

Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE

Max Alberto Esquivel Faerron*
Hugo Picado León**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de diciembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 22 de enero de 2010.

Resumen: Este artículo tiene como objeto describir y explicar los principales cambios introducidos por el Código Electoral costarricense promulgado en setiembre de 2009 en el régimen organizativo del Tribunal Supremo de Elecciones. El texto se organiza en cuatro partes: la primera se dedica a explicar los antecedentes de la reforma electoral; la segunda se refiere al cambio de paradigmas entre la concepción democrática de la anterior legislación y la contenida en el proceso de reforma; la tercera parte describe los cambios en las atribuciones legales del TSE y, finalmente, la cuarta sección analiza los cambios en la estructura del TSE, colocando el énfasis en la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos, así como del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

Palabras clave: Reforma Electoral / Código Electoral / Organismos Electorales / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: The aim of this paper is to describe and explain the most important changes introduced in the Supreme Electoral Tribunal (TSE) by the new Costa Rican Electoral Code enacted in September 2009. It is organized in four sections: the first one is dedicated to explain the origins of the electoral reform; the second one, explains the change of paradigms between the democratic conceptualization of the former legislation and the one content in the reform process; the third section describes the changes in the legal functions of the TSE and finally, the forth section analyzes the TSE structural changes, emphasizing on the creation of the General Direction of Electoral Registry and Funding of Political Parties and of the Institute of Formation and Studies in Democracy (IFED).

Key Words: Electoral Reform / Electoral Code / Electoral Bodies / Supreme Electoral Tribunal.

* Max Alberto Esquivel Faerron es Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones; abogado y politólogo, anteriormente fue Defensor Adjunto de los Habitantes, ejerce la docencia en la Universidad de Costa Rica. mesquivel@tse.go.cr

** Hugo Picado León es Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones; abogado y politólogo, ejerce la docencia en la Universidad de Costa Rica. hpicado@tse.go.cr

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objeto describir y explicar los principales cambios introducidos al Código Electoral, Ley N° 8765, en el Alcance N°37 al Diario Oficial La Gaceta N° 171 del 2 de setiembre de 2009, específicamente en lo que éste modifica al régimen organizativo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). El estudio de los cambios que la nueva legislación electoral produjo en la estructura del TSE, debe incluir el análisis de los efectos de la reforma sobre las funciones que realiza el órgano electoral. Consecuentemente, tales modificaciones deben reflejarse en la organización y las metodologías de trabajo del TSE. Además, una breve referencia al contexto político y al proceso legislativo que condujo a la aprobación del nuevo Código Electoral, aportará elementos adicionales para comprender el impacto de dicha reforma sobre el trabajo que realiza la institución.

El texto se organiza en cuatro partes: la primera se dedica a una breve explicación de los antecedentes de la reforma electoral; la segunda se refiere al cambio de paradigmas entre la concepción democrática de la anterior legislación y las contenidas en el proceso de reforma; la tercera parte describe los cambios en las atribuciones legales del TSE; finalmente, la cuarta sección analiza los cambios en la estructura del TSE, colocando el énfasis en las dos más relevantes innovaciones orgánicas derivadas del nuevo Código Electoral, a saber, la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos, así como la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

La tesis fundamental es que el nuevo Código Electoral representa un avance cualitativo en el concepto de democracia; pues no sólo innova y mejora la regulación de la competencia electoral propiamente dicha, sino que también incursiona con determinación y de manera inclusiva en la promoción de una ciudadanía activa, lo cual se refleja en las nuevas atribuciones y organización del TSE.

II.- ANTECEDENTES DE LA REFORMA

La reforma integral al Código Electoral que entró en vigencia el 2 de setiembre de 2009, tuvo como punto de partida el proyecto de reforma elaborado por el mismo TSE en el año 200; y que ingresó a la corriente legislativa por iniciativa del Poder Ejecutivo¹. El anterior Código Electoral había sido promulgado en 1952. Su principal reforma había ocurrido en 1996, aunque numéricamente abarcó la mitad del articulado, se trató de una reforma de consenso, en la cual se dejaron de lado los temas más complejos que pudieran obstruir la negociación legislativa, por lo cual se trató de una reforma fundamentalmente cosmética. Por tal razón, en 1998 el TSE inició un cuidadoso proceso de discusión y análisis, que dio como resultado la presentación en la Asamblea Legislativa de un proyecto de nuevo Código en enero de 2001.

Cabe indicar que, durante la última década del siglo XX, en toda Latinoamérica hubo una oleada de propuestas de reforma electoral que pretendían dar respuesta a las que en ese momento se planteaban como exigencias fundamentales para el desarrollo del

¹ Corresponidió al entonces Presidente de la República incorporar el proyecto de ley en la corriente legislativa haciendo uso de la potestad de iniciativa legislativa que le asigna la Constitución Política al Poder Ejecutivo. Posteriormente el proyecto fue tramitado bajo el expediente legislativo # 14.268.

ordenamiento jurídico electoral y del sistema político en general². Concretamente, la mayoría de las modificaciones a la legislación electoral adoptadas por varios países de la región durante ese período, buscaron la incorporación de mecanismos que aseguraran una mayor inclusión y participación de la ciudadanía en el sistema político³.

Puede afirmarse, desde esa perspectiva, que la propuesta inicial de reforma electoral planteada por el TSE en el año 2001, estuvo influenciada por esa tendencia, la cual se manifestó en una buena cantidad de cambios normativos tendientes producir, entre otros aspectos, mayor equidad en la contienda electoral, mayor transparencia en el financiamiento de la política, nuevos mecanismos para el ejercicio de la ciudadanía activa por parte de la población, o fomentar la paridad de género tanto en la estructura interna de los partidos como en la designación de candidaturas. Sin embargo, durante la discusión final del proyecto, varias de esas propuestas carecieron del apoyo de la mayoría de diputados integrantes de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos⁴.

² Sobre el proceso que condujo a las propuestas de reforma electoral en Costa Rica véase PICADO LEÓN (2008).

³ Algunos de estos mecanismos son el voto preferente, la posibilidad de presentar candidaturas independientes sin estructura partidaria y la revocatoria de mandato.

⁴ En la última consulta legislativa contestada por el TSE en relación con el dictamen del expediente 14.268 "Código Electoral", el organismo electoral realizó la siguiente manifestación: "(...) *La mayor parte de las modificaciones e innovaciones encontradas no afectan el sentido y la lógica de las propuestas elaboradas por este organismo electoral. Si bien se eliminaron aspectos tales como el voto preferencial y la participación de grupos independientes en las elecciones municipales, las reformas que sí se han aprobado, como la simplificación de requisitos para la inscripción de los partidos, la eliminación de la obligatoriedad de realizar asambleas de distrito, la creación del Registro electoral, la inclusión del capítulos relativo a la jurisdicción electoral, la posibilidad de abrir juntas receptoras de votos en el extranjero para las elecciones presidenciales, la paridad de género, así como las regulaciones sobre sanciones por incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones electorales -delitos y contravenciones- que están presentes en el proyecto de Ley que nos ocupa, sin duda modernizan y enriquecen la legislación electoral y justifican el apoyo de este organismo electoral al citado proyecto.*"

Existe una importante coincidencia en el cambio conyuntural de las agendas legislativas, no sólo del parlamento costarricense, sino de los parlamentos latinoamericanos en general. Durante la última década las prioridades en el ámbito de las reformas electorales regionales, giraron hacia una tendencia que privilegiaba otro tipo de temas como el fortalecimiento de la institucionalidad electoral y la consolidación de los partidos políticos⁵. Estas corrientes influyeron, en distinta medida, la política de reforma que entraña el nuevo Código Electoral vigente desde el 2 de setiembre de 2009.

III.- NUEVA CONCEPCIÓN DEMOCRÁTICA

Durante los últimos tres años de discusión legislativa, fue evidente el interés en fortalecer a los partidos políticos y en modernizar la administración electoral. Los cambios en el sistema de partidos y en su organización interna (Alfaro Salas 2001), el avance tecnológico (García Díez 2004) y las alteraciones en el comportamiento electoral (Raventós Vorst 2005) fueron factores subyacentes en la deliberación y en los acuerdos alcanzados. Por su parte, la aspiración de los diversos actores para que el sistema generara nuevos productos, incidió en la revisión de los mecanismos de gestión y control electoral existentes, como parte de la agenda de reforma⁶.

⁵ Sobre las tendencias u oleadas de reforma electoral que se dieron en el derecho comparado latinoamericano véase ZOVATTO (2008).

⁶ Los cambios experimentados en el sistema de partidos, en el comportamiento electoral y en los patrones de conducta política, no son exclusivos del caso costarricense. La perspectiva se enriquece con una visión comparada como la que proveen Alcántara 2004 y 2006, Alcántara y Freidenberg 2001, Freidenberg 2006, Lehoucq 2002 y 2004, Lehoucq y Wall 2004. Asimismo, respecto a su relación con la reforma electoral, ver García Díez 2005 y 2006.

En términos generales, la política de reforma de la Comisión giró en torno a la gobernabilidad y la transparencia. Contrario al diseño original de la propuesta presentada por el TSE en el año 2001, entre los legisladores apenas se vislumbró un modesto interés en que el sistema electoral fuera más representativo. De hecho, el discurso de la representatividad se redujo prácticamente al tema de género. En cambio, se introdujeron varias normas tendientes a fortalecer la legalidad, la publicidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los distintos actores electorales; asimismo, se diseñaron mecanismos adecuados para garantizar esa aspiración al control, la transparencia y la democratización interna de los partidos.

En síntesis, el proceso de reforma tuvo un carácter evolucionista y no rupturista. Los legisladores valoraron y mantuvieron las fortalezas tradicionales de un régimen electoral exitoso y emblemático en la región, a la vez que procuraron realizar los ajustes necesarios para incrementar su capacidad de responder a las aspiraciones y nuevas demandas sociales. Esto se facilitó por la peculiaridad del régimen electoral costarricense que faculta al Tribunal a colaborar en los proyectos de ley que incidan sobre la materia electoral (artículo 19 inciso c del Código derogado). El Tribunal, consecuentemente, designó a asesores técnicos que colaboraron con la Comisión durante todo el trámite de discusión. Esta disposición legal, que se mantiene y refuerza en el nuevo Código (artículo 12 inciso m), se explica por el reconocimiento legislativo de la especialidad técnica de la materia electoral, así como por el nivel de confianza en la independencia y profesionalidad del TSE.

Si se analiza el nuevo paradigma que sirve de fundamento a la concepción de democracia que orienta el Código Electoral, es posible identificar un cambio sustantivo en cuanto a los fines y prioridades que establece la nueva normativa electoral. En un estudio del PNUD⁷ sobre la democracia latinoamericana, se sugieren algunos criterios útiles para comprender un poco más la profundidad de los cambios acaecidos. Así, por ejemplo, un análisis del Código Electoral anterior⁸ realizado desde la perspectiva que aporta el PNUD, permite señalar que éste respondía a un diseño normativo que privilegiaba el concepto de democracia electoral⁹. Se trataba de un cuerpo normativo tendiente a regular en detalle los procedimientos necesarios para la realización de contiendas electorales que aseguraran el respeto al sufragio expresado en las urnas.

La anterior legislación no atendía, sin embargo, otros aspectos que en la actualidad se consideran esenciales en el ámbito del derecho electoral. Por ejemplo, el anterior Código carecía regulaciones sobre la naturaleza y funcionamiento de los partidos políticos como actores fundamentales del proceso, según lo dispone la propia Constitución Política¹⁰, el papel del Tribunal Supremo de Elecciones se centraba, según dicha normativa, en constituir un eficiente organizador de procesos electorales, tampoco existían regulaciones que reconocieran el papel central de la ciudadanía como causa y fin de la institucionalidad electoral.

⁷ Véase PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004).

⁸ Dicho Código entró en vigencia mediante Ley # 1536 del 10 de diciembre de 1952.

⁹ Sobre el particular dice el estudio del PNUD lo siguiente:

“Las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, y las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno (conjunto al que llamamos democracia electoral) son componentes esenciales de la democracia y constituyen su esfera básica. Pero ni en sus alcances ni en sus posibilidades de realización la democracia se agota en esa esfera.” PNUD, Op. Cit, p. 54.

¹⁰ Así está regulado en el artículo 98 de la Constitución Política.

En ese sentido puede afirmarse que el nuevo Código Electoral plantea un cambio cualitativo en el concepto de democracia, pues no sólo innova y mejora la regulación de la competencia electoral propiamente dicha sino, que también incursiona con determinación y de manera inclusiva en la promoción de una ciudadanía activa. Aunque la ley aprobada guarda distancia en cuanto a su profundidad respecto de la propuesta inicial planteada por el Tribunal Supremo de Elecciones, la realidad es que cabe reconocer que esta reforma integral al Código, constituye un paso fundamental para la construcción de lo que el estudio del PNUD denomina una democracia de ciudadanía¹¹.

Un breve repaso sobre algunas de las modificaciones más importantes de la nueva legislación apuntan en esa dirección. La reforma que exige paridad de género en las papeletas para puestos de elección popular y en la estructura interna de los partidos, la disposición que habilita el voto en el exterior, la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) con la función fundamental de promover una ciudadanía activa, la creación de instrumentos efectivos para la tutela de los derechos políticos fundamentales a través de la jurisdicción electoral, el fortalecimiento y la exigencia de democratización interna de los partidos políticos y el establecimiento de controles y garantías de transparencia en materia de financiamiento, son tan sólo algunos ejemplos de modificaciones que le imprimen esa visión ciudadana al nuevo Código Electoral.

¹¹ Según el planteamiento del PNUD, la democracia encuentra su fundamento en la concepción del ser humano como sujeto portador de derechos. En ese tanto se constituye en "una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía" al tiempo que "establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder". PNUD, Op. Cit., p. 54.

Ciertamente, tal orientación tiene un reflejo aún más evidente en los cambios que esa normativa electoral le imprime a las atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones los cuales, a su vez, se ven reflejados en la nueva estructura interna del organismo electoral.

IV.- CAMBIOS EN LAS ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Una primera revisión permite identificar cambios cuantitativos y cualitativos en las atribuciones que la nueva normativa asigna al Tribunal Supremo de Elecciones. Desde el primer punto de vista, basta comparar el Código derogado con la legislación vigente para constatar que mientras el primero atribuía 8 funciones fundamentales al organismo electoral, el segundo las amplió a 19. Sin duda, este aumento en las atribuciones busca dotar al Tribunal Supremo de Elecciones de la autoridad necesaria para cumplir responsabilidades en ámbitos hasta ahora inéditos para la legislación electoral; tales como el ejercicio efectivo de la jurisdicción electoral, la tutela de los derechos políticos fundamentales, la promoción de la ciudadanía activa y la intervención y control en materias tan importantes como el financiamiento de las campañas y la democratización interna de los partidos políticos.

Un análisis a fondo de las atribuciones asignadas por la nueva legislación, permite agruparlas en cinco categorías específicas: administración electoral, jurisdicción electoral, funciones cuasi-legislativas, promoción ciudadana y funciones de jerarquía administrativa.

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. Era precisamente este ámbito el que concentraba la mayor cantidad de funciones asignadas al TSE por parte de la legislación anterior. 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 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.

Cabe indicar, en este sentido, que la nueva normativa toma estas mismas atribuciones 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 directa¹². El siguiente cuadro muestra las atribuciones del TSE en el ámbito de la administración electoral:

¹² Véase artículo 12 del Código Electoral vigente.

Tabla N°.1

Funciones de Administración Electoral
Organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio
Efectuar el escrutinio y la declaratoria final de las elecciones
Vigilar los procesos para integrar órganos internos y la designación de candidatos
Declarar integradas las juntas electorales
Efectuar, publicar y notificar la declaratoria de elección y conferir las credenciales
Reglamentar y exigir normas sobre contribución estatal y privada pudiendo ordenar auditorías
Velar por el cumplimiento de la normativa referente a la propaganda y a las encuestas electorales
Formular y publicar la división territorial electoral
Organizar los referendos y los plebiscitos previstos en la Constitución y hacer la declaratoria respectiva
Reglamentar las normas relativas a la contribución estatal y privada a favor de los partidos

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

Cabe señalar, por su parte, que el reconocimiento expreso de atribuciones asignadas en materia jurisdiccional, resulta novedoso en la legislación electoral¹³. De previo a ello las actuaciones del TSE en este campo tuvieron, en su mayoría, un sustento jurisprudencial apoyado en la aplicación analógica de otra normativa, tal como la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Sin embargo, hasta agosto de 2009 prácticamente no existían normas legales en esta materia, con las consecuentes inconveniencias para la ciudadanía, los consultores

¹³ El Código anterior no lo incluye entre las funciones que le asignaba el artículo 19.

jurídicos y, en general, para los operadores del derecho electoral. El nuevo Código Electoral incluye un capítulo sobre jurisdicción electoral compuesto por 51 artículos.

El nuevo Código concibe este ámbito de acción del TSE como una "jurisdicción electoral especializada, concentrada y, además, uniinstancial, mediante la cual se imparte centralizadamente justicia en materia electoral"¹⁴. Esta jurisdicción comprende un conjunto de procedimientos con los cuales el TSE arbitra, a través de resoluciones dotadas de cosa juzgada material, los conflictos que se presentan en la actividad electoral.

Estas controversias son resueltas a través de los mecanismos de tutela de los derechos electorales propios de la jurisdicción electoral, a saber, el amparo electoral, la impugnación de acuerdos de partidos en proceso de inscripción, la acción de nulidad, el recurso de apelación electoral, la demanda de nulidad, la cancelación de credenciales y la beligerancia política

El artículo 12 del Código señala expresamente que son atribuciones del TSE en materia jurisdiccional las que se detallan en el siguiente cuadro:

¹⁴ SOBRADO GONZÁLEZ (2005), p. 28.

Tabla N°.2

Atribuciones jurisdiccionales del TSE
Garantizar mediante el recurso de amparo electoral, el ejercicio de los derechos electorales previstos en la Constitución, los tratados, la ley, los reglamentos y estatutos de los partidos Conocer en alzada los recursos que procedan contra las resoluciones que dicten los organismos electorales

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

En otro ámbito de acción cabe indicar que la Constitución Política le atribuye al TSE otras competencias no contenciosas, que este Tribunal ha denominado en varios de sus pronunciamientos como "cuasilegislativas"¹⁵. Particularmente, sobresale la interpretación exclusiva de las normas constitucionales y legales en materia electoral, labor que puede desplegarse por dos vías: a instancia de los partidos políticos o de manera oficiosa. Esta competencia encuentra fundamento en el artículo 102 inciso 3 constitucional, en tanto impide que la Asamblea Legislativa interprete auténticamente la ley electoral, dejando al TSE como el único órgano con potestad para hacerlo.

También debe incluirse en esa competencia de apoyo a la potestad legislativa, la consulta vinculante prevista en el artículo 97 de la Constitución Política, que obliga a la Asamblea Legislativa a consultar la posición del TSE en el procedimiento de formación de las

¹⁵ Ver resoluciones número 1541-E-2006 de las 11:10 horas del 11 de mayo de 2006, 978-E-2007 de las 14:50 horas del 2 de mayo de 2007 y 1562-E8-2008 de las 14:45 horas del 29 de abril de 2008.

leyes en materia electoral. Además, el criterio vertido por el organismo electoral resulta vinculante de manera absoluta en época electoral (6 meses anteriores y 4 posteriores a la celebración de una elección popular) y relativo en los periodos restantes¹⁶. El nuevo Código, además, asigna al TSE la tarea de promover las reformas electorales que estime necesarias. En el siguiente cuadro se reseñan las atribuciones cuasi-legislativas que regula expresamente el artículo 12 del nuevo Código Electoral:

Tabla N°.3

Atribuciones Cuasi-Legislativas
<p>Interpretar de oficio o a instancia del comité ejecutivo y en forma exclusiva y obligatoria, las disposiciones constitucionales y demás del ordenamiento jurídico electoral</p> <p>Emitir Opinión Consultiva a solicitud del comité ejecutivo de los partidos políticos, de jefes de entes públicos o de cualquier particular si el TSE lo estima procedente</p> <p>Promover las reformas electorales que estime necesarias y colaborar en la tramitación de los proyectos relacionados con esa materia</p> <p>Evacuar la consulta a que se refiere el artículo 97 de la Constitución Política</p> <p>Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.</p>

Existe, por su parte, otra tipo de funciones que el reciente Código le asigna al TSE, y que resultan novedosas en tanto reconocen la necesidad de que el organismo electoral actúe eficazmente en la promoción de la ciudadanía activa. Ello implica propiciar actividades de capacitación, debate y formación, que promuevan una deliberación

¹⁶ Véase SOBRADO GONZÁLEZ, Op. Cit., p. 24.

informada por parte de la ciudadanía. En concreto, el artículo 12 de la nueva normativa electoral señala que el TSE tiene las siguientes atribuciones:

Tabla N°.4

Atribuciones para la Promoción de una Ciudadanía Activa

Formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía, en relación con la importancia que revisten la participación política ciudadana y el financiamiento a los partidos políticos para la democracia

Una vez hecha la convocatoria a elecciones, garantizar de manera efectiva el acceso de todos los partidos políticos participantes en un proceso electoral en los debates político-electorales que organice

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

Finalmente, tanto el nuevo Código Electoral como el derogado, regulan expresamente las atribuciones que como jerarca administrativo le corresponden al TSE¹⁷.

Como puede observarse, la legislación electoral que entró en vigencia a partir del 2 de setiembre de 2009, plantea cambios sustantivos en los ámbitos de acción y funciones del organismo electoral costarricense. Sin duda, la implementación de estos cambios tuvo un efecto decisivo en la estructura misma de la organización electoral. De seguido abordaremos en detalle tales modificaciones.

¹⁷ Concretamente el artículo 12 establece que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones "Actuar como jerarca administrativo del Registro Civil y demás organismos electorales y dictar sus reglamentos autónomos de organización y servicio, así como los de cualquier organismo bajo su dependencia".

V.- CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Como se indicó anteriormente, el nuevo Código Electoral trajo cambios significativos en la estructura orgánica del TSE. Por ejemplo, se modificó la integración del pleno, se acordó, además, la creación de nuevas dependencias y el traslado de funciones hacia otras, y se adoptaron un sinnúmero de medidas que modernizaron la columna vertebral del organigrama institucional. Estos cambios responden a la nuevas demandas y expectativas sociales respecto al rol del TSE, recogidas por los diputados.

1.- Integración del Tribunal Supremo de Elecciones

Según el artículo 13 de la novel legislación, la integración ordinaria del TSE es de 3 magistrados propietarios. Sin embargo, el mismo numeral señala que un año antes y 6 meses después de las elecciones para elegir presidente y vicepresidentes de la República y diputados de la Asamblea Legislativa, el Tribunal deberá integrarse con sus integrantes propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia, para formar, en esa época, un Tribunal de cinco miembros.

Lo mismo sucederá seis meses antes y tres meses después de las elecciones municipales que, con la nueva normativa, se realizarán dos años después de los comicios nacionales, a partir de 2016. Cabe indicar que el Código derogado preveía una integración de cinco magistrados para el caso de las elecciones de presidente y

vicepresidentes de la República y diputados; pero no preveía la ampliación del pleno para el caso de las elecciones municipales.

La nueva legislación disminuye a tres años la vigencia del nombramiento para ejercer el cargo de presidente del TSE y crea, además, el cargo permanente de vicepresidente por un plazo similar. Se regula, además, que el quórum para sesionar será siempre de mayoría absoluta excepto en ciertos casos concretos en los que se requiera la presencia de todos los integrantes, a saber, las declaratorias definitivas de elección popular y de las consultas populares previstas en la Constitución Política; las resoluciones de fondo en los casos determinados por los incisos 3), 4) y 5) del artículo 102 de la Constitución Política, así como en las resoluciones definitivas de carácter jurisdiccional; el nombramiento de los directores generales de los Registros Civil y Electoral y cualquier otro que determine la ley.

2.- Estructura Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones

Sin duda, los cambios más importantes a nivel de la estructura del TSE, son la creación de dos órganos de fundamental importancia para cumplir sus nuevas atribuciones, a saber, la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (REFPP) y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED)¹⁸. Anteriormente, el TSE contaba únicamente con dos direcciones: la Dirección General del Registro Civil y la Dirección Ejecutiva.

¹⁸ Cabe indicar que la estructura, la delegación de funciones y las previsiones administrativas iniciales para el funcionamiento de estas dependencias fueron decididas por el TSE mediante el artículo cuarto de la Sesión Ordinaria N° 089-2009, celebrada el ocho de setiembre del año dos mil nueve.

La REFPP asume varias funciones que el Código anterior asignaba a la Dirección General del Registro Civil, además de las que estaban encargadas, por acuerdo del TSE, a la entonces Coordinación de Programas Electorales y otras nuevas atribuciones creadas por la novel legislación en materia de administración electoral. Por su parte, el IFED tiene el encargo de promover el desarrollo de una ciudadanía activa entre la población y de capacitar a la población y a los mismos partidos políticos para el ejercicio efectivo y responsable de los derechos y obligaciones que les asigna la Constitución Política¹⁹.

Según estos cambios, a nivel de Direcciones, la nueva estructura del TSE estaría representada de la siguiente manera:

Diagrama N°.1



Fuente: elaboración propia.

¹⁹ El TSE le dio tal relevancia a la función que deberá desempeñar el IFED que le dio la misma categoría de la Dirección General del Registro Civil y de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos dentro de la estructura orgánica de la institución.

De seguido nos concentramos en las dos nuevas direcciones incluídas por el Código Electoral de 2009:

a.- La Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos

Según el artículo 28 del Código Electoral vigente, las funciones del REFPP son las siguientes:

Tabla N°.5

FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL REGISTRO ELECTORAL Y DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

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

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

Para cumplir con estas funciones, mediante acuerdo adoptado en el artículo cuarto de la Sesión Ordinaria N° 089-2009, celebrada

el ocho de setiembre del año dos mil nueve, el TSE dispuso organizar el REFPP creando en su seno tres departamentos que lo apoyarán en el ejercicio de las funciones asignadas por la normativa electoral. Tales departamentos son el de Registro de Partidos Políticos, el de Coordinación de Programas Electorales y el de Financiamiento de Partidos Políticos.

En el caso del Registro de Partidos Políticos, éste apoya al REFPP en las funciones que se detallan en el Título III del Código que regula la actividad de los partidos políticos y en los incisos a), b) y f) del ya citado artículo 28. Según el acuerdo respectivo²⁰, el Registro de Partidos Políticos preparará los proyectos de las resoluciones de inscripción de partidos y de estatutos, así como las candidaturas a puestos de elección popular, las cuales serán dictadas por el Director General como órgano resolutor de primera instancia.

El Departamento de Coordinación de Programas Electorales se encarga, por su parte, de gerenciar la implementación de los programas de administración electoral necesarios para asegurar el adecuado desarrollo de las fases del proceso electoral, es decir, la fase constitutiva, la fase declarativa y el proceso de transmisión de datos²¹. Para efectos ilustrativos, en la organización de las elecciones de febrero de 2010 han participado los siguientes programas ²²:

²⁰ Artículo cuarto de la Sesión Ordinaria N° 089-2009, celebrada el ocho de setiembre del año dos mil nueve.

²¹ TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (2009), p. 21 Y 22.

²² *Ibíd*, p. 26.

Tabla N°.6

**PROGRAMAS ELECTORALES PARA LAS ELECCIONES DE FEBRERO DE
2010**

1. Acondicionamiento de Recintos Electorales
2. Acreditación de Fiscales de los Partidos Políticos
3. Asesores Electorales
4. Atención a Observadores Internacionales
5. Distribución y Recolección del Material Electoral
6. Emisión Declaratoria de Elección
7. Emisión del Padrón Registro
8. Empaque del Material Electoral
9. Equiparación de las Condiciones para el Ejercicio del Voto
10. Escrutinio
11. Guías Electorales
12. Impresión de Papeletas
13. Inscripción de Candidaturas
14. Permisos para Realizar Manifestaciones y Desfiles
15. Prensa
16. Protocolo
17. Publicidad
18. Recepción de la Documentación Electoral
19. Seguridad Electoral
20. Sistema de Información 120
21. Transmisión de Datos
22. Transportes

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

Finalmente, el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos tiene por función apoyar al REFPP en el registro del control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos (artículo 28 inciso d); y lo estipulado en los demás artículos relativos a esta materia en el Código Electoral.

b.- El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)

Las funciones asignadas al IFED por el nuevo Código Electoral, evidencian de manera contundente el giro que el legislador le imprime a las funciones tradicionales del organismo electoral. Se trata de dotarlo de las herramientas necesarias para contribuir de manera decisiva, en la construcción de una democracia de ciudadanía en los términos antes indicados, a fin de promover la participación activa y la deliberación informada de la población en los procesos políticos²³ además de la promoción de valores que garanticen la convivencia democrática.

Según lo regula el artículo 309 de dicha normativa, el IFED tiene por objeto “formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica, atendiendo criterios de

²³ Según OVEJERO, MARTI y GARGARELLA (2004), los procesos de deliberación democrática o de discusión colectiva pueden ayudar “a que los distintos segmentos o grupos sociales se encuentren en una valiosa experiencia en común. En tal sentido, el proceso deliberativo puede, indirectamente, contribuir al establecimiento o fortalecimiento de lazos entre gentes que, de otro modo, no tendrían la posibilidad de encontrarse. A través de la discusión, además, las decisiones públicas tienen a ganar en legitimidad y respetabilidad, lo cual repercute positivamente sobre toda la comunidad. A la vez, los ciudadanos se sienten comprometidos con las decisiones en las que participan, lo que facilita la realización de las distintas políticas. También es importante el efecto educativo de los debates sobre la ciudadana. Por medio de ellos, en efecto, cada individuo puede reconocer la importancia de escuchar a otros y de ser escuchado. Finalmente, los debates colectivos prometen ejercer un efecto positivo sobre la cultura común, en la medida en que se vaya asentando la práctica de adoptar sólo aquellas decisiones que encuentran respaldo en razones públicamente aceptables.”, págs. 39, 40.

regionalización". Además, entre otras, tiene las siguientes atribuciones:

Tabla N°.7

FUNCIONES DEL IFED

- a) Generar y ejecutar programas de formación para promover una ciudadanía activa, para lo cual se prestará especial atención a los sectores con mayores dificultades para participar en la política por motivos regionales, socioeconómicos o culturales.
- b) Organizar talleres de formación y capacitación en todo el país, en particular en las zonas rurales, dirigidos a informar a la población respecto del ejercicio de los derechos político electorales, a efecto de promover la participación de estas poblaciones en la política local, provincial y nacional.
- c) Ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna.
- d) Prestar colaboración a los partidos políticos en temas de formación ciudadana, promoviendo cursos virtuales o autoformativos en materia electoral.
- e) Colaborar con el Ministerio de Educación Pública (MEP), en la formulación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil, a fin de fortalecer los valores cívicos y democráticos de la ciudadanía.
- f) Proveer información a la ciudadanía sobre el sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos de elección popular.
- g) Ofrecer capacitación a los funcionarios electos en temas electorales y coordinar con otras instituciones públicas para impartir cursos relativos al ejercicio de la función pública.
- h) Fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con democracia y elecciones.
- i) Administrar un centro de documentación especializado en democracia y elecciones, accesible a la ciudadanía y con aplicación de técnicas informáticas.
- j) Cualquier otra función que el Tribunal le asigne.

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

Por tal razón, el diseño normativo del IFED es sumamente ambicioso al encargarle tres funciones básicas: la formación cívica, la

capacitación electoral, la capacitación de funcionarios electos y la investigación sobre democracia. Los públicos meta fundamentales, según la ley son los partidos políticos, los funcionarios electos y la ciudadanía en general. Visto en retrospectiva, desde su fundación hace 60 años, el TSE ha pasado de ser un organismo básicamente concentrado en el registro civil y la administración electoral, a asumir de manera creciente un rol jurisdiccional cada vez más relevante. A partir del Código Electoral de 2009, el TSE se enfrenta al desafío de constituirse en actor fundamental en la promoción de valores democráticos y de la participación cívica. En el cumplimiento de tales propósitos, la ley obliga al IFED a atender criterios inclusivos y de regionalización. Asimismo, se le prohíbe promover una ideología política en particular. Finalmente, para cumplir los objetivos del IFED, el TSE puede recibir donaciones, que podrán depositarse en fideicomisos, y suscribir convenios de cooperación con instituciones dedicadas a la formación cívica.

V. CONCLUSIÓN

El nuevo Código Electoral promulgado en setiembre de 2009, es producto de un largo proceso legislativo que arrancó ocho años antes con la presentación del proyecto de reforma elaborado por el TSE. La política de reforma y los énfasis de la legislación variaron durante el transcurso del trámite, al ritmo en que también cambiaban las principales tendencias de reforma electoral en Latinoamérica. No obstante, el nuevo Código Electoral representa un avance cualitativo en el concepto de democracia, pues no sólo innova y mejora la regulación de la competencia electoral propiamente dicha, sino que

también incursiona con determinación y de manera inclusiva en la promoción de una ciudadanía activa, lo cual se refleja en las nuevas atribuciones y organización del TSE.

En efecto, la ley amplía y desarrolla las funciones del TSE a la vez que modifica su estructura orgánica. A las clásicas funciones jerárquicas y de administración electoral asignadas al TSE, se acompaña una novedosa regulación para la jurisdicción electoral y el reconocimiento de la función cuasi-legislativa asignada al TSE por la propia Constitución Política. Adicionalmente, el Código Electoral asigna al TSE nuevas atribuciones específicas en la promoción de la ciudadanía activa y de los valores democráticos. Ello se refleja en varios cambios organizativos, entre los cuales sobresalen la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (REFPP) y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED).

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alcántara Sáez, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alcántara Sáez, Manuel (2006). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones USAL. 3 tomos.
- Alfaro Salas, Sergio (2001). "Sistema electoral y cambio organizativo en los partidos: el caso de Costa Rica". En: *América Latina Hoy*, N° 27 (abril), pp. 67-87.
- Freidenberg, Flavia. (2006). "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto". En: Fernando Sánchez y José Thompson (eds.). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América*

Latina: Institucionalización, democratización y transparencia. Serie Cuadernos de Capel, N°.50. San José: IIDH.

García Díez, Fátima (2004). "El futuro de la tecnología electoral: soluciones técnicas y problemas políticos". Ponencia presentada en la II Reunión Interamericana de Tecnología Electoral OEA, Panamá, 1 y 2 de marzo de 2004.

García Díez, Fátima (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe.* Salamanca: Fundación General de la Universidad de Salamanca.

García Díez, Fátima (2006). *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel.* Documentos CIDOB, Serie América Latina N°.14, Barcelona: CIDOB Ediciones.

Lehoucq, Fabrice (2002). "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". En: *International Political Science Review*, Vol.23, N°.1, págs. 29-46.

Lehoucq, Fabrice (2004). "Elections, suffrage rights, and voter turnout rates in Central America, 1901-2000". En: *Problèmes d'Amérique Latine*, N°.54, Fall 2004.

Lehoucq, Fabrice y David Wall (2004). "Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala". En: *Electoral Studies*, N°.23, págs. 485-500.

Ovejero, Félix, Martí, José Luis y Gargarella, Roberto (compiladores) (2004). *Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad.* Barcelona: Paidós.

Picado León, Hugo (2008). "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense". En: *Revista de Derecho Electoral*, N°5, Primer Semestre de 2008, San José, Costa Rica: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, pp. 51-74.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2004). *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.* Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara,

Raventós Vorst, Ciska y otros. (2005). *Abstencionismo en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan?.* San José: Ediciones de la Universidad de Costa Rica.

Sobrado González, Luis Antonio (2005). *La justicia electoral en Costa Rica.*



N. ° 9, Primer Semestre 2010

ISSN: 1659-2069

San José: Investigaciones Jurídicas S.A..

Tribunal Supremo de Elecciones (2009). *Plan General de Elecciones, Elecciones Generales a celebrarse el 7 de febrero y 5 de diciembre del año 2010*. San José, C.R. Tribunal Supremo reelecciones. Oficina de Coordinación de Programas Electorales, agosto de 2009.

Zovatto, Daniel (2008). "La Reforma Político-Electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos". En: *Revista de Derecho Electoral*, N. ° 6, Segundo Semestre 2008.