuito y donde un sistema de respuesta interactiva de voz le brinda al ciudadano, con solo digitar en el teléfono su número de cédula de identidad, la provincia, cantón, distrito, centro de votación, número de junta receptora de votos y hasta el número de elector,²³ así como también esa misma información se puede obtener, desde hace varios procesos, a través de nuestra página web, digitando también el número de cédula de identidad, para la última elección se enviaron mensajes de texto masivos a todos los usuarios de teléfono celular, donde se les indicaba que si deseaban saber su lugar de votación, que enviaran un mensaje de texto al número que se les indicó en el mensaje, donde únicamente debían escribir su número de cédula de identidad y en pocos

²³ Este número de elector fue una novedad en el pasado proceso electoral de febrero 2010 y consiste en que en el padrón registro de cada JRV, que se ordena alfabéticamente y con un máximo de 500 electores por junta (para la elección municipal de diciembre 2010 el máximo será de 700 electores), a cada elector se le asigna un número, en este caso de 1 hasta 500, que al conocerlo el elector e informarlo al miembro de mesa facilita su ubicación dentro del padrón registro para el proceso de identificación, previo a permitírsele ejercer el sufragio.

segundos se les respondía con toda la información indicada de su lugar de votación. Igualmente, a todos los usuarios del correo electrónico costarricense.cr y racsaco.cr se les envió un mensaje con la información del lugar de votación correspondiente al número de cédula con el cual abrieron su cuenta de correo.

4- Convocatoria a elecciones:

El artículo 97 del Código Electoral derogado, establecía que la convocatoria para las elecciones presidenciales, diputadiles y de regidores, debía efectuarse el primero de octubre y para las municipales, el primero de agosto inmediatamente anteriores a la fecha de la elección. El nuevo Código Electoral señala en su artículo 147, que en todos los casos la convocatoria a elecciones la realizará el TSE cuatro meses antes de la fecha en que éstas habrán de celebrarse. Si bien a simple vista no se aprecian cambios importantes en cuanto a este punto, lo cierto es que sí afecta plazos importantes del proceso electoral, pues dependiendo de la fecha en que el respectivo calendario consigne para ese primer domingo de febrero, implica que los plazos de la campaña electoral y de actividades importantes como la inscripción de candidaturas, se reducen en una semana. Por ejemplo, en este año las elecciones de presidente, diputados y regidores debieron celebrarse el siete de febrero; si la convocatoria se hubiera efectuado el 1º de octubre, como se establecía anteriormente, el plazo de campaña electoral habría sido de cuatro meses y una semana aproximadamente, pero al disponer el nuevo Código que la convocatoria debe realizarse

cuatro meses antes de las elecciones, ésta se verificó el 7 de octubre, de ahí que el término para que los partidos presenten sus nóminas de candidatos, en este caso específico, se redujo en una semana, pues con el Código anterior ese plazo habría sido del 1º al 23 de octubre, pero con el Código actual fue del 7 al 23 de octubre. Si bien son pocos días, lo anterior sí puede tener mayor peso en una elección municipal, donde son casi cinco mil los puestos a elegir y pueden recibirse más de 20 mil candidaturas de parte de todos los partidos políticos, donde se debe estudiar y dictar la respectiva resolución de inscripción para cada una de ellas, en aproximadamente un mes, las cuales tienen recurso de apelación ante el TSE, cuya resolución y firmeza es importante para la siguiente etapa de impresión de papeletas, por lo que un día que se reste para esas labores, teniendo términos tan angustiantes, definitivamente complica el proceso, en términos de aumento de las jornadas de trabajo o de la cantidad de funcionarios que debe reclutar el correspondiente programa.

5- Inscripción de candidaturas:

Esta actividad la regula actualmente el artículo 148 del Código Electoral, y el cambio más importante es la obligación de que las nóminas de candidatos estén integradas en forma paritaria y alterna en materia de género, con la consecuencia de que no se inscribirán las nóminas que incumplan ese requisito. Recordemos que en la legislación anterior la obligación era que las nóminas estuvieran integradas por mujeres en un 40% de los puestos elegibles, pero precisamente una de

las principales innovaciones del nuevo Código Electoral, es la de eliminar esa cuota de participación femenina para establecer el principio de paridad y alternancia de género, según el cual si una nómina la encabeza un hombre, en el puesto inmediatamente inferior debe ir una mujer o viceversa.²⁴ Recientemente el Tribunal resolvió las consultas de varios partidos políticos, aclarando la forma de presentación de las nóminas de candidatos a cargos de elección popular que se designan por el sistema mayoritario, para dar cabal cumplimiento a estos principios.²⁵

En cuanto a los términos para la presentación de las nóminas de inscripción de candidatos, éstos se mantuvieron invariables, con la salvedad del cambio en la fecha de la convocatoria a elecciones explicada en el punto anterior. Cabe mencionar que desde las elecciones municipales de diciembre de 2006, el Tribunal puso al servicio de los partidos políticos la posibilidad de utilizar un formulario electrónico para llenar las nóminas de candidaturas, para lo cual se les brindó capacitación y una clave de acceso al sitio en nuestra página web. La principal ventaja de este formulario es que permite filtrar algunos

²⁴ Anteriormente era posible inscribir nóminas de candidatos compuestas únicamente por mujeres, pues la cuota no funcionaba a favor del género masculino, como fue el caso del Partido Nueva Liga Feminista, lo cual no sería posible a la luz de la nueva legislación. Al respecto ver resolución N° 2096-E-2005 dictada por el TSE a las 13:40 horas del 31 de agosto de 2005.

²⁵ Mediante resolución N.º 3671-E8-2010 de las 09:30 horas del 13 de mayo de 2010 el TSE evacuó la consulta en los siguientes términos: "a).- Papeleta presidencial: El cargo de presidente puede corresponderle a cualquier sexo. En cuanto a las candidaturas a vicepresidente, el encabezamiento también puede ocuparlo cualquier sexo, incluso igual al de quien se postule para la presidencia; sin embargo, el cargo de segundo vicepresidente debe ser ocupado necesariamente por el sexo opuesto. b).- Papeleta de alcalde: Para el puesto de alcalde puede postularse una persona de cualquier sexo, pero la candidatura a primer vicealcalde debe ser ocupado por persona del sexo opuesto. En cuanto al puesto a segundo vicealcalde puede ser ocupado indistintamente por persona de cualquier sexo. c).- Papeleta de síndico: Esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a suplente debe ocuparla el sexo opuesto. d).- Papeleta de intendente: La integración de esta nómina puede ser encabezada por cualquier sexo pero la candidatura a viceintendente debe corresponder a persona de sexo opuesto. 2).- Los partidos políticos deberán dar cumplimiento al mecanismo de paridad y alternancia en las nóminas de candidatos que presenten para las elecciones municipales del 5 de diciembre del 2010..."

requisitos, como el tiempo de inscripción electoral del candidato en el cantón respectivo, cuando proceda, así como su nombre correcto y número de cédula, entre otros, lo que agiliza el proceso de inscripción de la candidatura. El resultado de esa innovación ha sido exitoso, pues en los dos procesos donde ha estado vigente, más del 80% de las nóminas de candidatos presentadas a inscripción se llenaron en este formulario electrónico.

6- Nominación de miembros de Juntas Electorales:

En esta etapa procesal hay varios cambios importantes, sobre todo en cuanto a las juntas receptoras de votos. De acuerdo con el artículo 41 del Código actual, las nóminas de miembros de mesa, propietarios y suplentes, las deben presentar los partidos políticos ante las juntas cantonales, dos meses antes de la elección, es decir, se amplía el término para la integración e instalación de las juntas receptoras de votos en quince días, pues anteriormente el artículo 49 del Código derogado señalaba que dichas nóminas debían presentarse un mes y quince días antes de la elección, lo que brinda un respiro importante a este proceso, teniendo en cuenta que ha sido una de las actividades que más complejidad ha representado para los organismos electorales en los últimos procesos, pues si bien los partidos cumplen con la presentación de las listas, proceso tras proceso ha sido más difícil que los miembros propuestos acudan a las convocatorias de capacitación, juramentación y acreditación, donde se ha venido experimentando un aumento considerable en el porcentaje de sustituciones; y una reducción de la

cantidad definitiva de miembros propuestos por los partidos que acuden a cumplir ese deber cívico el día de la elección, produciéndose un aumento significativo de las juntas en las que el día de la elección solo llega uno o dos de los miembros juramentados, aspecto que se ha solventado con la figura de los auxiliares electorales, que precisamente implementó el TSE para paliar este problema.

Otro de los aspectos novedosos de la legislación en este sentido, es que el artículo 42 establece la facultad del Tribunal, de revocar el nombramiento de los miembros propuestos por los partidos políticos que no se hubieren presentado a juramentarse dentro del mes siguiente a la elección, y a realizar sin más trámite los nombramientos que fueran necesarios para que la junta quede integrada con tres miembros como mínimo.

El nuevo Código Electoral también introdujo otra modificación en cuanto a la conformación de las juntas electorales, ya que el artículo 33 titulado "Miembros suplentes de las juntas electorales", indica que cada uno de los miembros de las juntas electorales podrá contar con uno o dos suplentes, a fin de llenar sus ausencias temporales. Al respecto el encargado del programa de Asesores Electorales, señor Rodolfo Villalobos Orozco, mediante oficio PAE-153-2010 de fecha 08 de marzo de 2010, solicitó a la Dirección del Registro Electoral valorar la posibilidad de reglamentar dicha norma, en el sentido de que para futuros procesos electorales se varíe la cantidad de miembros propietarios y suplentes que conforman las Juntas Electorales, debido a

que los partidos políticos demostraron dificultades para proponer uno o dos miembros para que los representaran en las mesas de votación, lo que además generó algunas de las dificultades a su programa en el manejo de los reportes en los sistemas de cómputo, la previsión de materiales, cantidad de juntas a convocar para efectuar las capacitaciones, entre otras.

La Dirección de Registro Electoral en oficio N.º DGRE-294-2010 del 16 de marzo de 2010, manifestó que en la frase del artículo supra citado “podrán contar con uno o dos suplentes” existen dos elementos de relevancia; el primero es el verbo facultativo “podrán” y el segundo la conjunción disyuntiva “o”, la primera otorga la potestad a los partidos políticos de tomar una decisión sobre la situación en particular, la segunda les proporciona el poder de elegir entre una u otra opción, siendo estas excluyentes entre sí. Dicho de otra manera, el artículo 33 del Código Electoral no obliga a los partidos políticos a presentar dos miembros suplentes en las Juntas Electorales, sino que les otorga la facultad de decidir entre proponer uno o dos miembros suplentes en cada una de esas Juntas, por lo que la norma jurídica por sí misma autoriza a los partidos políticos a disponer de un miembro propietario y un único suplente para las Juntas en mención si así lo desean; y deja abierta la posibilidad de nombrar a otro suplente si fuese necesario. Por otra parte, el artículo 41 del Código Electoral señala que cada partido que participe en la elección con candidaturas inscritas, podrá proponer a un elector para cada junta, así como el suplente respectivo, de lo que infiere que en las Juntas Receptoras de Votos los partidos políticos

tendrán la potestad de proponer a un elector con su respectivo suplente, reduciendo la cantidad de miembros suplentes establecido en el artículo 33 del mismo Código. Así las cosas, el criterio de la citada Dirección es que lo establecido en el artículo 33, que es una norma que regula aspectos generales para las Juntas Electorales, debe entenderse que solo aplica para las Juntas Cantonales, por cuanto las Juntas Receptoras de Votos cuentan con una norma especial, concretamente el citado artículo 41, que sólo contempla un suplente para cada miembro propietario, y por ser una norma específica para este tipo de Juntas, ésta priva sobre lo expuesto en el artículo 33 del Código Electoral, por lo que no consideró necesario reglamentar la norma en discusión. Dicho criterio fue aprobado por el Tribunal en Sesión Ordinaria N.º 028-2010 del 25 de marzo de 2010.²⁶

7- Acreditación de fiscales:

En lo que se refiere a los fiscales, el artículo 211 del Código Electoral vigente señala que éstos acreditarán su personería mediante el carné emitido por el partido político que los haya nombrado, al cual se le dará autenticidad mediante el distintivo que indique la Dirección del Registro Electoral. Por su parte, los artículos 213 y 214 establecen que los partidos que intervengan en la elección con candidaturas inscritas, podrán 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. Al comparar esa normativa con lo dispuesto en la anterior legislación, se infiere que el

²⁶ ver oficio de la Secretaría del TSE N° STSE-0833-2010 del 25 de marzo de 2010.

principal cambio se da respecto a lo establecido en el artículo 93 del Código derogado, ya que éste establecía que los fiscales acreditaban su personería mediante tarjeta o carné que debía expedir el Registro Civil, mientras que en la actualidad es obligación de los partidos políticos expedir los carnés y a la Administración Electoral le corresponde únicamente autenticarlos.

En principio se consideró que esa modificación podría agilizar el proceso de acreditación de fiscales, en virtud de lo cual el término para la presentación de las nóminas respectivas, que de acuerdo con el nuevo Código también debían incluir los correspondientes carnés, se bajó de un mes a quince días antes de la elección; sin embargo, en las pasadas elecciones de febrero de 2010 donde ya se aplicó ese cambio normativo, la experiencia fue contraria a lo esperado, pues supuso una doble revisión y control, ya que en muchos casos las nóminas y los carnés no tenían una correspondencia adecuada, lo que obligó a realizar una doble revisión, primero de las nóminas y luego de los carnés, así como a establecer controles paralelos de ambos, aspectos que hicieron bastante complejo el proceso, por lo que se está valorando la implementación de un formulario electrónico que permita el llenado de las nóminas y la impresión de los carnés, pero ello no estará habilitado para las elecciones municipales de diciembre de 2010.

8- Regulación de Propaganda Política

En materia de propaganda política se dan cambios importantes en la nueva legislación electoral. Anteriormente el artículo 85 del Código derogado establecía una serie de limitaciones a la publicación y difusión de propaganda, por ejemplo no se podía publicar más de una página diaria por edición en periódicos, ni se podía pautar más de diez minutos diarios en radio o televisión, limitaciones que la nueva legislación eliminó. En efecto, el artículo 136 del Código vigente establece que los partidos políticos tienen derecho a difundir desde la convocatoria a elecciones hasta tres días antes de las elecciones, toda clase de propaganda político electoral en los medios de comunicación colectiva y en cualquier momento podrán dar información política y difundir comunicados, sin establecer restricciones en cuanto a la cantidad de tiempo o espacio diario.

En cuanto a la autorización para realizar reuniones, desfiles o manifestaciones u otra actividades en zonas públicas, la anterior legislación establecía que éstas sólo se podían realizar durante los dos meses anteriores a las elecciones, para lo cual los partidos políticos debían presentar la correspondiente solicitud dentro de los dos meses anteriores a la convocatoria a elecciones, lo que brindaba a la Administración Electoral un término de dos meses para dictar las resoluciones de autorización, concretamente los meses de octubre y noviembre anteriores a la elección, pero en la actualidad el Código dispone en el artículo 137 que dichas actividades, cuando se celebren en

zonas públicas, deberán contar con el permiso de las autoridades correspondientes y a partir de la convocatoria a elecciones también con la autorización del TSE, sin que se establezca una limitación de tiempo para la presentación de la respectiva solicitud, lo cual debe normarse vía reglamento, donde al respecto se dispuso que la solicitud debía presentarse con al menos ocho días de antelación al evento, pero ciertamente ello ha hecho más complejo todo el proceso de autorización de este tipo de eventos, pues aparte de la autorización del Tribunal se requiere la de las autoridades respectivas, llámese municipalidades, Ministerio de Salud, Comisión Nacional de Emergencias, Comisión de Concentraciones Masivas, según sea el caso.

9- Preparación, empaque y distribución del material electoral:

Estas actividades se regulan en los artículos 158 a 162 del Código Electoral, donde se dispone que el material debe ser enviado a las Juntas Cantonales 15 días antes de las elecciones, quienes deberán distribuirlo de inmediato entre las juntas receptoras de votos de su cantón, a los efectos de que el material esté en poder de éstas ocho días naturales antes de la elección, quedando a discreción del TSE especificar para cada elección lo que considere como material y documentación electoral, que a la postre constituye la principal modificación respecto al Código derogado, ya que éste en su artículo 33 establecía en forma taxativa que se entendía por material y documentación electoral, lo que dificultaba la incorporación de innovaciones en cuanto a los materiales a enviar a las JRV, de ahí que ahora el TSE, vía reglamento, puede establecer qué tipo de material y documentación electoral se enviará a

las JRV, lo que posibilitó, por ejemplo, que para la elección de febrero de 2010 se pudieran enviar bolsas de seguridad en sustitución de los antiguos sobres para el depósito y envío de papeletas.²⁷

En cuanto a la impresión de las papeletas, el Código anterior en sus artículos 26 y 27 establecía la obligación de imprimir un 1% adicional a la cantidad de electores inscritos en el padrón para reponer las defectuosas, así como una serie de requisitos de forma que igualmente dificultaban la incorporación de innovaciones que hicieran más eficiente y segura su impresión; no obstante, en el nuevo Código ello también se deja a discreción del TSE, al establecer en su artículo 169 que se votará en la forma y por los medios que para cada elección establezca el Tribunal, en el reglamento que debe dictar por lo menos con seis meses de anticipación, lo que incluso deja abierta la posibilidad de incorporar en el futuro medios electrónicos de votación. Asimismo, en el artículo 304 se dispone que las papeletas que se requieran se imprimirán en la Imprenta Nacional, la cual quedará a las órdenes del Tribunal durante el tiempo que demore el proceso de impresión, sin perjuicio de que pueda contratarse la citada impresión en imprentas privadas, prescindiendo del sistema de licitación exigido por la Ley de Contratación Administrativa.

Esta nueva normativa sin duda le da amplias oportunidades a la Administración Electoral para analizar, evaluar e incorporar nuevas

²⁷ Mediante Decreto N° 6-2010 del 26 de mayo de 2010, el TSE aprobó el Reglamento Sobre el Material y Documentación Electoral y otras Disposiciones Complementarias relativas a las Elecciones Municipales del 5 de diciembre de 2010, que fue publicado en La Gaceta N° 113 del 11 de junio de 2010, donde en el artículo 12 se especifican los materiales y documentación electoral que se utilizarán en esa elección.

técnicas en el proceso de emisión del sufragio, con miras a facilitar en mayor medida el ejercicio del voto y el trabajo de los miembros de mesa, así como para hacer cada vez más eficientes los procesos de apertura y cierre de las mesas, la identificación de los electores y la recepción del sufragio, con ayuda de nuevas tecnologías que pueda ofrecer el mercado y que hayan sido exitosas en otros países del orbe, sin tener la limitación de gestionar de previo una reforma legal, camino que en nuestro país es bastante empinado.

10- Acondicionamiento de recintos electorales:

El artículo 164 del actual Código Electoral, establece la prohibición de ubicar locales de votación en segundas plantas o en lugares inaccesibles, así como la presencia de obstáculos físicos o humanos en las rampas y accesos para personas con discapacidad o cualquier obstáculo que impida la libre e independiente entrada de personas con movilidad reducida. Si bien esta disposición no estaba en la legislación anterior, el TSE vía acuerdo no sólo había establecido la implementación del programa electoral Equiparación de Condiciones para el Ejercicio del Voto, cuyo objetivo 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, sino además había ordenado la prohibición de instalar juntas receptoras de votos en segundas plantas o lugares inaccesibles, en virtud de lo cual se realizó un mapeo de todos los centros educativos del país, a los efectos de que

a la hora de que las juntas cantonales procedieran a ratificar los centros de votación, se escogieran aquellos que presentaran las mejores condiciones de accesibilidad.

Dentro de las medidas a implementar en materia de accesibilidad de centros de votación, la Coordinación de Programas Electorales ha recomendado hacer una atenta instancia al Ministerio de Educación Pública, para que en la medida de sus posibilidades, proceda a realizar las mejoras necesarias a los centros educativos que sirven como centros de votación, en los que se han identificado aspectos que ponen en riesgo sus condiciones de accesibilidad, ello gracias a la labor de revisión de esos inmuebles desplegada por los asesores electorales en todo el país.

11- Acreditación de observadores electorales:

Esta es una de las actividades inherentes al proceso electoral que anteriormente no tenía una regulación legal, sino que se regulaba solamente por la vía reglamentaria, pero el nuevo Código Electoral en su artículo 218 dispone que los integrantes de las misiones de observación electoral, nacionales e internacionales, debidamente acreditados ante el TSE con base en el Reglamento respectivo²⁸, podrán presenciar los actos de instalación y cierre de la votación, razón por la cual para la última elección presidencial de febrero de 2010, el Tribunal dispuso que el programa de Acreditación de Fiscales también se encargara de la

²⁸ Mediante decreto N° 20-2009 del 3 de noviembre de 2009, el TSE promulgó el Reglamento para la Observación de Procesos Electivos y Consultivos, que fue publicado en La Gaceta N° 220 del 12 de noviembre de 2009.

acreditación de los observadores nacionales, ya que para los observadores internacionales existe un programa específico que se encarga no solo de la acreditación, sino de la coordinación de todos los aspectos relacionados con su visita, como compra de tiquetes aéreos y contratación de hotel cuando proceda, diseño de rutas de observación, entre otros.

B- FASE CONSTITUTIVA

Como lo manifestamos en nuestro anterior artículo sobre Proceso Electoral (Revista de Derecho Electoral N°1, Primer Semestre 2006), dentro de esta fase se ubican todas aquellas actividades relativas al proceso de la emisión del sufragio y cierre de la votación en las juntas receptoras de votos, lo que regulaba el anterior Código Electoral en sus artículos 100 a 122. En el nuevo Código Electoral estas actividades se regulan en los artículos 166 a 182, donde no se dan cambios en cuanto al período de la votación (que se mantiene de las seis a las dieciocho horas), y los procedimientos que deben realizar las JRV para el inicio y el cierre de la votación; sin embargo, es importante mencionar que el artículo 169 del citado Código, establece que todo lo correspondiente a la forma y medios de votación se regulará vía reglamentaria, teniendo el TSE la obligación de dictar ese Reglamento seis meses antes de las elecciones, sin posibilidad de variarlo en ese periodo, por lo que ya no se regula a nivel legal lo correspondiente al procedimiento para votar, la obligación de depositar las papeletas en las urnas o devolverlas, o el procedimiento a seguir en caso de que se inutilicen papeletas, todo lo



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

cual se regula en el citado reglamento, lo que permite más flexibilidad para introducir cambios en estos procesos.²⁹

En cuanto al procedimiento relativo al cierre de la votación, que anteriormente lo regulaba el Código Electoral en el artículo 121, donde se establecían paso a paso las actividades a ejecutar, como por ejemplo, determinar la cantidad de electores que votaron y quiénes no lo hicieron, contar y anotar los votos obtenidos por cada partido, así como los blancos y nulos, también lo deja librado el nuevo Código en su artículo 182 a regulación reglamentaria, lo que igualmente permite analizar e incorporar variantes en el proceso que faciliten y agilicen la labor que deben realizar los miembros de mesa al final de la jornada de votación.

El artículo 183 del nuevo Código sí reitera la obligación para las instituciones y empresas públicas encargadas de las comunicaciones, de prestar al TSE toda la colaboración que requiera para transmitir ágil, gratuita y rápidamente los resultados de las elecciones, lo cual es fundamental para el programa de transmisión de datos, cuyo 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, por lo que la colaboración que para ello prestan al Tribunal tanto el ICE, como RACSA y Correos de Costa Rica, instituciones que se entienden referidas por la norma de comentario, resulta fundamental para la conformación y puesta en

²⁹ Ver Reglamento Sobre el Material y Documentación Electoral y otras Disposiciones Complementarias relativas a las Elecciones Municipales del 5 de Diciembre de 2010, publicado en La Gaceta N° 113 del 11 de junio de 2010.

funcionamiento de la Comisión de Transmisión de Datos, que es la que coordina y ejecuta los procedimientos necesarios para la transmisión de los resultados la noche de las elecciones.

La redacción del citado artículo 183 sí presentó dudas en cuanto al término “gratuito”, que anteriormente no se mencionaba. Por ello, mediante oficio N° 587-2009 del 21 de setiembre de 2009, el Director del Registro Electoral manifestó que del análisis del citado artículo 183, lo que se interpreta a nivel de Comisión de Transmisión de Datos, es que el resultado de las elecciones debe ser transmitido de forma gratuita, ágil y rápidamente; en otras palabras, ni el TSE ni ninguna otra Institución de la Comisión de Transmisión de Datos, podría exigir pago alguno a los ciudadanos ni a ninguna otra persona para facilitar la información de los resultados que se generen a partir de la mencionada transmisión. Por consiguiente, si bien el artículo 24 del nuevo Código Electoral establece la posibilidad al TSE de cobrar por el acceso electrónico con fines comerciales a la información que consta en las bases de datos, en lo que respecta a los resultados electorales, el servicio de transmisión debe ser gratuito, pero sin perjuicio de ello, sí resulta procedente que el TSE reconozca a través de los convenios ya citados, los costos y gastos en que incurren las instituciones miembros de la Comisión de Transmisión de Datos para la construcción, habilitación y puesta en ejecución del sistema de transmisión que funcionará la noche de las elecciones. Ese criterio fue aprobado por el Tribunal en la Sesión Ordinaria N° 098-2009 del 1° de octubre de 2009, artículo cuarto.³⁰

³⁰ Ver oficio de la Secretaría del TSE N° STSE 3182-2009.

Finalmente, en lo que se refiere a la recolección del material electoral, que lo regula el nuevo Código en el artículo 184, no hay cambios importantes, sino que se mantiene el objetivo de que las JRV trasladen el material a las juntas cantonales y éstas entreguen el material y documentación electoral al TSE a la brevedad posible, salvo los casos de excepción que recoge directamente el Tribunal.

C- FASE DECLARATIVA

La última fase del proceso electoral es la integrativa de eficacia de los actos administrativos electorales, la cual se concreta en las declaratorias de elección. A través de la comunicación al electorado de los resultados obtenidos, adquiere eficacia jurídica el resultado electoral producido en las urnas y posteriormente viene la acreditación y juramentación de los funcionarios elegidos.³¹ En razón de ello, en este apartado revisaremos las modificaciones a las actividades de escrutinio definitivo de los sufragios y las declaratorias de elección.

1- Escrutinio definitivo de los sufragios

El primer cambio a destacar en esta actividad procesal, es en cuanto al término en que debe estar terminado el escrutinio de los sufragios. La anterior legislación disponía un término diferenciado por tipo de elección; así, el artículo 132 del Código derogado señalaba que

³¹ Sobre este tema ver VALLE HERNÁNDEZ, Rubén "Derecho Electoral Costarricense" 1ª. Edición, San José, Juricentro, 1990 Pp 189-206.

el escrutinio de la elección de presidente y vicepresidentes de la República, debía estar finalizado dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación; el de diputados dentro de los cincuenta días siguientes y el de regidores dentro de los sesenta días siguientes a la votación. Asimismo, para el caso de la elección de alcaldes, el escrutinio también debía finalizarse dentro de los treinta días siguientes a la votación y dentro de los cincuenta días siguientes el correspondiente a concejales de distrito y síndicos.

El nuevo Código, en cambio, establece en su artículo 198 únicamente dos términos para que el Tribunal realice el escrutinio definitivo de votos, al disponer que para el caso de la elección presidencial, éste debe estar concluido dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación y dentro de los sesenta días siguientes para todos los demás cargos de elección popular, lo que incluso supone un contrasentido para la próxima elección de cargos municipales, pues ésta se verificará el 5 de diciembre de este año y, de conformidad con el artículo 14 del Código Municipal,³² quienes resulten electos deben asumir los cargos el primer día hábil del mes de febrero siguiente (en este caso sería el 1º de febrero de 2011), pero si contamos 60 días hábiles desde el 5 de diciembre de 2010,³³ el término finalizaría el 7 de marzo de 2011, es decir, más de un mes después de que deben tomar posesión de sus cargos los funcionarios electos. Por

³² Si bien esta norma que fue reformada por el artículo 310 del Código Electoral, que dispone que estos cargos serán electos el primer domingo de febrero, dos años después de la elección presidencial, es lo cierto que esto se aplicará a partir del año 2016, pues según lo interpretó el TSE en resolución N° 405 del 8 de febrero de 2008, los electos en el mes de diciembre postergarán su mandato hasta el último día del mes de abril de 2016.

³³ De conformidad con el artículo 107 de la Ley Orgánica del TSE, en los términos por días no se contarán los inhábiles.

supuesto, a partir de la elección municipal que se verificará en febrero de 2016 este problema ya no se presentará, pero no debe perderse de vista que este es un término máximo, por lo que apelando al principio de la sana crítica, lógicamente debemos entender que para la próxima elección municipal el escrutinio, deberá estar terminado de forma tal que permita a los funcionarios que resulten electos asumir sus cargos el 1º de febrero del año entrante, además, en la práctica el escrutinio se termina en menos de la mitad del término indicado.

Otra de las modificaciones importantes que contiene el nuevo Código Electoral y que ha generado un amplio debate nacional, es en cuanto al concepto de escrutinio. De acuerdo con el artículo 130 del Código derogado, por escrutinio se entendía el examen y calificación de la documentación electoral, dirigidos a la aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hubieren hecho las juntas receptoras, mientras que en el nuevo Código, el artículo 197 entiende por escrutinio el examen y calificación de la documentación electoral, hecho con base en el definitivo conteo y la asignación de votos realizado por las JRV. Como puede verse, esta nueva norma le da al conteo que realicen las juntas receptoras de votos el carácter de definitivo, que fue precisamente una de las propuestas que se incluyó en el proyecto de Código Electoral elaborado por el TSE en febrero de 2001, y que en la exposición de motivos de ese proyecto se justifica en el hecho de que el cómputo de votos sólo sería revisado cuando se impugne su resultado, el padrón registro -o en su defecto la certificación- muestre inconsistencias o el auxiliar electoral reporte irregularidades.

Ante consultas efectuadas por ex diputados que participaron en la Comisión de Reformas Electorales que dictaminó el proyecto de Código Electoral -que finalmente se convirtió en Ley de la República-, el Tribunal en resolución N.º 5721-E8-2009 de las 11 horas del 18 de diciembre de 2009 realizó una interpretación del citado artículo 197, donde en lo que interesa consideró:

"De la lectura armónica y lógica de la normativa electoral, principalmente las normas atinentes de la Constitución Política y el Código Electoral, este Tribunal interpreta el artículo 197 del Código referido, en el sentido de que el escrutinio a su cargo deberá realizarlo con base en los resultados del cómputo efectuado por las juntas receptoras de votos, no siendo procedente, en principio, la repetición de ese conteo de las juntas receptoras de votos, que la norma legal califica de "definitivo".

Es decir, según la inteligencia de la norma, el:

"examen y la calificación de la documentación electoral", o escrutinio definitivo a cargo de este Tribunal, debe llevarse a cabo sobre la base de la información procesada previamente por las juntas receptoras de votos, sea "la documentación electoral", entre la que destaca la certificación de resultados que expresa el cómputo definitivo verificado. En consecuencia, el "escrutinio" a cargo de este Tribunal, como regla de principio, no repite la calificación de los votos y su conteo sino que opera sobre el resultado acreditado por cada junta receptora de votos."

Señala además el fallo de comentario:

"...el Código vigente precisa que una parte de la actividad que conllevaba el escrutinio en la legislación derogada, sea, "la aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hayan hecho las Juntas Receptoras, a fin de adjudicar a los partidos inscritos el número de plazas que en la elección corresponda", no forma parte del escrutinio definitivo en la normativa vigente. Esa repetición del conteo, o recuento general (que supone calificación y clasificación de los votos) carece, ahora, de fundamento legal, no sólo porque el legislador lo suprimió de la definición de escrutinio definitivo sino porque, expresamente, calificó el cómputo a cargo de las juntas receptoras de votos como definitivo.

De conformidad con la exégesis que este Tribunal hace del artículo 197 del Código Electoral, el citado inciso del numeral 40, relativo a las atribuciones de las juntas receptoras de votos, adquiere un sentido claro y armónico con las atribuciones de este Tribunal en el proceso de escrutinio: las juntas receptoras de votos escrutan preliminarmente pero computan de manera definitiva; este Tribunal, por su parte, escruta de manera definitiva pero, en principio, no hace un recuento general de los votos.

El escrutinio definitivo, a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones, deberá realizarse con base en el principal insumo que son los resultados del cómputo definitivo efectuado por las juntas receptoras de votos, no siendo procedente, en principio y de conformidad con la legislación electoral, la repetición de ese conteo en la etapa del escrutinio definitivo que implica, como hemos visto, el examen y calificación de la documentación electoral.

No obstante, de manera excepcional, podrá determinar el Tribunal la necesidad de realizar un nuevo conteo de verificación de alguna o algunas juntas. Lo anterior con base en el cumplimiento de su mandato constitucional de vigilar, en general, los actos relativos al sufragio; en el principio supremo del Derecho Electoral, de no falseamiento de la voluntad popular; en su carácter de juez electoral, encargado de dar, en el contencioso electoral, tutela judicial efectiva a los derechos políticos de los ciudadanos; y en su calidad de jerarca administrativo de los organismos electorales inferiores.

Los supuestos de excepción, cinco en total, son los siguientes: Primero, el recuento de los sufragios de juntas receptoras de votos específicas, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, procederá cuando se presenten apelaciones o demandas de nulidad, que cumplan los respectivos requisitos de admisibilidad, y dicha diligencia a juicio del Tribunal sea necesaria para su resolución.

Segundo, el recuento de los sufragios de juntas receptoras de votos específicas, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, procederá cuando los resultados informados por esos organismos electorales inferiores, sean manifiestamente inconsistentes. Es decir, cuando la documentación electoral contenga datos contradictorios o evidentemente incorrectos, tales como: la sumatoria de votos válidamente emitidos, nulos, en blanco y de papeletas sobrantes, sea mayor o menor al número de papeletas asignadas a la junta receptora de votos; la información básica consignada en el padrón registro y otra eventual constancia de resultados no sea coincidente; los valores expresados numéricamente en esos documentos, difieran de los registrados en palabras; se registren votos en favor de agrupaciones que no intervienen en la circunscripción de que se trate; y otros de similar gravedad a juicio del Tribunal.

Tercero, el recuento de los sufragios de juntas receptoras de votos específicas, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, procederá cuando, al momento del escrutinio preliminar, no estén presentes al menos tres de sus miembros, salvo en el caso que estando dos de ellos se encuentren acompañados del auxiliar electoral y así conste. Aunque las juntas receptoras de votos pueden funcionar con un solo miembro presente (artículo 43), lo anterior se dispone en atención a que esos organismos electorales deben integrarse, al menos, por tres miembros (artículo 41) y a que, bajo una integración de dos miembros, en caso de criterio dividido, priva por definición la opinión de una sola persona: el presidente de la junta por su voto de calidad (artículo 9 del Código Electoral), lo que justifica vigorizar los elementos de control y vigilancia.

Cuarto, el recuento de los sufragios de juntas receptoras de votos específicas, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, procederá cuando se extravíe el padrón registro, no se haya utilizado éste, es decir, esté en "blanco" o consten en él observaciones que ameriten el recuento.

Quinto, el recuento general de los votos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones procederá cuando, tratándose de la papeleta presidencial, la totalización del cómputo hecho por las juntas receptoras de votos, según lo informe el programa electoral de transmisión de datos a partir de los reportes telemáticos susceptibles de procesar, arroje una diferencia de dos puntos porcentuales o menos, ya sea entre la nómina más votada y la que ocupa el segundo lugar o entre ésta y la tercera nómina más votada, en caso de que la primera no supere el cuarenta por ciento de los votos válidamente emitidos."

De esta forma el Tribunal dejó interpretada la norma de comentario, bajo el entendido de que donde no se presente ninguna de las excepciones mencionadas, el conteo de votos que realicen las juntas se tendrá como definitivo.

2- Adjudicación de plazas, declaratoria de elección y entrega de credenciales

Estas son las actividades que cierran el proceso electoral y están reguladas por el nuevo Código Electoral en los artículos 199 a 205. Por tratarse de una reforma a nivel legal, el sistema de adjudicación de cargos, que tiene fundamento constitucional, se mantuvo invariable con respecto a la legislación anterior, así como también lo relativo al carácter definitivo de las resoluciones de declaratoria de elección. Si bien en el proyecto de Código preparado por el Tribunal se proponía la eliminación del subcociente, situación que habría tenido impacto en el



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

sistema de adjudicación de escaños de diputados, regidores cantonales y concejales distritales, es lo cierto que ninguna de las comisiones que conoció este proyecto, en los ocho años que estuvo en la corriente legislativa, apoyó esta iniciativa, por lo que todo el sistema proporcional de adjudicación de plazas es igual al previsto en el Código derogado.

VII. LITERATURA CONSULTADA

ANTILLON MONTEALEGRE (Walter). "Proceso Electoral". En: *Diccionario Electoral/IIDH*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

DROMI (José Roberto). *El Procedimiento Administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1986.

ESCOLA, (Héctor Jorge). *Tratado General de Procedimiento Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1973.

ESQUIVEL FAERRON (Max) y PICADO LEÓN (Hugo). "Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE". En: *Revista de Derecho Electoral*, N° 9, Primer Semestre 2010.

FERNÁNDEZ MASÍS, (Héctor). "El Proceso Electoral", En: *Revista de Derecho Electoral*, N° 1, Primer Semestre de 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, (Eduardo). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II, Madrid, España: Editorial Civitas S.A., 1997.

GARCÍA SORIANO, (María Vicenta). "Una Reconsideración de las Garantías Electorales ante las Nuevas Modalidades de (E-) Votación". En: *Revista de Derecho Electoral*, N. ° 3, Primer Semestre 2007.

ORTIZ ORTIZ, (Eduardo). "Nulidades del Acto Administrativo en la Ley General de la Administración Pública". En: *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, Colegio de Abogados. San José: Asociación Costarricense de Derecho Público, 1981.

PICADO LEÓN, (Hugo) "Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral". En:



N. ° 10, Segundo Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

Revista de Derecho Electoral, N.º 6, Segundo Semestre 2008.

PICADO LEÓN, (Hugo) "La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense". En: *Revista de Derecho Electoral*, N° 5, Primer Semestre 2008.

URRUTY NAVATTA, (Carlos Alberto). "La Importancia de los Organismos Electorales". En: *Revista de Derecho Electoral*, N. ° 3, Primer Semestre 2007.

VALLE HERNÁNDEZ, (Rubén) *Derecho Electoral Costarricense*. 1ª. Edición. San José: Juricentro, 1990.