

ISSN 1659-2808

NÚMERO

2

Revista DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
San José, Costa Rica



SEGUNDO
SEMESTRE
2006

DIRECTOR

Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR

Alejandro Bermúdez Mora

CONSEJO EDITORIAL

Luis Diego Brenes Villalobos (Coordinador)

Arlette Bolaños Barquero

Luis Bolaños Bolaños

Olivier López Jiménez

Mary Anne Mannix Arnold

Rocío Montero Solano

Juan Luis Rivera Sánchez

DISEÑO

Alex González González

DIAGRAMACIÓN

Imprenta Nacional

Dirección URL

www.tse.go.cr/revista/revista.htm

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

biblioteca@tse.go.cr

Publicación electrónica semestral, registrada en los siguientes servicios de información:

Directorio Latindex (Catálogo)

Biblioteca del TSE (Indexación)

Programa Mundial Divulgación de Investigación

Los artículos firmados son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan el pensamiento del Tribunal Supremo de Elecciones.

342.07

R

Revista de derecho electoral / Tribunal Supremo de Elecciones. – no. 1 (Primer semestre 2006)-. San José, C.R. : Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, 2006-.

v

ISSN 1659-2808

Semestral

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral. 3. Partidos políticos. 4. Elecciones. 5. Derecho registral. 6. Publicaciones periódicas I. Tribunal Supremo de Elecciones.

SITSE

Para distribución y canje:
BIBLIOTECA DEL TSE

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Pág. 1

AUTORES INVITADOS

Dinero y política en América Latina

Daniel Zovatto Garetto

Pág. 5

Elecciones municipales en Centros Poblados

Fernando Tuesta Soldevilla

Pág. 27

COLABORACIONES EXTERNAS

Reformas a las elecciones municipales: ¿verdadera necesidad o retórica política?

Gabriela Aguilar Herrera

Pág. 39

Abstencionismo en las elecciones municipales

María Marta Brenes Montoya

Pág. 65

Partidos políticos en el ámbito local

Robert F. Beers González

Pág. 79

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

Vinicio Mora Mora

Pág. 99



Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales

Juan Luis Rivera Sánchez

Pág. 111

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA:

Los partidos locales y la democracia en los Microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)

Roy Rivera Araya

Pág. 143

La justicia electoral puesta a prueba

Tribunal Supremo de Elecciones

Pág. 145

ANEXOS:

Lista de trabajos finales de graduación especializados en derecho electoral disponibles en la Biblioteca del Tribunal Supremo de Elecciones

Pág. 151



PRESENTACIÓN

Con gran satisfacción presentamos el segundo número de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

En esta ocasión figuran como invitados dos autores ampliamente reconocidos en el mundo electoral latinoamericano, cuya erudita participación honra a esta publicación electrónica: Daniel Zovatto Garetto y Fernando Tuesta Solvedilla. El primero reflexiona sobre la siempre compleja relación entre el dinero y la política y el segundo nos ofrece un interesante ejercicio analítico relacionado con las elecciones municipales de su país de origen.

Dentro de la sección dedicada a colaboraciones externas y dado que en unos cuantos días este Tribunal convocará a las elecciones de alcaldes, síndicos, concejales de distrito, intendentes y concejales municipales de distrito, hemos ubicado cinco artículos referidos a aspectos propios de los comicios municipales. Dichas colaboraciones, cuyos autores son destacados profesionales en Derecho del país, se originan en investigaciones realizadas en el marco de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia y de la plena anuencia a estrechar vínculos académicos que mostró su Director, Dr. Paul Rueda Leal.

A título de reseña bibliográfica, hemos querido resaltar la relevante obra titulada “Los partidos políticos y la democracia de los Microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)”, que recopila estudios de varios autores bajo la conducción editorial del Dr. Roy Rivera Araya; así como una publicación electrónica que este Tribunal difundirá con ocasión de la convocatoria a elecciones municipales y que hemos denominado “La justicia electoral costarricense puesta a prueba”, la cual recoge todas las resoluciones que la jurisdicción electoral dictó con motivo de las elecciones del 5 de febrero del 2006.



Finalmente, incluimos como anexo un listado de los trabajos finales de graduación especializados en Derecho Electoral con que cuenta la Biblioteca institucional.

Con esta nueva entrega el Tribunal Supremo de Elecciones renueva su compromiso por abrir y consolidar un espacio de reflexión seria y permanente sobre el Derecho Electoral, que resulte útil a todos aquellos que estemos interesados en el fenómeno de la democracia electoral.

San José, 14 de julio del 2006.

La Dirección.

Autores
INVITADOS





DINERO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA*

Dr. Daniel Zovatto**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 26 de junio del 2006.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de julio del 2006.

Resumen: Aborda el tema del financiamiento de los partidos políticos como una necesidad para el funcionamiento de la democracia y desde puntos específicos como: el financiamiento y la corrupción política, la importancia de un marco jurídico eficaz, las características formales y reales del financiamiento político y los sistemas de financiamiento tanto público, privado y mixto.

Palabras claves: Financiamiento del partido político / Financiamiento directo / Financiamiento indirecto / Democracia / Costo electoral / Corrupción /

Abstract: It approaches the subject of political parties financing as a necessity for democracy operation and from specific points as: financing and political corruption, importance of an effective legal frame, formal and real characteristics of political financing and systems (public, private and mixed funding).

Key words: Financing of political party / Direct Funding / Indirect Funding / Democracy / Electoral Cost / Corruption

* La obra es una actualización de la publicada en Foreign Affairs en español: Zovatto G., D. (2005). "Dinero y política en América Latina". En: *Foreign Affairs en Español*, vol. 5. n. 4. pp: 3-14. México, D.F.

** Argentino. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba. Máster en Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid. Máster en Derechos Humanos y Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Posee una Maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Desde 1989 hasta 1996 fue Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Desde 1994 y hasta 1996 ocupó también, en esa misma Institución, la posición de Director Ejecutivo Adjunto. Fue Secretario Ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. A partir de 1997, y hasta la fecha, se desempeña como Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (*Internacional IDEA*). Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de ALACIP. Es conferencista internacional y colaborador frecuente de numerosos periódicos y revistas de análisis político en Latinoamérica. Profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y Norte América. Consultor de organismos y agencias internacionales. Autor y coautor de diversos libros sobre derechos humanos, elecciones y democracia en América Latina.



La democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento que hay que solventar. Como sabemos, el funcionamiento de una democracia requiere partidos políticos y éstos, a su vez, precisan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir con sus funciones. Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral. En palabras del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, “La política es importante para mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos. Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática y necesitan dinero para funcionar”.

La historia y la experiencia comparada demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo, compleja, además de constituir una cuestión clave para la calidad y buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori subraya al respecto que “más que ningún otro factor [...] es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”. De ahí la importancia de que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa.

Las primeras regulaciones dirigidas a limitar los gastos de las campañas, así como a exigir una rendición de cuentas a los partidos se remontan a la Gran Bretaña de finales del siglo XIX. A lo largo de la primera mitad del siglo XX, la expansión de este tipo de regulaciones se realizó de manera gradual concentrándose sobre todo en algunas de las democracias más desarrolladas. A partir de la Segunda Posguerra Mundial el tema cobró mayor relevancia produciéndose, asimismo, un cambio importante de énfasis al introducirse el financiamiento público tanto a partidos como a candidatos. Pero ha sido en las últimas dos décadas cuando se han registrado los cambios más significativos en esta materia, como producto del impacto de la Tercera Ola, lo que ha hecho más visible la estrecha, compleja y problemática relación entre dinero, política, elecciones y democracia.

Por todas estas razones, el tema del financiamiento político se ha convertido en una cuestión estratégica de toda democracia, pero al mismo tiempo, dada su complejidad y los desafíos que presenta, también se ha vuelto un problema, un verdadero dolor de cabeza. Como bien ha dicho Maurice Duverger “La democracia no está amenazada por el régimen de partidos sino por el financiamiento de éstos”.

Debido a su creciente importancia, este tema ha venido ubicándose progresivamente en el centro de la agenda política latinoamericana, como parte de las reformas electorales de segunda generación. En efecto, después de estar prácticamente ausente en la agenda política regional, recibe cada vez mayor atención, no sólo a nivel nacional, donde se registra un intenso proceso de reformas aunque con diferencias significativas entre los diversos países, sino también en el marco de conferencias especializadas de expertos en la materia (México 2001 y Atlanta 2003), así como de los jefes de Estado del hemisferio (Cumbre de Québec y Carta Democrática Interamericana, 2001), los Jefes de Estado del Grupo de Río (Reunión en Cuzco, Perú, 2003), al igual que de los partidos políticos en el marco de las reuniones del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP) —Miami 2001, Vancouver 2002, Cartagena de Indias 2003 y Brasilia



2004—. La importancia creciente del tema se ha visto reflejada, asimismo, en la cantidad y calidad de investigaciones comparadas y estudios nacionales que sobre esta materia vienen llevándose a cabo, sobre todo durante la última década.

FINANCIAMIENTO Y CORRUPCIÓN POLÍTICA

El tema del financiamiento de partidos y campañas ha adquirido una importancia cada vez mayor porque, aparte de sus bondades, suele asociársele lamentablemente con escándalos de corrupción política y tráfico de influencias. En efecto, en América Latina, la crisis de los partidos tiene, en buena medida, vinculación con los escándalos provocados por su financiación ilegal. No debe sorprender, entonces, que la demonización de la política por causa del dinero esté a la orden del día.

Si bien, el financiamiento de los partidos y las campañas electorales no es una actividad corrupta *per se*, la historia reciente de la política latinoamericana evidencia que a este tema, como ya se ha dicho, se lo vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida ésta como el “mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho”.

La corrupción política se manifiesta bajo diversas modalidades que van, desde la compra de votos y el uso de fondos ilegales, hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales. De este modo, el financiamiento de los partidos y las campañas, al verse asociado con la corrupción, lejos de contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, termina muchas veces produciendo el efecto contrario, es decir, agravando la crisis de credibilidad y confianza en las instituciones políticas y poniendo a la política misma “bajo sospecha”.

Cabe advertir, empero, que estos males no son exclusivos de nuestra región ni de los países en vías de desarrollo, sino que forman parte de un pernicioso fenómeno de carácter global que ha llegado incluso a afectar a líderes de democracias consolidadas como sucedió en Estados Unidos, algunos países de Europa Occidental y a numerosos países asiáticos. Sin embargo, vale la pena tener en cuenta que los escándalos de corrupción no sólo tienen una dimensión negativa, sino que, si son debidamente aprovechados, pueden constituirse en “la partera de las reformas”, tal y como señala K.D. Ewing.

Lamentablemente, ésta no es la práctica usual en América Latina, dado que lo más grave en nuestros países no son los escándalos en sí mismos (de por sí graves), sino la impunidad que suele acompañarlos, lo que produce en el ciudadano una sensación de que “todo vale”, un mayor descreimiento en el sistema judicial, un incentivo adicional para operar como *free raiders*, y la sensación de que quien cumple con las leyes siempre pierde.

Por todo ello, adherimos a las recomendaciones formuladas por Transparencia Internacional en su informe global sobre corrupción de 2004, dirigidas a combatir la corrupción política, en particular a las siguientes:



- 1) Los gobiernos deben mejorar la legislación sobre el financiamiento político y su divulgación. Se debe dotar a las agencias encargadas de su implementación y a tribunales independientes de los recursos adecuados, facultades y poder para revisar, investigar y controlar las cuentas de los corruptos;
- 2) Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede ocupar una posición en el sector privado o en una compañía propiedad del Estado;
- 3) Los candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios. Se debe establecer, aplicar y mantener criterios para lograr un equilibrio en la cobertura de éstos;
- 4) Los partidos, los candidatos y los políticos deben divulgar fondos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esta información debe presentarse de una manera regular, sobre una base anual, tanto antes como después de las elecciones;
- 5) Las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta la corrupción cuando decidan prestar o entregar dinero a los gobiernos. Deben establecer criterios adecuados para evaluar los niveles de corrupción; y
- 6) Se debe ratificar e impulsar rápidamente la Convención de la ONU contra la corrupción. Por su parte, la Convención de la OCDE contra el soborno debe ser fortalecida, controlada e impulsada adecuadamente. Los gobiernos firmantes deben iniciar una campaña educativa que asegure que los hombres de negocios conozcan la ley y las penalidades que acarrea quebrantarla.

Sin embargo, la experiencia comparada enseña que la sola existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política o del financiamiento público nunca ha protegido a los países de los escándalos políticos financieros. La razón de ello radica en la debilidad de los mecanismos de control que las propias legislaciones sobre esta materia establecen. De ahí, como veremos más adelante, la importancia de contar no únicamente con marcos regulatorios adecuados, sino también con órganos de control y un régimen de sanciones eficaz.

IMPORTANCIA DE UN MARCO JURÍDICO EFICAZ

Lo hasta aquí analizado confirma la necesidad e importancia de que el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales cuenten con un marco jurídico eficaz. Ello, al menos, por las siguientes cinco razones:

- 1) para evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos por parte de grupos de interés o individuos adinerados, con el objetivo de restablecer la confianza de los ciudadanos en el proceso político;
- 2) para establecer un campo de juego equilibrado (equitativo) para la competencia entre los partidos;
- 3) para favorecer el empoderamiento de los votantes mediante normas sobre divulgación de información, dirigidas a que éstos cuenten con elementos de juicio adecuados para tomar una decisión informada el día de las elecciones;



- 4) para propiciar el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos, de modo que se conviertan en actores responsables en apoyo a una democracia sostenible y efectiva, y
- 5) para asegurar un "mínimo de razonabilidad" en el uso de recursos públicos destinados a financiar actividades político-electorales.

Sin embargo, todo esfuerzo regulador del financiamiento político, debe tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural en el que la adopción de una solución suele producir efectos no deseados, los cuales deberán ser, a su vez, corregidos mediante una nueva reforma legal. Por otra parte, cabe tener presente que no existe un sistema de financiamiento único, ideal, funcional a todos los países y situaciones. Por el contrario, cada país necesita diseñar y aplicar su propio sistema de acuerdo con sus valores políticos y su cultura, su sistema político y electoral, su capacidad institucional y, en general, el grado de desarrollo de su democracia. Pero éste no es solamente un tema de normas, sino también de conductas, y en consecuencia la contribución positiva del legislador pasa por crear los incentivos adecuados para encauzar las relaciones entre dinero y política.

De acuerdo con Karl-Heinz Nassmacher existen tres problemas fundamentales que las regulaciones sobre financiamiento deben tratar: la autonomía de los partidos políticos; la transparencia de todos los recursos financieros de los partidos y la aplicación de las normas correspondientes. A partir de estos tres aspectos medulares, Nassmacher identifica en la práctica comparada mundial cuatro opciones para la regulación del financiamiento de los partidos políticos. Tres de éstas se concentran y tratan en particular cada uno de los problemas, mientras que la cuarta opción, más amplia en su alcance pero más modesta en sus expectativas, combina y trata simultáneamente los tres problemas.

CARACTERÍSTICAS FORMALES Y REALES DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

En el caso concreto de América Latina, los sistemas de financiamiento vigentes en la mayoría de los países no se corresponden con los cuatro modelos generales analizados en el punto anterior, sino que sus características más bien determinan un sistema que privilegia la regulación abundante, bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles, un régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Factores como el régimen de gobierno, el sistema de partidos y la cultura política, pesan en la determinación de las características fundamentales y en el funcionamiento de los sistemas nacionales de financiamiento.

El mapeo de las principales características formales y reales de dichos sistemas arroja el siguiente balance:

A. Las características formales

Entre las características formales más relevantes encontramos:



- i) En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina en toda la región (94% de los países), con excepción de Venezuela, el financiamiento mixto, en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario.
- ii) La mayoría de los países (94%) cuenta dentro de su financiamiento público con subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.).
- iii) Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son de tres tipos fundamentalmente: proporcional a la fuerza electoral (53%); un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (41%); y un tercer método en el que una parte se distribuye proporcional a la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (6%).
- iv) En la mayoría de países (71%) se prevé algún tipo de barrera legal para tener acceso al financiamiento público. Estas refieren, específicamente, a que los elegibles para el subsidio mencionado obtengan un porcentaje mínimo de votos o que cuenten con representación parlamentaria.
- v) En cuanto al desembolso del financiamiento público si bien no existe un patrón homogéneo, prevalece el sistema que divide el desembolso en un monto anterior y otro posterior a los comicios (59%), seguido por el mecanismo de reembolso que se realiza después de las elecciones (24%) y en tercer lugar por el que se entrega antes de las elecciones (6%).
- vi) La mayor parte de países establece restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72%) de contratistas del Estado (50%) y; de fuentes anónimas (50%). Algunos países establecen asimismo, límites al monto de las contribuciones privadas.
- vii) En la mayoría de los países (76%) se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado, durante la vigencia de la campaña electoral.
- viii) En casi todos los países (94%) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayoría de los casos a los organismos electorales.
- ix) Finalmente, la mayoría de los países prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen, por un lado, las penas pecuniarias (83%) y, por el otro (aunque en menor medida) las sanciones administrativas o de otra índole (50%) que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.

B. Las características reales

Sin embargo, si deseamos tener una visión integral de los sistemas de financiamiento a escala regional, no podemos limitarnos a elaborar únicamente el mapeo de sus rasgos formales, sino



que este debe complementarse con la caracterización de la estructura del financiamiento real, el cual presentamos a continuación.

En primer lugar, y en relación con los niveles de los gastos electorales de los partidos y el destino de los mismos, debemos señalar que a pesar de no disponer de datos cuantitativos globales definitivos al respecto, es posible afirmar, con base en el criterio de la mayoría de los expertos, que existe una tendencia al aumento del gasto, debido entre otros factores:

- a. Al crecimiento de la sociedad y la necesidad de los partidos políticos de llevar su mensaje a millones de votantes, lo que les obliga a invertir grandes sumas de dinero en los medios de comunicación electrónicos.
- b. Al aumento en la región de la cantidad de televisores entre los habitantes de cada país. Según el Informe de Desarrollo Humano de 1997, en América Latina, para ese año, había 200 televisores por cada 1000 personas. En 2000, el Banco Mundial registró 255 por cada 1000 habitantes. Este crecimiento ha convertido a la televisión en el medio ideal para transmitir los mensajes políticos, sobre todo en las campañas presidenciales.
- c. Al cambio en el modo de hacer campaña en la región, que se asemeja crecientemente al modelo norteamericano, donde la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y especialistas en producción se convierten en factores decisivos para llegar a los electores.

En segundo lugar, en relación con el origen de las contribuciones, los partidos han sufrido una disminución de las cuotas de los afiliados, mientras que el mayor volumen de las contribuciones proviene, en la mayoría de los países, de las grandes corporaciones. Paralelamente, el dinero procedente del crimen organizado y de actividades ilícitas como el narcotráfico, se presume que viene teniendo un mayor peso en el financiamiento político en la región. Si bien esta modalidad de financiamiento se caracteriza por la dificultad para ser detectada, debido a las hábiles y variadas formas que ella asume, su influencia puede ser medida a partir de los escándalos producidos con frecuencia en diferentes países. Entre ellos podemos citar a Colombia, Bolivia, Panamá y Guatemala.

En tercer lugar, cabe señalar que la estructura del financiamiento real en la región dista significativamente del esquema normativo, específicamente en lo que respecta a los mecanismos de control y a la aplicación de las sanciones debido a la debilidad de éstos y a la propensión a la impunidad.

En cuarto lugar, factores como el sistema de gobierno, el sistema de partidos, el sistema electoral y la cultura política, influyen de manera importante en relación con la vigencia real del marco jurídico. Esta afirmación se funda en lo siguiente:

a) En relación con el sistema de gobierno

Como plantea Xiomara Navas-Carbó, el presidencialismo tiene una incidencia directa sobre las finanzas partidarias. Los sistemas políticos de América Latina se caracterizan por la combinación



de sistemas presidenciales, con sistemas de representación proporcional y multipartidismo, si bien con diferencias importantes en cada uno de estos aspectos. De esta manera, son las elecciones presidenciales y no las legislativas, las que ponen en movimiento y determinan el destino de los grandes flujos de capital para las campañas electorales (Navas, 1998: 274-275).

Lo anterior repercute en la estructura de ingresos de los partidos y candidatos, específicamente en relación con el destino de las contribuciones de origen privado, que son las que constituyen, por lo general, la mayor parte de los fondos con que los partidos financian sus campañas.

En efecto, la primacía de los comicios presidenciales en estos sistemas, favorece que las contribuciones privadas, ante el interés de los donantes por ganar mayor influencia sobre aquellos que compiten por el poder gubernamental, se conduzcan con frecuencia directamente hacia los candidatos presidenciales o a su círculo más cercano, y no a la estructura partidaria formal.

b) En relación con el sistema de partidos

Si bien no podemos hablar de un único sistema de partidos en la región, ya que observamos una gran diversidad entre los sistemas de uno y otro país, existe un elemento común a la mayoría de ellos, cual es el peso del personalismo (política candidato-céntrica), que dificulta el desarrollo de partidos organizativa, estructural y democráticamente estables.

Esta característica no sólo impacta en el funcionamiento del sistema partidario, sino también en la forma en que se canalizan las contribuciones privadas, particularmente con fines electorales, las cuales muchas veces, como acabamos de señalar, se hacen a través del candidato y no del partido, generando serios obstáculos para ejercer un debido control del financiamiento político.

En este escenario, el control y la fiscalización se complican debido a que en la mayor parte de los países, las sanciones están contempladas fundamentalmente para los partidos (o en algunos casos para los encargados de las finanzas partidarias) y, en menor medida, de manera individual para los candidatos o colaboradores más cercanos que actúan a título personal.

Asimismo, la debilidad estructural y organizacional de muchos partidos de la región y su funcionamiento como meras maquinarias electorales, a la vez que acentúa el destino personal de las contribuciones, complica su seguimiento y control.

c) Con respecto al sistema electoral

El sistema electoral influye directamente en la estructura y funcionamiento del sistema de partidos políticos, y por ende en la determinación de las características básicas del sistema de financiamiento de las campañas electorales. En este sentido, tanto el tipo de sistema electoral, como la simultaneidad (o no) de los comicios legislativos y presidenciales, tienen efectos en los requerimientos financieros de los partidos políticos.



En años recientes, la tendencia de la reforma electoral en América Latina ha sido pasar de una fórmula de mayoría simple o relativa (que predominó hasta fines de los 70) a un sistema de doble vuelta, con los consiguientes efectos sobre el régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales: dos rondas electorales y por consiguiente la necesidad de más recursos.

Asimismo, el momento de la celebración de las elecciones presidenciales, en relación con las legislativas, es también un aspecto importante a tomar en consideración. Aunque en 12 de los 18 países las elecciones legislativas y presidenciales se celebran al mismo tiempo, en aquellos en los que no se celebran simultáneamente el requerimiento de recursos financieros se incrementa ante la necesidad de participar en una o más elecciones adicionales. Otros dos aspectos que demandan mayor cantidad de recursos son la utilización del voto preferente y la celebración de elecciones internas.

d) En lo que hace a la cultura política

El grado de profundización de los valores democráticos y un comportamiento acorde, tanto por parte de los líderes como de la ciudadanía, resulta esencial para la vigencia real de normas que regulan el financiamiento político.

La rendición de cuentas por parte de los partidos y la vigilancia de parte de la ciudadanía constituyen hábitos poco arraigados en la cultura política latinoamericana, si bien observamos un progresivo y alentador (aunque aun incipiente) papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Finalmente, a los factores arriba analizados, hay que añadir otros tres aspectos que limitan la vigencia real de los marcos normativos, favorecen la impunidad y traen consigo el riesgo de la captura de la agenda del Estado: i) Estados de Derecho debilitados; ii) la “informalidad” presente no sólo en el ámbito de la política sino también de la economía; y iii) la concentración de poder económico, incluido el espinoso tema de la propiedad de los medios de comunicación.

LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO: PÚBLICO, PRIVADO Y MIXTO

El financiamiento público tiene una larga tradición en América Latina. En forma similar a muchos regímenes políticos de Europa occidental, se optó por éste como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias. Su objetivo es, por un lado, lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos y, por el otro, una mayor transparencia en materia de financiación, orientada a mitigar los altos niveles de corrupción política.¹

¹ Otro de los propósitos del financiamiento público, según sus defensores, es liberar a las fuerzas partidarias de la “humillante tarea de pedir dinero”, permitiéndoles concentrarse en sus labores de tipo político. Ver Gidlund, G. (1991), p.25.



En efecto, la idea que subyace al otorgamiento de financiamiento público, es que éste garantiza un nivel adecuado de recursos para que la competencia electoral sea precisamente eso: una competencia con opciones reales para las partes contendientes por el acceso a posiciones de gobierno, o para ganar espacios de representación parlamentaria sobre la base de oportunidades equitativas y no en función de mayores o menores caudales financieros, que pudieran convertir los procesos electorales en meros ritos democráticos con ganadores y perdedores predeterminados. La intención es conjurar, hasta donde sea posible, los riesgos palpables que entrañan para la competencia democrática que los partidos puedan ser prisioneros de grandes agentes del mercado, o incluso, de grupos de interés que operan al margen de la legalidad (Woldenberg, 2003: 20-21).

Un argumento adicional a favor del financiamiento público, es que éste se otorga con la intención de hacer que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes, conocidas y sujetas a los órganos de control y fiscalización del erario público. La idea es que al tratarse de recursos de los contribuyentes, los principios de transparencia y de control puedan estar garantizados de mejor manera.

Otra razón importante para la introducción del financiamiento público en América Latina, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y/o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.

El reconocimiento anterior coincide, además, con el *status* jurídico que los partidos políticos tienen hoy en la mayoría de las legislaciones de la región. En efecto, en América Latina la doctrina mayoritaria se inclina en favor de la tesis que ve a los partidos políticos como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto ser sujetos de financiación pública.

Obviamente, el financiamiento público también genera polémica. Así, múltiples argumentos reiteran la importancia de tomar conciencia del riesgo que se corre al sustentar el sistema de financiación en grandes aportes públicos, cual es la estatización, burocratización y osificación de los partidos (es decir la dependencia económica crónica de parte de éstos de los recursos estatales y la consiguiente pérdida de contacto con la sociedad), lo cual repercute en una merma de su libertad, en su acomodo al *status quo* y en su alejamiento de la cambiante realidad social (Del Castillo y Zovatto, 1998: 64-77). Otro tipo de riesgos que podrían ser generados por un financiamiento estatal excesivo, es que la dependencia casi exclusiva de los fondos públicos provoque el alejamiento del aparato central del partido de sus bases y reduzca su necesidad de acrecentar el volumen de afiliación partidaria (Gidlund, 1991).

Sin embargo, y sin desconocer algunos de los efectos negativos que podría generar un sistema que pivote fundamentalmente en fondos públicos, es preciso tener presente que uno basado exclusivamente en el financiamiento privado tiene también sus riesgos, entre ellos, permitir la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones (legales o ilegales) sobre



los partidos y los poderes públicos, frente a la necesidad de las agrupaciones partidarias y los candidatos por la obtención de recursos económicos, sin importar muchas veces la naturaleza de las fuentes; tendencia negativa que se fortifica debido a que los aportes de los afiliados desempeñan un papel cada vez menor en el financiamiento de los partidos políticos latinoamericanos.

De todas maneras, cabe apuntar en favor del financiamiento privado, que el provenir los recursos en su mayoría directamente de los ciudadanos debería ser visto, en principio, como una prueba del sano arraigo de los partidos en la sociedad en la que éstos operan, siempre y cuando existan limitaciones respecto a su origen, topes en relación con su monto, mecanismos de control efectivos y otra serie de garantías dirigidas a evitar el abuso y la desigualdad. Además, la necesidad de recolectar dinero puede tener efectos colaterales positivos, pues ésta constituye un poderoso incentivo para reclutar nuevos miembros. Asimismo, las actividades de búsqueda de fondos tienen el efecto de crear redes de simpatizantes que, en tiempos de campaña, estarán mejor preparados para cumplir tareas políticas.

En suma, la experiencia latinoamericana comparada evidencia las dificultades financieras de los partidos para sostenerse y consolidarse, así como los riesgos de que su financiamiento (tanto ordinario como electoral) sea exclusivamente privado. Como bien ha dicho José Woldenberg, es improbable que los sistemas pluralistas alcancen y mantengan un equilibrio razonablemente equitativo y competitivo sin un financiamiento público (Carrillo, 2003: 23-24).

Por todo ello, y si bien somos de la opinión de que no existe un sistema ideal de financiación, nos pronunciamos a favor de un sistema mixto (la opción dominante en América Latina) debiendo cada país, en función de su situación particular y de los objetivos que se persiguen, determinar los porcentajes de dinero público y privado. Creemos asimismo, que para compensar los posibles riesgos burocratizadores del financiamiento público valdría la pena establecer un sistema de "matching", en virtud del cual un porcentaje de la ayuda pública esté condicionada a que los partidos recauden recursos por su propio esfuerzo, prefiriendo aquellos fondos que provengan de numerosas y pequeñas contribuciones, en lugar de pocas y grandes sumas de dinero.

EL FINANCIAMIENTO MIXTO

Un examen comparado de la legislación electoral de los países latinoamericanos muestra que todos sus ordenamientos electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, si bien en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así, mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en esta materia, otros países en cambio, se caracterizan por contar con regulaciones generales y escasas. Vale sin embargo anotar, que algunos países como Chile y Perú, hasta ahora caracterizados por su exigua regulación en este tema, han aprobado recientemente leyes que procuran regular más detalladamente la financiación política².

² En Chile se aprobó la Ley No.19884 sobre Transparencia y límites al gasto electoral, en agosto de 2003. En Perú, en octubre del mismo año, se aprobó la Ley No.28094 de Partidos Políticos.



En relación con el tipo de financiamiento, predomina en toda la región (salvo en Venezuela) el sistema mixto. Si bien en algunos casos, como el de México, prevalecen los fondos públicos sobre los privados, en la mayoría de los países el financiamiento privado es mayoritario.

La regulación del componente público del financiamiento mixto: principales rasgos y tendencias

Un análisis de los principales rasgos y tendencias del financiamiento público en la región, muestra lo siguiente:

- Con el establecimiento en el 2003 del financiamiento público directo en las legislaciones peruana y chilena, se consolidó una tendencia en la región a instaurar en todos los países – salvo en el caso de Venezuela- el sistema de financiamiento estatal compuesto (directo e indirecto). Esta modalidad de financiamiento combina los aportes de dinero, bonos o préstamos (financiamiento directo), con el otorgamiento de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura, exoneraciones, acceso a los medios de comunicación, entre otros (financiamiento indirecto).
- Los aportes del Estado se distribuyen principalmente con base en la fórmula de proporcionalidad en relación con el número de votos obtenidos en las últimas elecciones y en segundo lugar, mediante un método combinado en que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral. Si bien este criterio es razonable, porque considera el grado de arraigo social de cada partido y su caudal electoral, también es cierto que tiende a prolongar las desigualdades entre los llamados partidos grandes y los pequeños, así como con los de reciente incorporación en la contienda político electoral. Ciertamente los propulsores de la igualdad señalan que estos requisitos bloquean el acceso de nuevas opciones lo que puede crear “una suerte de pugna entre *insiders* y *outsiders* de la arena electoral” (Woldenberg, 2003: 22).

Precisamente, estas razones han provocado que en algunos países se busque una combinación entre criterios de proporcionalidad y de equidad. Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana han establecido fórmulas híbridas en ese sentido.

- Además de estos criterios, otro elemento que incide en la equidad de la contienda, se refiere al momento del desembolso del financiamiento directo. Este es un elemento importante porque cuando no se prevé expresamente un sistema especial para incluir o dar facilidades a los nuevos o pequeños partidos, se corre el riesgo de poner en situación de desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por primera vez.

En efecto, si la entrega del subsidio se realiza con posterioridad a las elecciones, es dable pensar que se desfavorece a aquellos partidos de reciente creación, con menores recursos



financieros o con menor capacidad crediticia. No obstante ello, el subsidio posterior, que adquiere más bien la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que registren y reporten, en forma detallada y transparente, sus ingresos de origen privado y sus gastos reales. En este campo específico predomina en América Latina la fórmula que distribuye una parte antes de las elecciones y otra después (59% de los países).

- Una particularidad de las campañas políticas actuales, especialmente de las presidenciales, basadas fundamentalmente en el manejo de la imagen de los candidatos y en la difusión masiva de los mensajes políticos, hace del tema del acceso a los medios una cuestión clave. Destaca en esta área la importancia, cada vez mayor, de la televisión como factor determinante en la vinculación y comunicación de los candidatos con el electorado. De este modo, el apoyo más importante a señalar dentro del financiamiento público indirecto en la región, lo constituye el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación estatales o privados.
- Existe una tendencia en la región a favor del financiamiento público para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluidas actividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios (Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, 2004: 7). Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.

La regulación del componente privado del financiamiento mixto: principales rasgos y tendencias

Como se señaló anteriormente, no hay duda que el financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos, el cual tiene virtudes y riesgos. Entre las primeras cabe destacar que ayuda a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad, y que la necesidad de las organizaciones partidarias de buscar recursos más allá de los que les otorga el Estado, hace que las mismas tiendan a mejorar la eficiencia en el manejo de sus presupuestos. Por su parte, el tráfico de influencias, la captura de la agenda del Estado y los escándalos de corrupción política, todos riesgos asociados al financiamiento privado, han determinado que la mayoría de los países (83%), hayan introducido prohibiciones en cuanto a su origen y algunos hayan impuesto límites en relación con sus montos. Solamente El Salvador, Panamá y Uruguay no establecen limitación alguna en esta materia. En general, a través del establecimiento de estas barreras o restricciones a las contribuciones privadas, se procura evitar grandes desequilibrios o asimetrías en las arcas de los partidos; disminuir la magnitud de las contribuciones “plutocráticas” y la consiguiente influencia indebida de los “fat cats” o de instituciones y grupos de interés sobre las instituciones y políticas públicas; así como impedir la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico.



Las principales modalidades en materia de prohibiciones y limitaciones son:

- En la mayoría de los países se establecen prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas, destacando, en primer lugar, aquellas provenientes de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros (72%); en segundo lugar las contribuciones de contratistas del Estado (50%) y en tercer lugar, las donaciones anónimas (50%).
- Además de las prohibiciones por su origen, que son las más comunes, existen también limitaciones en cuanto al monto de las contribuciones individuales, como en el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú.

Sin bien en principio estamos de acuerdo con la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones privadas, la experiencia latinoamericana demuestra que la facilidad de su regulación contrasta con la dificultad de asegurar su cumplimiento, más aun cuando la legislación no establece los mecanismos y recursos necesarios para garantizar su eficacia o la sanción en caso de trasgresión. De ahí que compartimos la opinión de los expertos que privilegian, como alternativa a las prohibiciones y limitaciones, utilizar mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación amplia dirigidos a aumentar la transparencia del financiamiento político.

Resumiendo, como bien expresa De la Calle (2004: 21-45), aunque el financiamiento público ha cumplido en América Latina, en cierto grado, sus metas de fomentar la equidad, la autonomía y la transparencia, éste convive con un alto nivel de financiamiento privado rodeado de incertidumbre y sospechas. No debemos olvidar que estamos en una región con tradiciones políticas y culturales que favorecen el clientelismo y la impunidad, y que prácticas de subregistro, dobles contabilidades, estructuras paralelas, desvío de donaciones, etc., no son fáciles de erradicar de un día para otro. De ahí que la ley no sea el único instrumento disponible. Mecanismos culturales y pedagógicos también deben ser utilizados en la formación ciudadana para el acatamiento de las reglas y la búsqueda de la transparencia, y para fortalecer la inversión democrática.

Por todo ello, creemos que es urgente y fundamental instalar en las agendas políticas, tanto regional como nacionales, un debate profundo sobre el tema del financiamiento político que trate minuciosamente sus características; su impacto sobre las condiciones de equidad de la competencia electoral, sobre la autonomía de los partidos frente a los grandes grupos económicos, sobre los niveles de transparencia en el origen y destino de los recursos, sobre el fortalecimiento de los partidos y la institucionalización de los sistemas partidarios, sobre la cultura política, así como su papel en el proceso de consolidación de la democracia en América Latina.



EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, cabe distinguir, según se trate de la televisión, la radio y la prensa escrita. Sin embargo, como ya hemos mencionado, los métodos de hacer y participar en la política han cambiado sustancialmente en los últimos años. La política se expresa hoy, más que nunca, a través de los medios de comunicación social.

La relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la “videocracia” y del homo videns³– por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales, especialmente las presidenciales.

El acceso que los partidos políticos tienen a los medios de comunicación electrónicos en América Latina, puede verse como un *continuum* compuesto por diversas modalidades, que Rial resume de la siguiente forma (Rial, 2004: 47-75):

- Franja electoral gratuita y franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo ínter electoral. Única forma de propaganda permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en la televisión y también en la radio, o únicamente en alguno de esos medios. Esto solo se da en Brasil y Chile⁴.
- Combinación entre uso de franjas reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles. Una franja gratuita, más espacios pagos con fondos públicos, más espacios contratados privadamente.
- Franja electoral en medios estatales y privados, más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral.
- Franja en espacio estatal más posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. La contratación de publicidad suele no tener límites.
- Libertad de contratación de tiempo en radio y televisión.

A partir de las modalidades citadas, surgen dos tendencias relevantes en la regulación: en primera instancia, la mayoría de los países (76%) confiere a los partidos espacios gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa en la región la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para

3 Sartori, Giovanni (1999), p.159.

4 Brasil prohíbe en la televisión la propaganda electoral comercial, garantizándoles a cambio a los partidos una franja diaria de publicidad gratuita durante la campaña electoral. Chile, por su parte, prohíbe la contratación en televisión abierta, en donde otorga la franja gratuita, pero es posible contratar propaganda electoral en radioemisoras, televisión por cable y prensa escrita.



finés de propaganda electoral, siendo Brasil, Colombia, México y Perú los únicos países donde la legislación electoral específica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. No obstante la existencia de beneficios estatales en este sentido, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en relación con la regulación referida al acceso a los medios, particularmente en razón de que los efectos alcanzados sobre la equidad en la contienda y sobre el control de los gastos electorales no parecen haber sido significativos, como se expone en el siguiente punto.

En cuanto al acceso de los partidos a la prensa escrita, en la mayoría de los países éste es amplio, si bien en algunos casos existen límites tales como en Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

La difícil tarea de garantizar el acceso equitativo a los medios de comunicación

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democrático-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la información. Por una parte, todos los partidos deben tener la oportunidad de presentar a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales. Por otra, los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base mínima para realizar una "elección informada".⁵

No obstante, en los hechos el principio de equidad resulta difícil de garantizar. Son varias las causas que obstaculizan el acceso igualitario de las agrupaciones partidarias y sus candidatos a los medios de comunicación. Por un lado, los dueños y administradores de los medios frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos económicos y políticos. Aún en los medios de propiedad colectiva, es común que los que controlan las acciones tengan intereses específicos que promover o defender, que los lleven a privilegiar o brindar mayores espacios o tiempos a aquellos grupos políticos que, manifiesta o veladamente, representen dichos intereses.

Así, no obstante la existencia de iniciativas estatales en este campo, en la mayoría de los países aún existen profundas inequidades provocadas fundamentalmente por:

- (i) El predominio en la región de una fórmula que combina el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco regulada y por lo general difícil de controlar. La contratación privada produce frecuentemente desequilibrios entre los diferentes partidos, en la medida en que son éstos y los candidatos que disponen de mayores recursos los que tienen más acceso a los espacios privados.
- (ii) La baja audiencia que caracteriza, por lo general, a las televisoras y frecuencias del Estado.

5 Ver al respecto, Goodwin-Gill (1994), pp. X-XIV. También Centro Carter (2003), p.40.



- (iii) Los efectos de la revolución de las comunicaciones sobre el financiamiento de la política, deja desactualizadas determinadas disposiciones jurídicas que regulan el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Si con la televisión por cable se generaron vacíos de regulación y dificultades para el control, la televisión satelital y la propaganda diseminada por "internet" produce mayores complicaciones. El hecho de que la televisión satelital se produzca y transmita desde fuera de las fronteras nacionales, deja al Estado desprovisto de métodos de fiscalización, en la medida en que no tiene potestades sobre el espacio en que operan dichas empresas. Dificultades similares se enfrentan para regular el uso de "internet" con estos fines. Estos aspectos pueden incrementar la desigualdad, pues son los partidos con mayores recursos y contactos internacionales los que están en capacidad de incursionar en esta nueva modalidad para transmitir sus mensajes políticos.⁶
- (iv) Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos, en pocos de ellos se contempla el apoyo para hacer frente a la producción de la propaganda, tarea para la cual se requiere de altas sumas de dinero.
- (v) El tratamiento de la noticia en programas políticos y en noticieros es, en algunos casos, parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos.
- (vi) La ausencia de capacidad de los organismos electorales, en la mayoría de los países, para llevar a cabo un efectivo seguimiento y control de la propaganda política y la comunicación social.

Los medios: disparadores del gasto electoral

Actualmente, la mayoría de los analistas en este tema concuerdan en que los costos de las campañas han ido en aumento, existiendo la percepción generalizada de que uno de los rubros más onerosos es el pago de la publicidad política en la televisión⁷.

No obstante, si bien existe acuerdo en el papel cada vez más importante que juegan los medios de comunicación, en particular la televisión, en la política en general y durante las campañas electorales en particular, no existe en cambio consenso sobre cuál debe ser el mejor camino a seguir. Para algunos, la regulación constituye una solución, mientras que otros estiman que los espacios gratuitos no resuelven el problema, en la medida en que los costos de producción de la propaganda son cada vez mayores. De los estudios que se han realizado hasta el presente, no puede decirse empero que el espacio gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la televisión, o la prohibición de la publicidad pagada, tenga una incidencia sustancial y que cambie el resultado electoral, pero sí parece claro que estas medidas han favorecido la convivencia y la tolerancia dentro del sistema político y que tienden a atenuar los niveles de corrupción asociados a la actividad política y a mejorar la deteriorada imagen de los partidos⁸.

6 Rial, Juan (1999). mimeo.

7 Ver De La Calle, Humberto. Capítulo 1 de la primera parte de esta obra.

8 Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2003), *ibid.cit.*



Pero con independencia de este debate, lo cierto es que la televisión se ha vuelto inevitable debido a la manera en que se llevan a cabo las campañas electorales, sobre todo las presidenciales. De ahí que el desafío consista en que su utilización por los partidos repercuta positivamente en favor de su fortalecimiento y en el de la democracia.

En nuestra opinión, y dada la creciente importancia que han adquirido los medios de comunicación como disparadores del gasto electoral, especialmente la televisión, durante las campañas presidenciales en varios países de la región, es importante que los gobiernos adopten reformas dirigidas a: i) Reducir la duración de las campañas⁹; ii) Poner límites a los gastos en medios de comunicación; iii) Facilitar, vía recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados); iv) Propiciar un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales; y v) Tratar de impedir la concentración de la propiedad de los medios en pocas manos¹⁰.

OBJETIVOS GENERALES PARA UNA REFORMA

Los procesos de reforma en materia de financiamiento político deben estar guiados por el objetivo básico de fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y transparencia. El propósito fundamental pasa por lograr que sea el sistema el que controla al dinero y no el dinero al sistema. Por ello, toda reforma debe tener brújula, para no perder su norte, y ser realista y precisa en cuanto a sus objetivos, evitando buscar soluciones perfectas que suelen fracasar en la práctica.

De ahí la importancia de que tanto sus objetivos generales como específicos, así como los medios para alcanzarlos estén identificados adecuadamente. La experiencia comparada demuestra que frecuentemente las reformas privilegian los objetivos, pero ponen poco cuidado en el diseño del proceso, los mecanismos y los órganos dirigidos a asegurar el cumplimiento de los mismos.

La premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aun mayor fuerza en el ámbito de la financiación política por dos razones principales: la estrecha vinculación del tema, tanto con las características del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular, y la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política, lo que puede llevar a que una misma solución sea valorada de manera contradictoria en contextos nacionales diferentes.

9 El objetivo de reducción del tiempo de campaña tropieza, sin embargo, con múltiples dificultades. Están, por una parte, las resistencias que oponen candidatos interesados en posicionar su imagen con suficiente antelación como para lograr ventajas iniciales contra sus adversarios e, incluso, presionar a sus propios partidos. Pero, además, se hace cada vez más arduo diferenciar los períodos electorales de los no electorales debido a las múltiples elecciones que el mismo desarrollo democrático demanda y establece, y porque al período electoral propiamente dicho hay que sumarle las campañas internas de las organizaciones políticas, que de internas sólo tienen el nombre pues se desarrollan con toda publicidad y como un elemento más de la campaña externa. Se requiere, por lo tanto, el desarrollo de criterios claros en esta materia por parte de los organismos de control.

10 Del Castillo P. y Zovatto, Daniel (1998), p. 20.



Otras cuatro consideraciones son pertinentes en relación con esta cuestión. La primera de ellas radica en destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por la reforma y en relación con los efectos deseados sobre el sistema político y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas, así como de los efectos no deseados o perversos, evitando en todo momento caer en el error de llevar a cabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales. La segunda, pasa por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación sea parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, pues sus consecuencias afectan a aspectos de gran importancia, como la contienda ínter partidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente, la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. La tercera, consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución, como ya dijimos, suele engendrar efectos no buscados que deben ser nuevamente corregidos mediante otra reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 50 años, se le denomina la “legislación interminable”. Finalmente, la cuarta consideración aconseja evitar la sobrerregulación, legislando sólo aquello que pueda hacerse cumplir y que se pueda controlar. Experiencias tanto de países latinoamericanos como de Francia, Israel, España y Estados Unidos, demuestran que la incapacidad de hacer cumplir las normas destruye las buenas intenciones de los reformadores.

Dentro de esta línea de pensamiento y en nuestra opinión, todo proceso de reforma en materia de financiamiento político debería prestar atención a los siguientes objetivos generales:

- 1) *Garantizar una efectiva competencia electoral y promover la equidad política.* Los partidos y candidatos deben competir en condiciones de equidad. Una regulación adecuada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es esencial para equilibrar las condiciones de la competencia electoral reduciendo las diferencias, en cuanto a recursos, que existen frecuentemente entre los llamados partidos grandes y los pequeños; posibilitando además el ingreso de nuevas fuerzas políticas. El acceso de los partidos a los medios de comunicación (en particular la televisión) en condiciones de equidad es fundamental.
- 2) *Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación.* La transparencia de las finanzas de los partidos no sólo permite a los electores decidir su voto con base en información adecuada y suficiente, sino que resguarda a los donantes de presiones políticas y, en sentido contrario, protege a los políticos de las presiones de los intereses privados. Por ello, es fundamental establecer mecanismos rigurosos de rendición de cuentas y divulgación de los ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto en periodos electorales como entre elecciones.
- 3) *Reducir la necesidad de dinero controlando los disparadores del gasto electoral.* Medidas importantes para el logro de este objetivo son, entre otras: acortar la duración de las campañas electorales, establecer topes a los gastos de los partidos, prohibir o restringir la publicidad política pagada y otorgar financiación pública.



- 4) *Combatir frontalmente el tráfico de influencias, la corrupción política y el ingreso de dinero ilícito en las finanzas partidarias.*
- 5) *Mejorar el uso de los fondos públicos invirtiendo en el fortalecimiento de partidos democráticos.* Los partidos y la competencia política abierta y libre entre ellos son esenciales para la existencia, el funcionamiento y la sostenibilidad democrática, lo cual demanda que éstos tengan acceso, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales. Importa, asimismo, que parte de los fondos públicos, más que en propaganda y campañas electorales, se inviertan en actividades de investigación, formación y capacitación, y en el fortalecimiento y la institucionalización de partidos y sistemas partidarios democráticos.
- 6) *Consolidar el estado de derecho y fortalecer la capacidad de hacer cumplir las normas.* El cumplimiento es esencial en cualquier sistema regulatorio. Si no existe un mecanismo que obligue su observancia, las leyes —independientemente de sus buenas intenciones— tendrán poco valor. De ahí la importancia, como hemos insistido a lo largo de este trabajo, de contar con órganos de control fuertes y autónomos, así como con un régimen de sanciones eficaz, que combine adecuadamente incentivos con castigos.

En síntesis, el establecimiento de un sistema de financiamiento equitativo, transparente y sujeto a control, debe estar siempre determinado por los objetivos generales y específicos que se persiguen, responder a las particularidades y necesidades propias de cada país, y fundamentarse en una estrategia holística y bien articulada. Dicho sistema debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos y órganos de control eficaces, apuntalado por la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Sin embargo, como ya se señaló, en la mayoría de los países de América Latina existe un bajo nivel de cumplimiento de las leyes, un reducido nivel de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones poco eficaz. De ahí que no sea suficiente recorrer el camino de las reformas legales. Es preciso ir más allá. Como bien señala Humberto De la Calle, en este tema, hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública. Por ello, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no son acompañadas del cambio necesario en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los políticos.

CONCLUSIÓN

Estamos pues ante un tema no sólo técnico sino también político, complejo, controvertido, irresuelto, para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas, más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma.

Un buen sistema de financiamiento tiene que garantizar una competencia política abierta, libre y equitativa, y contribuir a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia, mediante el mejoramiento de la transparencia. En este sentido, un sistema mixto (público y privado), con divulgación plena, y un órgano de control fuerte respaldado por un régimen de sanciones eficaz, son requisitos esenciales para el éxito de una reforma en esta materia.



El financiamiento público que se dé a los partidos debe guardar relación con los esfuerzos que éstos hagan para conseguir sus propios recursos, vía complementación de fondos (*matching*) o mediante reembolsos. Por su parte, un porcentaje del financiamiento privado debería provenir de las bases (*grassroots*) sin pretender que ésta sea la única fuente de recursos. La divulgación requiere la presentación de informes periódicos, auditoría, acceso público a la contabilidad y publicidad. El control demanda una autoridad autónoma (política y financieramente) e investida con suficientes poderes legales, para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instruir procesos. Cualquier cosa menos, como bien ha señalado K.Z. Paltiel, es una fórmula para el fracaso.

De ahí la importancia de generar una voluntad política genuina y firme a favor de reformas auténticas. En este sentido, es de capital importancia la presión pública permanente de la ciudadanía, demandando una política limpia y transparente, y una competencia electoral efectiva. El papel del sector privado, de los medios y de las organizaciones de la sociedad civil es igualmente crítico. Debe generarse, asimismo, un cambio positivo en la cultura política. Pero, obviamente, la responsabilidad principal recae en los políticos, quienes deben demostrar preocupación genuina por mejorar sus estándares éticos y por llevar a cabo un cambio real en la manera de hacer política. Su reputación y credibilidad como actores centrales del juego democrático depende de ello. Por lo tanto, además del consenso necesario que permita avanzar con las reformas, debe existir de parte de los dirigentes partidarios un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin el cual no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

En efecto, uno de los temas principales de la actual agenda política regional es el fortalecimiento de los partidos y el rescate de la ética política perdida. La consolidación de la democracia en América Latina enfrenta hoy el desafío de mejorar la calidad de la política, reconectarla con la ética y ponerla al servicio de los problemas reales de la gente. Pero el cumplimiento de estos objetivos sólo se logrará con partidos más fuertes, más democráticos, más institucionalizados y firmemente comprometidos con estos propósitos y, en todo ello, la cuestión del financiamiento político juega un papel fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

- Navas, Xiomara (1998). La financiación electoral en América Latina, subvenciones y gastos. En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Compilado por Nohlen, D.; Picado, S. y Zovatto, D. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Universidad de Heidelberg / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Instituto Federal Electoral / Fondo de Cultura Económica.
- Woldenberg, José (2003). Relevancia y actualidad de la contienda política-electoral. En: Carrillo, M. et. al. Dinero y contienda político-electoral. México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral.
- Gidlund, G. (1991). Public Investment in Swedish Democracy. Gambling with Gains and Losses. En: Wiberg, Matti, Eds., The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries, The Finish Political Association.
- Del Castillo, Pilar & Zovatto, Daniel (1998). La financiación de la política en Iberoamérica. San José: IIDH/CAPEL.
- Carrillo, Manuel et al (2003). Dinero y contienda político-electoral. México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Federal Electoral.
- Foro Interamericano sobre Partidos Políticos de la OEA (2004). ¿Es el financiamiento un obstáculo para la participación política de la mujer? Washington: Memoria del taller sobre la participación política de la mujer, celebrado el 16 de diciembre de 2003, OEA/IDEA. www.upd.oas.org/fiapp
- De La Calle, Humberto (2004). Financiamiento político: público, privado y mixto. En: Griner, Steven y Zovatto, Daniel. De las normas a las buenas prácticas. OEA/IDEA.
- Rial, Juan (2004). Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación. En: Griner, Steven y Zovatto, Daniel. De las normas a las buenas prácticas. OEA/IDEA.

ELECCIONES MUNICIPALES EN CENTROS POBLADOS*

Fernando Tuesta Soldevilla**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio del 2006.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de junio del 2006.

Resumen: Analiza la figura de los Centros Poblados en la República de Perú y las implicaciones de efectuar elecciones universales y directas de sus autoridades municipales, sin que dichos Centros gocen de autonomía y de un nivel de gobierno respecto de la división política administrativa del país.

Palabras claves: Elecciones Municipales / Elecciones Locales / Perú / Gobierno local / División Política Territorial / Proyecto de Ley

Abstract: The article analyzes the figure of "Centros Poblados" in Republic of Peru and the implications to carry out universal and direct elections of its municipal authorities, because those Centers don't have autonomy and a level of government respect to administrative political division of the country.

Key words: Municipal Elections / Local elections / Peru / Local government / Political division territorial / Project of law

* Ponencia en el marco de informe a la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso de la República de Perú.

** Magister y Licenciado en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política, en la Ruprecht-Kart-Universität Heidelberg, Alemania. Entre diciembre de 2000 y diciembre del 2004, fue Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en la que dirigió ocho procesos electorales. Consultor internacional en temas de elecciones, partidos políticos y opinión pública para varios organismos internacionales y empresas privadas. Es fundador de la consultora privada POLITIKA (Tuesta & Consultores). Ha participado como Observador Electoral en Chile (2006), Venezuela (2004), Guatemala (2003) Colombia (2003), México (2003), Argentina (2003), Bolivia (2002), Colombia (2002), Argentina (2001). Es profesor de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y dirige el Instituto de Opinión Pública. Ha sido profesor de la Universidad de Lima, de la Universidad del Pacífico y de la Academia Diplomática del Perú. Es además autor de más de una docena de libros, entre los que se encuentran: "La Representación Política: las reglas también cuentan (Sistemas Electorales y Partidos Políticos)", "No sabe/no opina: Encuestas políticas y medios", "El sistema de Partidos Políticos en el Perú; 1978-1995", "El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas", "Perú Político en Cifras 1821-2001". Además ha escrito más de una veintena de capítulos en libros colectivos, lo mismo que en revistas académicas. Ha colaborado en diversos medios periodísticos (El Comercio, La República, Perú21, Caretas, Expreso, El Peruano, entre otros) y ha sido columnista de Canal N.



En el Perú la división política administrativa señala al departamento (25) como primer nivel, provincia (194) en el segundo nivel y distrito (1826), como el tercer nivel. En el primer caso se desarrolla la elección de los congresistas y en los otros dos, la de alcaldes y concejales. Sin embargo, en muchos distritos existen conglomerados poblacionales que desarrollan tales dinámicas que demandan no solo tener municipios propios sino poder elegir a sus autoridades. Sin embargo, hay una serie de impedimentos que hacen esta demanda como difícil de atender.

El artículo 132 de la actual Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) establece que el procedimiento para la elección de las autoridades de centros poblados se regula por la ley de la materia. Sin embargo, las normas electorales vigentes no establecen ningún procedimiento o método relacionado con la elección de estas autoridades, ya que no existe una ley especial sobre estas elecciones y la Ley de Elecciones Municipales, que norma la organización y ejecución de las elecciones municipales, sólo considera que en las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Consejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República¹.

Existe, por lo tanto, un vacío normativo respecto a la elección de las autoridades de las municipalidades de centros poblados. Atendiendo a dicho vacío, en principio, se encuentra en el Congreso un Proyecto de Ley, que pretendiendo regular las elecciones de autoridades de estas municipalidades resulta justificado.

EL PROYECTO DE LEY N° 10157/2003-CR

El Proyecto de Ley de Elecciones Municipales en Centros Poblados establece, fundamentalmente, lo siguiente:

1. Que las elecciones de autoridades de las municipalidades de centros poblados son convocadas por el Presidente de la República (Art. 2).
2. Que la organización y conducción del proceso electoral está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) (Art. 2).
3. Que la fiscalización y control del proceso, así como la proclamación de autoridades, le corresponde al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (Art. 3).
4. Que se aplican a estas elecciones, supletoriamente, las normas de la Ley de Elecciones Municipales.

En suma, lo que en esencia plantea el Proyecto de Ley es la consagración de las elecciones universales y directas como método para la elección de autoridades de las municipalidades de

¹ LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES.-

Artículo 1o.- La presente Ley norma la organización y ejecución de las elecciones municipales, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Regionales.

En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Consejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.

Las elecciones municipales se realizan cada cuatro años.



centros poblados, tal como ocurre con la elección de las autoridades de las municipalidades provinciales y distritales.

ASPECTOS TÉCNICOS

Existen diversas dificultades técnicas que harían inviable en el corto plazo organizar elecciones universales en las municipalidades de centros poblados.

El actual Padrón Electoral no permite organizar elecciones a nivel de centros poblados

La mayor dificultad para organizar elecciones universales en los centros poblados, se encuentra en que el actual padrón electoral lo hace inviable, por lo que se requiere una adecuación de dicho padrón a fin de poder determinar quiénes son los electores de cada centro poblado. El organismo encargado de adecuar el padrón es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).²

Ahora, realizar esta adecuación ofrece diversas dificultades por las siguientes razones:

- El padrón electoral se conforma sobre la base del registro de ciudadanos que realiza el RENIEC.
- La estructura del registro de ciudadanos, contempla sólo tres niveles para definir el domicilio de los ciudadanos: departamento, provincia y distrito.
- Este registro no puede incorporar un nivel menor, por cuanto no existe en el Perú información sistematizada respecto de los centros poblados (mayores o menores), lo que hace que no se conozca a ciencia cierta cuántos centros poblados existen, cuál es su ubicación y menos aún sus límites, lo que impide saber qué ciudadanos se encuentran en la circunscripción correspondiente.
- Para definir el padrón electoral, es imprescindible conocer qué ciudadanos están registrados en determinada circunscripción, si esto no es posible, tampoco lo será la elaboración de un padrón electoral y en consecuencia llevar a cabo una elección.

Sólo si se salvan las observaciones señaladas respecto al padrón electoral podría contarse con un padrón electoral que permita la organización de elecciones universales para elegir a las autoridades de las municipalidades de los centros poblados.

² LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES.-

Artículo 203.- En el padrón se consignan los nombres y apellidos y el código único de identificación de los inscritos de los inscritos, la fotografía, y firma digitalizada de cada uno, los nombres del distrito, provincia y el departamento y el número de mesas de sufragio.

ASPECTOS JURÍDICOS

También es necesario tener en cuenta el marco jurídico, constitucional y legal vigente.

Antecedentes constitucionales

El Art. 191 de la Constitución de 1993, antes de la reforma introducida por la Ley N° 27680 (publicada el 07 de marzo de 2002), establecía que: “Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.”

Dicho marco constitucional ahora derogado, a diferencia del actual, precisaba con claridad que las municipalidades delegadas, las actuales municipalidades de centros poblados, eran órganos de gobierno local y contaban con autonomía política, económica y administrativa.

Implicancias del marco constitucional vigente sobre las municipalidades de centros poblados

El marco constitucional vigente en materia de municipalidades de centros poblados es resultado de las modificaciones introducidas por la Ley N° 27680. El Art. 189 de la Constitución Política del Perú establece que el territorio de la república está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno, a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley.

Asimismo, de conformidad con el Art. 194 de la Constitución, los órganos de gobierno local son las municipalidades provinciales y distritales, las mismas que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Respecto a las municipalidades de centros poblados, este último dispositivo constitucional establece, únicamente, que las mismas “son creadas conforme a ley.”

De las referidas normas constitucionales se desprenden con claridad meridiana las siguientes conclusiones:

- Primero, constitucionalmente no está previsto que la organización del territorio de la república tenga un nivel de gobierno por debajo del nivel distrital. Concretamente, el nivel de gobierno local está conformado únicamente por las municipalidades provinciales y distritales. Es decir, no existe la posibilidad de que los centros poblados constituyan un tipo de circunscripción en la cual se pueda constituir y organizar un nivel de gobierno. En pocas palabras, las municipalidades de centros poblados no son un nivel de gobierno.
- Segundo, las municipalidades de centros poblados no tienen autonomía política, económica y administrativa. Esta conclusión es coherente con el hecho que dichas municipalidades no son un nivel de gobierno.

Debe mencionarse, sin embargo, que el segundo párrafo del Art. 189 de la Constitución establece que el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y centros poblados. No obstante, consideramos que si se realiza una lectura sistemática de las normas constitucionales sobre los centros poblados, es decir, considerando el primer párrafo del citado Art. 189 y el Art. 194, puede interpretarse que las municipalidades de centros poblados no son un nivel de gobierno, máxime si no tienen autonomía política, económica o administrativa.

En todo caso, parece que ha existido un problema de técnica legislativa constitucional que complica la situación constitucional y legal de las municipalidades de centros poblados, dejándolos en una zona nebulosa e incierta. Como hemos referido en los antecedentes, este es un problema que no existía con el derogado Art. 191 de la Constitución de 1993 que sí señalaba claramente que las municipalidades de centros poblados eran un nivel de gobierno y contaban con autonomía política, económica y administrativa.

Atendiendo la supremacía que tiene la Constitución Política respecto al resto del ordenamiento jurídico, consagrada por el Art. 51 de la Constitución,³ las referidas conclusiones derivadas del marco constitucional respecto a las municipalidades de centros poblados constituyen los lineamientos a partir de los cuales debe orientarse el marco legal respecto a dichas municipalidades.

El marco legal vigente: dependencia de las municipalidades de centros poblados respecto de las municipalidades provinciales

En coherencia con el marco constitucional vigente, de conformidad con el Art. 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades de centros poblados son creadas por la municipalidad provincial dentro de cuyo territorio se encuentran. Según dicha norma la municipalidad provincial determina la delimitación territorial, el régimen de organización interior, las funciones que se le deleguen, los recursos que se le asignen, y las atribuciones administrativas y económico-tributarias de las municipalidades de centros poblados. De acuerdo a dicha regulación resulta evidente que las municipalidades de centros poblados dependen política, económica y administrativamente de la municipalidad provincial que las crea; por tanto, no tienen ningún tipo de autonomía.

De otro lado, según el Art. 130 de la Ley Orgánica de Municipalidades, los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y cinco regidores, los mismos que son elegidos por un período de cuatro años, contados a partir de su creación. Conforme al Art. 131 de dicha ley, estas autoridades, son proclamadas por el alcalde provincial, ratificando el resultado de las elecciones convocadas para tal fin. Asimismo, según el Art. 132 de la misma ley, el procedimiento para la elección de las autoridades de centros poblados se regula por la ley de la materia.

3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 51o.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

Elecciones universales a nivel de las municipalidades de centros poblados

Como hemos referido el Proyecto de Ley objeto de nuestro comentario, en esencia, consagra las elecciones universales y directas como método para la elección de las autoridades de las municipalidades de los centros poblados. Sin embargo existen algunas acotaciones que deben realizarse al respecto.

Desde el punto de vista constitucional y legal, consideramos que para que se instaure la elección por sufragio universal y directo en las municipalidades de centros poblados, tendríamos que estar en un escenario constitucional distinto: es decir, las municipalidades de centros poblados tendrían que ser consideradas, sin ambages, como un nivel de gobierno y, además, ser autónomas. En este nuevo escenario ni siquiera tendría sentido la regulación contenida en el citado Art. 131 de la Ley Orgánica de Municipalidades en el sentido que las autoridades de las municipalidades de centros poblados sean proclamadas por el alcalde provincial, dado que ya no tendrían dependencia respecto de la autoridad municipal provincial.

Dado que, conforme al actual marco constitucional, las municipalidades de centros poblados no son claramente un nivel de gobierno y no tienen autonomía, son una instancia cuyo poder no deriva de la voluntad popular sino de la voluntad de una autoridad municipal provincial. Coherentemente con esta calidad no serían necesarias elecciones universales y directas para elegir a las autoridades de las municipalidades de centros poblados.

Dicho de otro modo, en los regímenes democráticos las elecciones universales son la fuente del poder de los diversos niveles de gobierno y es en virtud de esta modalidad de elección que los niveles de gobierno cuentan con autonomía política, económica y administrativa. De ahí que si se trata de elegir a autoridades cuyo poder es delegado y no tienen autonomía, no resulta necesario ni lógico celebrar elecciones universales y directas.

En este sentido debemos precisar cual es la función de las elecciones. Como dice Rodrigo Borja: "Bajo la hipótesis de que en una sociedad políticamente organizada alguien tiene que mandar, se suscita de inmediato la cuestión de quién debe hacerlo legítimamente. No puede una sociedad pasarse sin mando, pero al mismo tiempo no debe ejercerlo sino quien tenga derecho para ello (...) Como consecuencia de esto surge la necesidad de crear un método adecuado para identificar y recoger esa voluntad, que se manifiesta respecto a quién debe desempeñar las funciones de mando social. Tal método es el electoral, que consiste en la designación de los gobernantes por los gobernados, mediante la consignación de votos que expresen sus preferencias volitivas. (...) La función electoral es la forma más generalizada del sufragio. Consiste en la designación por los ciudadanos de las personas que deben asumir el manejo de los órganos electivos del Estado."⁴

En resumen, regular la elección de las autoridades de las municipalidades de centros poblados mediante el método de las elecciones universales y directas requeriría de un marco constitucional y legal distinto al vigente.

4 Rodrigo Borja, Voz Elecciones, *Enciclopedia de la política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998.

LA AGENDA PENDIENTE

De lo expuesto hasta este punto, es pertinente realizar un resumen sobre los asuntos pendientes necesarios para implementar elecciones universales y directas para la elección de las autoridades de los centros poblados:

1. Sería necesario definir con claridad el carácter de nivel de gobierno de las municipalidades de centros poblados, mediante una reforma constitucional que supere la ambivalencia que existe en el actual ordenamiento.
2. En el mismo sentido, sería necesario conceder autonomía política, económica y administrativa a dichas municipalidades, mediante una reforma constitucional y legal.
3. Dado el nuevo marco constitucional y legal y consagradas las elecciones universales y directas como método para elegir a las autoridades de las municipalidades de centros poblados, debería modificarse el Art. 131 de la Ley Orgánica de Municipalidades en el extremo que refiere que dichas autoridades son proclamadas por el alcalde provincial, ratificando el resultado de las elecciones convocadas para tal fin.
4. Antes de hacerse efectivas las elecciones universales y directas en el nivel de las municipalidades de centros poblados, sería necesario solucionar el problema de la inadecuación del padrón electoral a dichas elecciones. En todo caso, de llegar a aprobarse el proyecto de ley, debería tenerse en cuenta que la implementación efectiva de estas elecciones deberá ser un proceso gradual.
5. De aprobarse la elección universal y directa de las autoridades de las municipalidades de centros poblados, lo mejor sería incorporarlos dentro de los procesos electorales de calendario fijo, que deben contener, al igual que todos los procesos, una única fecha determinada y una razonable periodicidad. En este sentido, consideramos que debería reformarse el Art. 130 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en el extremo que establece que los concejos municipales de los centros poblados son elegidos por un período de cuatro años, contados a partir de su creación. En un nuevo escenario, lo ideal sería que las elecciones de las municipalidades de centros poblados se realice conjuntamente con las de las municipalidades provinciales y distritales.
6. De otro lado, consideramos que debería determinarse con precisión las funciones y competencias de los organismos electorales, delimitando las funciones administrativas de organización y conducción del proceso electoral, de la función de la impartición de justicia, lo que no ocurre en el Proyecto, cuyo Art. 3 señala que únicamente la fiscalización y control del proceso, así como la proclamación de autoridades, le corresponde al Jurado Nacional de Elecciones. En este sentido, creemos que debería precisarse como función principal del Jurado Nacional de Elecciones la de impartir justicia electoral.



7. En el mismo sentido señalado, si se propone otorgar funciones reguladoras a los organismos electorales, éstas deben realizarse en estricta concordancia con sus atribuciones, es decir, la Oficina Nacional de Procesos Electorales debe tener a su cargo la regulación de la planificación, organización y ejecución del proceso electoral y el Jurado Nacional de Elecciones la regulación de todo lo relativo a la impartición de justicia en materia electoral.

Sobre la modificación del número de votos para aprobar la revocatoria

Respecto a los mecanismos legales para modificar el número de votos requeridos para revocar a las autoridades, se ha planteado la siguiente pregunta: ¿Es necesaria una modificación a la ley, vía congreso, o basta con una norma de menor jerarquía como una interpretación del JNE?

Consideramos al respecto que lo que se necesita es modificar el Art. 23 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300), norma que establece que la revocatoria se produce con la aprobación de la mitad más uno de los electores.

Conforme ha sido interpretado por el JNE al expedir el Resultado Oficial de la Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales, realizada el 25 de noviembre del año 2001” (publicado como separa especial del Diario Oficial El Peruano, el 13 de diciembre de 1002), el término elector hace referencia a los ciudadanos que integran el electorado, es decir, aquellos que están inscritos en el padrón electoral. Por tanto, debe interpretarse que la revocatoria de autoridades se produce “cuando más de la mitad más uno de los electores registrado en el padrón electoral” de una circunscripción determinada aprueba la iniciativa de revocatoria el día de la consulta.

Es decir, la interpretación que ha dado el JNE del Art. 23 de la Ley N° 26300 es correcta; por tanto, consideramos que dicho organismo electoral no podría realizar una interpretación distinta a la que ha realizado. Siendo así, lo que se requiere es modificar la ley.

Ahora, consideramos la modificación de la ley debería ir en el sentido de considerar que la revocatoria de autoridades se produce cuando más de la mitad más uno de los votantes la aprueba. En este caso, se entiende por votantes a aquellos ciudadanos que efectivamente acuden a emitir su voto en el acto de la consulta popular de revocatoria.

Otras cuestiones a tener en cuenta

Uno de los mecanismos que debería considerarse para facilitar el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos, es tomar las medidas para que los ciudadanos puedan adquirir los planillones para la recolección de firmas sin tener que apersonarse a la capital de la República, sino, únicamente a la capital del departamento. Asimismo, consideramos que deberían simplificarse los procedimientos que ocurren en el trámite para la presentación de solicitudes de revocatoria, concentrando las funciones administrativas en la ONPE. Concretamente, actualmente participan en dicho trámite los tres organismos electorales. Entre éstos, el RENIEC se encarga



únicamente de la verificación de firmas, función que ha sido asignada a la ONPE para el caso de la inscripción de los partidos políticos.

Colaboraciones
EXTERNAS



REFORMAS A LAS ELECCIONES MUNICIPALES: ¿VERDADERA NECESIDAD O RETÓRICA POLÍTICA?

Gabriela Aguilar Herrera*
gabiagh@yahoo.com

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de mayo del 2006.

Revisión, corrección y aprobación: 10 de julio del 2006.

Resumen: Con la entrada en vigencia del Código Municipal de 1998, el sistema electoral patrio dio un viraje significativo, al completar la elección popular en los gobiernos locales. El presente artículo analiza la necesidad de replantear la ubicación temporal de esas elecciones municipales, de manera que éstas se realicen en conjunto para todos los puestos de elección popular en el ámbito local y preferiblemente como “elecciones de medio periodo”, en condiciones que permitan a todos los protagonistas del proceso electoral tener una amplia posibilidad de participación.

Palabras claves: Reformas electorales / Elecciones municipales / Elecciones locales / Proceso electoral

Abstract: When the Municipal Law became effective in 1998, the Costa Rican electoral system experienced a significant change by completing its popular election of local government delegates. This article analyses the necessity of a better thinking about the moment in time for celebrating those municipal elections, in a way that all local governmental delegates be chosen at the same time and preferably as “mid-term elections”, under conditions that give every electoral process protagonist full possibility of participation.

Key words: Electoral amendments / Municipal elections / Local elections / Electoral process process

* Defensora Pública en Ejecución de la Pena del Poder Judicial. Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.



Tabla de contenido

- I. Marco referencial a modo de introducción
 - II. Actual sistema electoral de los gobiernos municipales y sus antecedentes inmediato.
 - III. Antecedentes socio políticos y jurídicos que inciden en el actual sistema electoral de los gobiernos locales en costa ricaiv. principales cuestionamientos al sistema electoral de los gobiernos locales patrios
 - a) Ubicación temporal de las elecciones locales cuestionamiento respecto a la exclusión de organizaciones cívicas, el sistema de listas cerradas y bloqueadas y cuestionamientos a la barrera electoral.
 - b) Ausencia de financiamiento mediante deuda política, de los postulantes de candidaturas a nivel local.
 - IV. Principales cuestionamientos al sistema electoral de los gobiernos locales patrios.
 - V. ¿Necesidad de una reforma del sistema de elecciones municipales? propuestas legislativas y criterios jurídicos de relevancia.
- Conclusiones
Fuentes consultadas

I. MARCO REFERENCIAL:

De conformidad con el artículo primero de la Constitución Política, Costa Rica es una República democrática, libre e independiente. El gobierno nacional se caracteriza por ser alternativo y representativo. La historia constitucional patria evidencia que desde el inicio de la formación del Estado en 1821, las Cartas Fundamentales incorporaron el concepto de separación de poderes de John Locke (1691), desarrollado posteriormente por Montesquieu en su libro “El espíritu de las leyes”; esto implica que el gobierno lo ejercen el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.¹ A esa triada clásica, se suma desde la Constitución Política de 1949 un Tribunal Supremo de Elecciones que organiza, dirige y vigila los actos relativos al sufragio, contando al efecto con el rango e independencia propios de aquellos Poderes (artículos 1, 2, 9 y 99 de la Carta Magna). La mencionada separación, en un gobierno pluralista como el costarricense, supone el control del poder concedido constitucionalmente a los diversos Poderes mediante un sistema de *frenos y contrapesos* tendiente a impedir los excesos de uno sobre otro y en definitiva, la instauración de líneas de mando propias del autoritarismo o la anarquía.

Paralelamente al gobierno nacional, coexisten los denominados *gobiernos locales*. Su existencia está determinada por la división administrativa del territorio nacional en provincias, cantones y distritos, siendo que en cada cantón existe un Municipio, a razón de un total de ochenta y un gobiernos locales en el país. Cada Municipio se entiende constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón y tiene como primordial objetivo *el promover y administrar sus*

¹ Al respecto, JIMÉNEZ (Mariano) y ROJAS (Ingrid), El Poder de la Sala Constitucional en Costa Rica. *Revista Parlamentaria*, San José, volumen 3, n.3, Asamblea Legislativa, diciembre de 1995, pp. 93-97. Puntualizan los investigadores el desarrollo del concepto de separación de poderes, pasando por autores como Kelsen, Schmit, Heller y Lasalle, para dar lugar una evolución del término desde una perspectiva menos positivista y más sociológica.

*propios intereses.*² La lógica democrática que impera a nivel nacional, se replica en los gobiernos municipales, los cuales cuentan con un Alcalde (funcionario con labores ejecutivas) y un cuerpo deliberante o Concejo. El número de regidores será determinado por el porcentaje de población total del país y en todo caso, contarán con igual número de suplentes (artículo 21 del Código Municipal), pero en los cantones centrales de provincia no podrán estar integrados, por menos de cinco propietarios e igual número de suplentes. A dicho Concejo pueden asistir con voz pero sin voto, los síndicos (representantes de los distritos que componen el correspondiente cantón).³ Como órganos de colaboración y vigilancia con la labor municipal, el Código Municipal regula los Concejos de Distrito, que serán tantos como distribución territorial exista por ese concepto; su integración supone cinco miembros propietarios (siendo uno el síndico) y cinco suplentes. Según el texto constitucional en su artículo 172, en casos calificados, las municipalidades pueden crear Concejos Municipales de Distrito, con autonomía funcional propia. Los mismos serán presididos por síndico municipal y un *Intendente* hará las veces de un funcionario ejecutivo (así dispuesto por Ley 8173 de 7 de diciembre de 2001, Ley General de Concejos Municipales de Distrito). En este último supuesto, se excluye la existencia paralela de Concejos de Distrito a fin de evitar duplicidad de funciones.⁴

La Municipalidad es una de las instituciones más antiguas del país, que se origina en los cabildos establecidos por los españoles en las primeras poblaciones durante el siglo XVI. En el periodo colonial, el cabildo ostentaba importantes responsabilidades, siendo el eje de la vida social, política y económica de la provincia. La Constitución Política de 1825 estableció que en cada pueblo -por pequeño que fuera- habría un gobierno local. Con la óptica de forjar un “Estado Nacional” de corte eminentemente centralista, el mandatario Braulio Carrillo eliminó los gobiernos locales (mediante la Ley de Bases y Garantías), en un afán de erradicar las iniciativas localistas que eventualmente pudieran organizarse en contra de sus ánimos dictatoriales; éstos fueron restablecidos posteriormente a su caída. La Constitución de 1847 estableció municipalidades sólo en las cabeceras de Departamento y las ordenanzas municipales, promulgadas en 1867, con reformas y adiciones posteriores, establecieron la organización básica de las municipalidades, cuya vigencia se extenderá en el siglo XX hasta la promulgación del primer Código Municipal en la década de los años setentas. En 1998 se aprueba el actual Código Municipal, que deroga el Código Municipal promulgado por ley 4574 de 4 de mayo de 1974 y las referidas ordenanzas municipales que se encontraban vigentes aún a finales del siglo próximo pasado. Las fuentes fundamentales del régimen municipal son la Constitución Política (1949) y el Código Municipal (1998), respecto de las cuales existen una serie de leyes conexas integrantes del marco regulatorio que rige a estos entes.⁵

2 **Código Municipal de Costa Rica**, artículo 1.

3 En ese sentido, los artículos 168 y 169 de la Constitución Política de Costa Rica y el artículo 12 del Código Municipal.

4 Así interpretado en Voto 1529-E-2002 del Tribunal Supremo de Elecciones, de las diez horas con cincuenta minutos del catorce de agosto de 2002.

5 PÉREZ (Maribel) y ALVARADO (Ronulfo). **El Gobierno Local en Costa Rica; Organización Política y Funciones**, San José, Dirección de Gestión Municipal del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Serie Administración Municipal N°1, 2004, p.8



Como una definición, se tiene que:

“La municipalidad es una corporación que representa a una comunidad vecina (municipio) asentada sobre determinado territorio (cantón), para la gestión administrativa autónoma de los intereses propios (locales) mediante un gobierno electivo y representativo (gobierno municipal) que opera descentralizadamente en términos territoriales.”⁶

Una de las características fundamentales que la Constitución le reconoce a las municipalidades, es que se trata de *corporaciones autónomas* (artículo 172). Al respecto y en cuanto al carácter corporativo de estas entidades, es necesario recordar que:

“Como es bien sabido, las corporaciones públicas constituyen grupos humanos que autoadminstran sus intereses mediante la organización de un ente público exponente y gestor de ellos; y, en el caso de las municipalidades, el grupo base de las mismas lo constituye el “municipio”, entendido como “el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal” (art. 1º del Código Municipal).”⁷

En cuanto a la autonomía que caracteriza a los gobiernos locales, abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa. De ellas, cabe destacar a efectos del presente estudio, la denominada *autonomía política* de las municipalidades, misma que la Sala Constitucional ha definido como:

“...la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como los señala nuestra Constitución Política en su artículo 169”.⁸

La autonomía política de las entidades municipales se convierte en uno de los bastiones que sostienen que hoy en día en suelo patrio alcaldes, regidores (y suplentes), síndicos (y suplentes), intendentes y concejales (propietarios y suplentes), sean todos puestos de elección popular. Sin embargo, el surgimiento de la normativa jurídica que faculta esa posibilidad, no se presenta como una regulación homogénea en espacio y tiempo. La elección popular de esos servidores municipales no soluciona *per se* el problema de la representatividad y legitimidad de los gobiernos locales, transitados por pluralidad de aspectos que inciden en el cumplimiento efectivo del papel que la patria les señala por mandato constitucional. Uno de esos factores, es *la modalidad* de elecciones para designar a estos servidores municipales.

6 PÉREZ (Maribel) y ALVARADO (Ronulfo). Op.Cit. p.9.

7 **Tribunal Supremo de Elecciones**, Voto n° 1104-1-E-2002, de las ocho horas quince minutos de diecinueve de junio del dos mil dos.

8 **Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, Voto 620-2001. En concordancia, los votos 3049-01 y 5445-99, ambos de esa Sala.

II- ACTUAL SISTEMA ELECTORAL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y SUS ANTECEDENTES INMEDIATOS:

Es pertinente iniciar este acápite recordando que:

“... el sufragio es un derecho público subjetivo, de naturaleza política, que tienen los ciudadanos para participar activamente en los asuntos públicos, ya sea de manera directa o por medio de representantes.

Así concebido el sufragio cumple dos funciones fundamentales: una función propiamente electoral que sirve para designar a los representantes y una función normativa que se utiliza para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso para intervenir en el procedimiento de revisión constitucional. De manera que el sufragio produce tres efectos diferentes: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación”.⁹

El sufragio en Costa Rica presenta las mismas características para todos los procesos electorales: es universal, directo, secreto y libre. Es *universal* pues no admite ningún género de restricciones ni de discriminaciones, excepto por motivos de edad o de insanidad mental como prescribe la Constitución Política. Es *directo* en virtud de que el elector vota directamente por los candidatos de su elección y no por medio de representantes suyos ante un colegio electoral. Es además *secreto y libre*, como garantía de que mediante su ejercicio se manifiesta la voluntad de la mayoría.

Por sistema electoral, en sentido estricto, se entiende aquel procedimiento técnico de elección por medio del cual los ciudadanos expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder político, en respeto al principio de representación.¹⁰

En lo concerniente a los gobiernos locales, la Constitución Política estipula en el artículo 169 que éstos estarán a cargo de un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales que serán de elección popular. Los regidores “serán elegidos por cuatro años” (artículo 171 constitucional) y compete al Tribunal Supremo de Elecciones efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de los “miembros de las municipalidades” y hacer la respectiva declaratoria definitiva de elección (incisos 7 y 8 del artículo 102 de la Constitución Política). La Carta Fundamental delega en la ley los aspectos relacionados con el funcionario ejecutivo de los gobiernos locales. Con igual procedimiento de elección popular que el utilizado para designar a los regidores, la Constitución indica que debe nombrarse a los miembros de los Concejos Municipales de Distrito. Por su parte, cada distrito tendrá representación en el Concejo Municipal por medio de la figura del síndico (artículo 172 de la Constitución Política).

9 HERNÁNDEZ VALLE, (Rubén). “**Derecho Electoral Costarricense**”, San José, Primera Edición, Editorial Juricentro, 1990, p.93.

10 Al respecto, véase NOHLEN, N. “Sistemas electorales”, citado por HERNÁNDEZ *Op. Cit.*, p. 71.



Antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal, aprobado por Ley 7794 30 de abril de 1998 y vigente a partir del 18 de mayo de ese año, la elección de regidores y síndicos municipales (considerados de elección popular), coincidía con las votaciones para designar Presidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. En febrero de 2002, con las elecciones presidenciales se celebró de manera conjunta la elección de regidores de las distintas municipalidades del país, instaurándose un proceso electoral diferenciado para designar a los síndicos municipales, fijándose como día de la votación de estos últimos, el primer domingo del mes de diciembre inmediatamente posterior a la elección de regidores.¹¹

Con la legislación anterior al nuevo Código Municipal de 1998, el denominado en la Constitución Política como “funcionario ejecutivo que designará la ley”, era un *ejecutivo municipal* nombrado por el Concejo Municipal respectivo, semejando una relación de interdependencia por colaboración propia de órganos parlamentarios. Su designación era ajena al mandato del electorado y carecía de toda suerte de mecanismo de control por parte de los pobladores del municipio. Con la reforma del año 1998, esa trasnochada figura muta al *alcalde*, que será en lo sucesivo de designación popular en fecha conjunta con los síndicos y los restantes miembros de los Concejos de Distrito. Cabe mencionar que aunque la conformación de tales Concejos estaba previsto en el anterior Código Municipal, sólo el síndico era de elección popular, mientras que los cuatro miembros restantes de éste eran nombrados por el Concejo Municipal correspondiente. En cuanto a la elección de funcionarios suplentes, el Código Municipal señala que los suplentes del alcalde y del Concejo Municipal o los Concejos de Distrito (igual aplicaría para los Concejos Municipales de Distrito), serán de elección popular. En caso de los órganos municipales colegiados y ante una ausencia temporal o definitiva, quien preside llamará a componer el cuerpo deliberativo al siguiente candidato del mismo partido político del servidor municipal ausente, para las elecciones en que dicho regidor o concejal se presentó (artículo 12, 28 y 55 del Código Municipal). Lo anterior concuerda con el sistema de sustituciones para el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En diciembre del 2002 se celebraron las votaciones para elegir alcaldes, síndicos, intendentes y concejales de distrito en todo el país. Éstos, conjuntamente con los regidores designados en la elección del mes de febrero de ese mismo año, integraron los primeros gobiernos municipales del país, designados en su totalidad por elección popular. Para esa fecha, se eligieron ocho Concejos Municipales de Distrito y ocho intendentes, en las localidades de Cervantes, Tucurrique, Monteverde, Cóbano, Lepanto, Paquera, Colorado y Peñas Blancas.¹² En las recientes elecciones de febrero de 2006, se eligieron los regidores municipales y se espera que en diciembre próximo, se realicen las elecciones del resto de los funcionarios gubernamentales de los municipios y sus órganos auxiliares.¹³ Lo anterior es conteste con el principio constitucional de alternancia

11 Mediante resolución n°. 1543-E de las 8:35 horas del 24 de julio del 2001, el Tribunal Supremo de Elecciones aclaró algunas contradicciones normativas que se presentaban al respecto.

12 ALFARO (Ronald). Elecciones Municipales y Debilitamiento del Respaldo Electoral Bipartidista en Costa Rica. Periodo 1986-2002, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, San José, Universidad de Costa Rica, Vol. 28 (1-2), 2002, p.94.

13 Hasta el pasado 3 de abril los partidos tenían tiempo para solicitar inscripción al TSE y los que ya están inscritos, deben presentar las nóminas de candidatos hasta el 18 de agosto. Para las elecciones locales de 2006, se inscribieron cinco partidos nuevos para postularse por las alcaldías. **LA NACIÓN** (periódico), *Cinco partidos nuevos lucharán por las alcaldías*, sábado 15 de abril de 2006.



gubernativa que debe respetarse también en el ámbito local y va cimentando el desarrollo de los gobiernos locales de elección popular.

Los principales cambios que plantea el Código Municipal de 1998 a nivel electoral, son los siguientes:

- El nuevo funcionario ejecutivo denominado *alcalde*, será de elección popular (artículo 12).
- Su periodo de gobierno es de cuatro años, iniciando funciones en febrero siguiente a la elección directa (artículo 14 en concordancia con el 134 constitucional en cuanto al principio de alternancia).
- La elección del alcalde se celebrará junto con la de los síndicos, intendentes y concejales de distrito, en el mes de diciembre inmediato posterior a las elecciones presidenciales, últimas en las que se eligen además a los regidores municipales (artículos 14 y 55, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 8173 de 7 de diciembre de 2001, Ley General de Concejos Municipales de Distrito).
- Se introduce la figura de dos alcaldes suplentes que serán de elección popular (artículo 14).
- Se presenta la posibilidad de reelección inmediata del alcalde sin definir un límite de veces, pero se introduce un mecanismo de voto plebiscitario como posibilidad para destituir al alcalde. En caso de destitución por plebiscito del alcalde, el Tribunal Supremo de Elecciones lo repondrá con la figura de los alcaldes suplentes y en caso de que no se cuente con éstos, llamará a elecciones en el respectivo cantón en un plazo máximo de seis meses (artículo 19).
- Se establece que los miembros de los denominados Concejos de Distrito, serán de elección popular. (artículo 55).
- En cuanto a sistemas para adjudicación de plazas, se reforma el artículo 134 del Código Electoral, estableciéndose que la elección de alcaldes y síndicos municipales se efectuará por mayoría relativa de cada cantón y distrito respectivamente, mientras que la de regidores y miembros de los Concejos de Distrito se realizará por sistema de cociente y residuo mayor.

Conviene detenerse en este último punto respecto al sistema electoral, porque como se expone adelante, ha suscitado algunos cuestionamientos.

El sistema de votación supone un voto único. Los alcaldes y síndicos se elegirán por representación mayoritaria, mientras que los regidores y concejales por el sistema de representación proporcional. Las candidaturas se preparan por lista cerrada y bloqueada elaborada por los partidos políticos debidamente inscritos, por lo cual el elector no puede alterar el orden de la lista ni incluir otros candidatos no incorporados en ésta. La fórmula electoral de cociente se obtiene dividiendo el total de votos válidos por circunscripción electoral entre el número de escaños disponibles en cada cantón o distrito y un subcociente reduciendo a la mitad esa cifra (como barrera electoral), para que ponderando la cifra residual, se repartan las plazas sobrantes que no hayan podido



adjudicarse por sistema de cociente.¹⁴ A nivel operativo, el sistema aplica repartiendo los escaños por cociente y cifra residual, siendo el subcociente la barrera a partir de la cual se permite a los partidos obtener escaños en caso de no haber obtenido el cociente.¹⁵

Este sistema de designación para los cuerpos colegiados que gobiernan la vida local, lo define el numeral 134 del Código Electoral, siendo el mismo que se consigna para la elección de Diputados.

El mecanismo electoral empleado para los legisladores es de cociente y residuo mayor. Según lo dispuesto en el artículo 135 del Código Electoral vigente, por cociente se entiende: “la cifra que se obtiene de la división de votos válidos emitidos para determinada elección, por el número de plazas a llenar mediante la misma.” Por subcociente se tiene: “el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el 50% de ésta”.

En lo atinente al orden de declaratoria por cociente y subcociente, el artículo 137 del Código Electoral dispone:

“Artículo 137.- En los casos de elección por cociente y subcociente, a cada partido que haya concurrido a la votación se le declarará electo en el orden de su colocación en la papeleta, por el electorado de que se trate, tantos candidatos como cocientes haya logrado. Primero se hará la declaratoria de elección del partido que mayor número de votos obtuvo en el circuito electoral de que se trate, continuándola en el orden decreciente de los mismos ...”.

La anterior norma la complementa el artículo 138 del Código en referencia, al regularse que:

“... si quedasen plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual. Si aún quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior. Este mismo sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente”.

De lo señalado se desprende que el sistema electoral patrio para elegir diputados, regidores y concejales opera con una barrera legal. Ésta consiste en que sólo los partidos que obtengan al menos subcociente, tienen derecho a entrar en la asignación de escaños.

Aclarado este punto, se debe destacar el papel que ostenta el Tribunal Supremo de Elecciones en las elecciones de los gobiernos locales. Atendiendo a los numerales 9 y 99 de la Constitución

14 Este sistema tiene su antecedente en el conocido método de D'Hondt (lleva el nombre de su autor) o sistema de “divisor común” y fue aplicado en Bélgica por Ley de 1899. El procedimiento consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada candidatura (lista) por el número de actas o puestos que corresponden por la circunscripción; los cocientes se ordenan y cada candidatura o lista tendrá derecho a tantos puestos como veces tenga su cifra electoral con ese divisor común. Así se desprende de PÉREZ (Nicolás). **Tratado de Derecho Político**, Madrid, CIVITAS, primera edición, 1976, p. 360.

15 En ese sentido, ALFARO (Ronald). Op. Cit. p. 94 -95.

Política y por tratarse de materia electoral, compete al Tribunal Supremo de Elecciones la convocatoria, organización, fiscalización, escrutinio y declaratoria de elecciones municipales, así como todos los asuntos concernientes al sufragio que puedan relacionarse con ese particular proceso electoral.

De todo lo expuesto hasta este momento, se colige que la elección del gobierno municipal por elección popular, es un proceso de alcance nacional y por ende, de gran trascendencia en la esfera de un Estado democrático. Pese a las importantes innovaciones del Código Municipal, se omitió toda referencia a reglas específicas y diferenciadas para la organización del proceso electoral municipal, situación que supone una implícita remisión a la normativa del Código Electoral en materia de elecciones nacionales. El Tribunal Supremo de Elecciones lo ha reconocido como un “tácito reenvío” al referir que:

“... la ausencia de toda regla legal relativa a la organización de las elecciones municipales de diciembre, obliga a aplicar extensivamente la regulación del Código Electoral en torno al proceso electoral, bajo el entendido que el legislador hizo un tácito reenvío a dicha normativa.

Dicha afirmación se asienta en la trascendencia democrática de dicha elección, que tiene alcance nacional y que plantea similar complejidad organizativa que el proceso dirigido a la renovación de las autoridades del Gobierno de la República.

Esa aplicación extensiva cubre la disposición particular del artículo 175 del Código Electoral, por resultar esencial dotar al Tribunal en época electoral de la suficiente flexibilidad en sus procedimientos de contratación, a fin de que pueda afrontar con éxito los imprevistos y otras situaciones especiales que surgen inevitablemente durante el mismo, habida cuenta de la rigidez del calendario electoral y de la estrechez de sus plazos, y como garantía indispensable de la alternabilidad en el ejercicio del poder local.

*La necesidad de evitar que colapsen los procesos democráticos de renovación de autoridades gubernamentales se impone, independientemente de si éstos se desarrollan en el plano municipal o del Gobierno de la República; razón que determina la aplicación extensiva del Código Electoral ...”.*¹⁶

Finalmente, un aspecto que no puede descuidarse en este análisis y que ha sido objeto de varios pronunciamientos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, es la diferencia entre residencia y domicilio electoral.

En cuanto al ciudadano, el artículo 95 constitucional fue reformado por ley 7675, eliminándose la prohibición de sufragar en un lugar diferente a la residencia. De esa manera, el potencial votante puede ejercer su derecho al sufragio en el lugar que desee por comodidad, incluso

¹⁶ Tribunal Supremo de Elecciones, voto n° 1104-1-E-2002, de las ocho horas quince minutos de diecinueve de junio del dos mil dos.



en un lugar distinto a su residencia (por ello los costarricenses residentes en el extranjero pueden votar mientras cuenten con domicilio electoral para efectos del voto en suelo patrio). Al respecto, ya la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia mediante voto 209 de las nueve horas del 13 de noviembre de 1991, había diferenciado que la residencia es el lugar donde habitualmente se mora y el domicilio es donde la persona desarrolla sus actividades e intereses. Respecto a los regidores y concejales, un requisito para su elección es el estar inscrito en la circunscripción electoral al menos dos años antes y en ese sentido, el Tribunal Supremo de Elecciones ha interpretado, por mayoría, que ese requisito se refiere al domicilio electoral y no necesariamente a la residencia efectiva del postulante.¹⁷ Esta circunstancia añade al sistema electoral de los gobiernos locales que diversos ciudadanos por multitud de razones pueden engrosar la votación de un cantón o distrito sin residir efectivamente en la zona y que algunos regidores y concejales electos, pueden no haber residido o dejar de residir efectivamente en la circunscripción territorial que representan, sin que por ello puedan verse impedidos a postularse o bien pierdan su credencial, según corresponda.¹⁸

Si bien esta inconsistencia pareciera no haber alcanzado dimensiones que ubiquen el tema como una de las grandes problemáticas del sistema electoral local, no pierde importancia a manera de previsión el plantearse desde ya una reforma que en la medida de lo posible y en respeto de los derechos políticos, evite un desmérito de la verdadera representación local por medio de ese portillo.

III- ANTECEDENTES SOCIO POLÍTICOS Y JURÍDICOS QUE INCIDEN EN EL ACTUAL SISTEMA ELECTORAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN COSTA RICA:

Como lo señalaba el tratadista Bidart Campos:

“la representatividad no se logra ni se impone por obra y arte de una fórmula jurídica o de una norma. Tener representatividad es un fenómeno que depende de factores mucho más complejos y sutiles. Está fuera del alcance de la normatividad. La representatividad se logra o no se logra, se tiene o no se tiene, en virtud de lo que omite aquél a quien otro le demanda que haga, para que sea algo así como su vocero, su portavoz, su intérprete, su gestor.”¹⁹

17 En ese sentido, **Tribunal Supremo de Elecciones**, voto n° 703-E-2000 de las 10 horas del 10 de mayo de 2000. En nota separada del magistrado Luis Antonio Sobrado, éste afirma que por el carácter corporativo de las organizaciones municipales, para él el requisito de los dos años debe interpretarse como residencia efectiva del postulante a fin de concordar con el carácter democrático y representativo del gobierno local.

18 En tal sentido, el TSE ha indicado por mayoría que, tratándose de elecciones municipales, el elector puede cambiar su domicilio electoral y su voto se reputaría para el cantón o distrito por el que finalmente emite su sufragio. Así, el hecho de que su domicilio residencial se ubique en otra zona, no resulta en la ilegalidad de esa variable. En voto salvado, los magistrados Sobrado y Fallas, rescatando el carácter representativo y corporativo de los municipios, denominan la práctica del “trasteo de votos” como un costumbre nociva, que lesiona el proceso electoral. **Tribunal Supremo de Elecciones**, voto.º 579-E-2002 de 18 de abril de 2002.

19 BIDART CAMPOS (Germán). *Democracia y Representación*, Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral, **Memorias del Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral**, UNAM, primera edición, México, 1993, p.30.

Esta reflexión abre la puerta a los cuestionamientos que enfrenta el actual sistema de elección de los gobiernos locales en Costa Rica, pues se registró un alto porcentaje de abstencionismo en las primeras elecciones directas y conjuntas de alcaldes, síndicos y concejos de distrito en el país (se pasó de un 30,6% aproximado en la elección de regidores celebrada en febrero de 2002, a un 70.3% aproximado para las elecciones de alcaldes y otros en diciembre de 2002).²⁰

El abstencionismo es un fenómeno multicausal que, según las encuestas, no se reporta de manera homogénea en el territorio.²¹ Sin embargo, es un indicador determinante de la pertinencia de los sistemas electorales vigentes y permite cuestionarse el carácter representativo y democrático que éstos suponen en la práctica.

Un primer aspecto que hay que reconocer, es la cultura política del costarricense a nivel general. En los últimos 50 años y a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1949, precedida históricamente por una guerra civil, el comportamiento electoral mostró una estabilidad relativa que ha permitido mantener la convivencia democrática y la alternabilidad en el poder. Sin embargo, en los últimos años y a raíz de un innegable desencanto con la clase política, se han incrementado los niveles de abstencionismo electoral generalizado y ha mutado la tendencia bipartidista de gobierno que propulsaba el electorado.²² Producto de la guerra civil apuntada y del alejamiento de los sectores políticos “vencidos”, en la elección de 1948 tan sólo vota el 53 % del padrón electoral y hasta 1958, se ubica en más del 30%. En los años sesentas y setentas, dichos niveles de abstencionismo se redujeron, oscilando entre un 16% al 20.1%. En los años ochentas, se presentó una crisis económica e institucional en el país, producto del agotamiento del modelo de desarrollo vigente y algunos apuntan el inicio de un estancamiento en el crecimiento económico que se manifestó con fuerza en las gestiones de bienestar social impulsadas hasta entonces por el Estado. La factura de “los hijos de la crisis de los ochentas” no se cobra hasta finales de los noventas, en que estos engrosan el padrón electoral. A la disconformidad de este grupo de jóvenes votantes, se añade el desencanto que en general el pueblo costarricense vive a raíz de ciertos escándalos políticos protagonizados por representantes de los partidos mayoritarios, mismos que se incrementan a partir del nuevo milenio. De esa forma, en las votaciones de 1998, el nivel de abstencionismo es de 30.01% y en el año 2002 este llega a un aproximado de 32%, siendo que por primera vez en la historia patria no se logra superar el 40% de mayoría electoral y es necesaria una segunda ronda para elegir al Presidente de la República.²³

Este panorama es determinante para contextualizar el comportamiento electoral en las elecciones locales, facilitando la comprensión de los cuestionamientos sobre el sistema vigente para elección de gobiernos locales y permitiendo determinar si efectivamente es necesaria una reforma al sistema electoral que los rige. No puede perderse de vista que la elección de gobiernos locales se reporta bajo el patrocinio de los partidos políticos y que el descontento con

20 ALFARO (Ronald). Op. Cit.128.

21 Ibid.

22 ZELEDÓN (Fernando). *Siembra Vientos: Las Primeras Elecciones Directas de Alcaldes en Costa Rica, Lo Municipal y las Tendencias en la Cultura Político Electoral, Elección en las Alcaldías 2002*, San José, Fundación Friedrich Ebert, Procesos y Universidad de Costa Rica, primera edición,, 2004, pp.62-69.

23 Así en ZELEDÓN (Fernando), Op. Cit., p.62-79.



la clase política por parte del electorado, puede afectar el apoyo popular a los representantes cantonales y distritales. Sin embargo, el reformular algunos aspectos jurídicos relacionados con la elección de los gobernantes locales, eventualmente puede potenciar mayor conocimiento del electorado de la función local, mayor participación en su gobierno inmediato y tal vez, ese sea un modo de robustecer la participación política que se espera de un pueblo soberano en una democracia. Especialmente, porque pese a todo el malestar del pueblo con lo político, la oportunidad de elegir alcaldes de manera directa fue percibido mayoritariamente como un factor democratizante del sistema político costarricense (54.8%).²⁴

Ahora bien, aunque el proceso de elección popular de los gobiernos locales implica en sí un avance en el proceso de descentralización administrativa del Estado, históricamente Costa Rica se ha caracterizado por el centralismo de un gobierno de corte Presidencialista, donde tradicionalmente se le ha dado más importancia a las elecciones presidenciales que a las de corte local.²⁵ Este aspecto pareció confluir con otros factores para determinar la cifra de abstencionismo reportado para las elecciones municipales de diciembre de 2002.

Otra particularidad de gran trascendencia, es la manera en que se fragua la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal en la Asamblea Legislativa. Al respecto, el entonces diputado Mario Carazo comenta que en la legislatura de 1994-1998, en la Asamblea Legislativa se formó una Comisión Especial para dictaminar algunos proyectos referentes a la materia municipal, siendo la más importante, una reforma integral al Código Municipal. La Ley que pone en vigencia el nuevo Código Municipal fue aprobada en las postrimerías de una nueva administración y se tramitó de manera acelerada por iniciativa de unos pocos legisladores que comprendían la dimensión de la reforma. La aprobación en esas circunstancias motivó que muchos diputados desconocieran el material sobre el que legislaban, pero esa pareció la única manera para tratar de implementar un marco jurídico más participativo que permitiera a los gobiernos locales cobrar protagonismo en la democracia nacional. Aunque lo oportuno habría sido concordar el nuevo cuerpo normativo con algunas disposiciones del Código Electoral, especialmente respecto a regidores, la experiencia había enseñado que en esa legislatura todas las reformas de corte electoral se enfrentaron infinidad de problemas y obstáculos. Por esa razón, se evitó plantear una revisión normativa complementaria con el Código Electoral y se suprimió además la consulta previa al Tribunal Supremo de Elecciones al “camuflar” la reforma como meramente municipal.²⁶ La reforma surge entonces de sectores más relacionados con el trabajo cotidiano de las municipalidades y su eco en unos cuantos legisladores, que en el seno de las estructuras centrales de los partidos políticos. Tal vez por eso, ante la elección de diciembre de 2002, esas estructuras desconocieron un aporte financiero para los candidatos a alcaldes (además del

24 En el informe Estado de la Nación de 2001, se señala que la mayoría de las personas no participa en la deliberación y evaluación de los asuntos públicos de su localidad. Hay poca apertura y promoción de la participación ciudadana de los gobiernos locales. **Proyecto Estado de la Nación**, Informe sobre auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, Capítulo 8 “Los Gobiernos Locales”, Vol. 2, 2001. En igual sentido, ESPINOZA y otros, Op. Cit. p.49. En esta última fuente se indica que un grupo encuestados catalogó como importantes las elecciones presidenciales en un 85%, mientras que sólo el 65% expreso la importancia de las elecciones de alcaldes para el 2002.

25 Así se sugiere en ESPINOZA (Rowland), ESTRADA (Víctor), GOMEZ (Steffan) y JIMENEZ (Luis Emilio). Las Elecciones de Alcalde y el Sistema Democrático: Percepciones y Expectativas de la Población Costarricense. **Elección en las Alcaldías 2002**, Op. Cit. , pp.49.

26 CARAZO (Mario), Una Audacia que Genera Expectativas. **Elección en las Alcaldías 2002**, Op. Cit. pp.131-132.

incremento de gastos que generó una segunda ronda electoral) y en general, el primer proceso de elección de esos funcionarios se vivió como lo que la doctrina denominó un *franquiciamiento* de los partidos, en que los candidatos a alcalde se conformaron con usar símbolos del partido como nombre y bandera.²⁷

IV- PRINCIPALES CUESTIONAMIENTOS AL SISTEMA ELECTORAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES PATRIOS.

a) *Ubicación temporal de las elecciones locales:*

Un primer aspecto que ha generado gran controversia en cuanto a la pertinencia del sistema en que se eligen los gobiernos locales, es la programación cronológica para elegir a los diferentes funcionarios municipales de elección popular.

En primer orden, cabe cuestionarse la procedencia de mantener separadas las elecciones de regidores de las de alcaldes, síndicos y concejales. Todos estos servidores componen el gobierno municipal y propiciar una oferta electoral a nivel local que integre a todos los candidatos, permite presentar al elector una propuesta más homogénea para resolver los problemas comunales. Recuérdese que las candidaturas las proponen los partidos políticos y pareciera una mejor estrategia para dar cohesión ideológica al plan gubernativo, el presentar un programa de acción conjunta en los sectores ejecutivo y legislativo del gobierno municipal. Esta fue catalogada como una necesidad de primer orden en el Primer Congreso de Descentralización y Poder Local, celebrado en San José en agosto de 2000. Específicamente en el tema de reformas electorales, se acordó estatuir las elecciones diferenciadas de regidores, síndicos y alcaldes municipales como grupo, respecto de las elecciones nacionales en las que se eligen Presidente, Vicepresidentes y Diputados.²⁸

La ubicación de las elecciones de alcalde para iniciar funciones en febrero siguiente a las elecciones presidenciales, reporta complicaciones funcionales a lo interno de la institución municipal. En ese sentido, el presupuesto del año en que inicia funciones aquella autoridad, es aprobado y presentado por el Concejo Municipal entre agosto y setiembre del año anterior, siendo que al Alcalde entrante no participa en la elaboración del presupuesto con el que debe trabajar el primer año de gestión y eso incide en su programa de gobierno en términos de disponibilidad de recursos.²⁹ Es así como el inicio de funciones de manera paritaria para alcaldes y regidores, los situaría en igualdad de condiciones respecto del presupuesto y a la vez, evidenciaría la necesidad de una reforma para posibilitar una elaboración presupuestaria más cercana con el efectivo desempeño del nuevo gobierno local.

27 En ese sentido, *Ibid*, p. 134-135 e igualmente, ALFARO. Op.Cit. p. 119.

28 **Memoria del Primer Congreso de Descentralización y Poder Local.** Unión nacional de Gobiernos Locales, CONADECO, IFAM y Ministerio de Seguridad Pública, Costa Rica, agosto de 2002, p. 58.

29 En ese sentido, ZELEDÓN. Op. Cit. p. 73.



Un aspecto ligado con la falta de una cultura de gobiernos locales en el país, es el *factor arrastre* que puede generarse al ubicar concomitantemente las elecciones locales con las nacionales. Recuérdese que el margen de abstencionismo en votaciones de regidores -que se realizaron en misma fecha que las elecciones presidenciales- fue de un 30,6% aproximado, mientras que el de alcaldes, síndicos y concejales en diciembre de 2002, fue de un 70.3%. El *factor arrastre* opera de manera variable en espacio y tiempo del territorio nacional, diversidad que amerita un estudio adicional a esta investigación.³⁰ No obstante, lo cierto es que la votación para autoridades locales ha demostrado a nivel estadístico ser más nutrida (aunque no equiparable a la votación para Presidente o legisladores) cuando convergen con elecciones presidenciales y no necesariamente por interés en estructurar el gobierno local, sino porque acudiendo a éstas, el elector cuenta con la facilidad de llenar las papeletas en todas las categorías, incluidas la de puestos locales, si es que se le facilitan. Tal afirmación resulta lógica, pues si el votante tuviese plena conciencia de la importancia de elegir democráticamente a sus representantes locales, no se habría presentado una escalada tan considerable en los porcentajes de abstencionismo en un mismo año, como fue el caso de las elecciones de 2002 (por supuesto, reconociendo otras variables que además incrementaron el ausentismo en las urnas para el proceso electoral celebrado en diciembre de ese año).

Otro de los cuestionamientos a la concurrencia de elecciones municipales en diciembre del año en que se realizan las elecciones nacionales, son de tipo logístico. Diciembre es el mes de estación lluviosa en muchas zonas del país, a lo que se suma que en esa época finaliza el año escolar con su consecuente período de exámenes y se aproxima la celebración de la Navidad en un pueblo que es de los pocos Estados confesionales del mundo, de tal suerte que la atención del elector está dispersa o se ve limitada por las variables apuntadas, restringiendo de alguna manera su concurrencia a las elecciones fijadas para esas fechas. También es válido pensar que si ese mismo año se reportaron elecciones nacionales, el ciudadano y los representantes estatales o partidarios que acudieron a ese proceso, presentarán un eventual desgaste.

Todos los anteriores aspectos apuntan a la necesidad de estatuir las elecciones municipales de manera diferenciada pero en conjunto para alcaldes, regidores, síndicos y concejales. Preferiblemente en estación seca, en periodo de vacaciones estudiantiles que le permitan a los padres, jóvenes y niños participar de ese proceso electoral, en fecha ajena a la Navidad y con suficiente lejanía de las elecciones nacionales para que el electorado y los diferentes protagonistas de la materia electoral puedan prepararse para afrontar tales elecciones con el conocimiento y reflexión que merecen (valga recordar que para las pasadas elecciones municipales del 2002,

30 El *factor arrastre* ha utilizado terminológicamente por los analistas políticos, para explicar la preferencia del elector a votar por diputados y gobernantes municipales del mismo partido político del candidato presidencial de su preferencia, especialmente cuando las elecciones a esos puestos se llevan a cabo de manera simultánea. En ese sentido, algunos politólogos como Fernando Sánchez sugieren que en Costa Rica las elecciones de legisladores y funcionarios municipales se ven fuertemente influenciadas por las elecciones para Presidente. En criterio de este autor y enfocándose propiamente a las elecciones legislativas, explica que probablemente ese arrastre se da porque en criterio del elector así asegura a su candidato presidencial. Así en SANCHEZ (Fernando), Sistema Electoral y Partidos Políticos: Incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 27 (1), 2001, p. 141. Sin embargo, otros estudiosos como ALFARO, Op. Cit, p. 103, advierten que si bien la simultaneidad de los procesos electorales (presidenciales, parlamentarios y municipales) ejercen influencia en los resultados electorales, un estudio estadístico de 1986 a 2002 evidencia que ese no es un factor determinante, pues los ciudadanos han acrecentado su tendencia a fraccionar el voto.



incluso fue necesario suspender el proceso electoral en la provincia de Limón, y en los cantones de Alvarado, Jiménez y Turrialba de la provincia de Cartago y Sarapiquí de la provincia de Heredia, en razón de lluvias e inundaciones en la zona. Esta situación obligó reponer y realizar las elecciones respectivas en esas localidades el 19 de enero del 2003).

b) Cuestionamiento respecto a la exclusión de organizaciones cívicas, el sistema de listas cerradas y bloqueadas y cuestionamientos a la barrera electoral:

El sistema de designación de las autoridades gubernamentales a nivel local, es una réplica de la metodología empleada para elegir a los miembros del Poder Ejecutivo o Legislativo a nivel nacional, según corresponda.

En diversos foros relacionados con el acontecer nacional, se ha propuesto la necesidad de reformar la legislación para que las organizaciones cívicas puedan proponer candidatos a los Concejos Municipales o Distritales y además, se imponga un sistema de voto preferencial y no por listas cerradas y bloqueadas.³¹

El T.S.E. mediante proyecto de reforma integral al Código Electoral presentado en la Asamblea Legislativa en febrero de 2001, propuso la ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidaturas a escala local, habilitando la figura de los grupos independientes (expediente 14268). Además, el proyecto propone otra serie de medidas como el desbloqueo de listas para que los electores ejerzan el voto preferente a dos candidatos de la nómina del partido y la eliminación de la barrera electoral.³²

Las propuestas referidas a romper el monopolio de los partidos en la mediación con el electorado, supondría como mínimo una reforma legal y para algunos, hasta constitucional, a fin de permitir la formulación de candidaturas al margen de los partidos políticos y favorecería además replantearse el sistema de elección por listas cerradas y bloqueadas que opera también a nivel legislativo (se habla de desafectar el bloqueo de las listas o estatuir una posibilidad de combinación).

En la actualidad, la Sala Constitucional conoce de acción de inconstitucionalidad (exp. 05-008515-0007-CO), referente a la pertinencia de mantener el monopolio de los partidos políticos como única forma de participar en las diversas elecciones populares. La postura de la

31 Así se reseña en **Memoria del Primer Congreso de Descentralización y Poder Local**. Op. Cit. p. 58 y lo Rescata MIDEPLAN en su Plan 1998-2002, al proponer una reforma al Código Electoral y el Código Municipal para permitir que las y los ciudadanos puedan presentar candidaturas a cargos municipales de elección popular, sin necesidad de pertenecer a partidos políticos y para que las elecciones municipales se lleven a cabo a medio período. Información disponible en <http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/Economico/Lucha-corrupcion/index1.html> (consultado el 11-4-06). Igualmente el TSE mediante proyecto de reforma integral al Código Electoral presentado a la Asamblea Legislativa en febrero del 2001, propuso la ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidaturas a escala local, habilitando la figura de los grupos independientes (exp. 14268). El proyecto puede consultarse en la página electrónica del TSE (www.tse.go.cr).

32 El proyecto puede consultarse en la página electrónica del TSE (www.tse.go.cr).



Procuraduría General de la República ha amparado esa exclusividad en materia de elecciones municipales, mientras que consultado el Tribunal Supremo de Elecciones, es de la opinión de que en esas votaciones, no aplica la exclusividad de los partidos políticos. Al respecto, el TSE consideró que la regulación del artículo 98 constitucional no se extiende al ámbito de las elecciones municipales, pues el numeral se refiere a la “política nacional”. Siguiendo esta misma lógica, el constituyente reguló lo relativo al financiamiento electoral para las elecciones nacionales de presidente, vicepresidentes y diputados, más no previó el financiamiento de las elecciones municipales.³³

A los cuestionamientos, se suman las interrogantes de mantener la barrera electoral. En Derecho Electoral suelen emplearse como sinónimos los vocablos *barrera electoral*, *barrera legal*, *barrera mínima*, o también *umbral mínimo* (Nohlen):

“Se define como tal, a las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso. Según Nohlen, se habla de una barrera legal cuando se limita el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medio de factores inherentes al sistema electoral, sino por medio de la determinación de condiciones especiales.”³⁴

Como se ha indicado en párrafos anteriores, en Costa Rica la barrera electoral la instaura el subcociente, perdiendo los partidos que no alcanzan ese porcentaje, la posibilidad de obtener puestos de representación popular. El descontento surge porque el sistema expuesto podría en determinados supuestos, favorecer que se distribuyan escaños por cifras residuales que resultan inferiores al total de votación obtenida por los partidos excluidos en razón de la aplicación de la barrera electoral. Se aduce un favorecimiento a los partidos mayoritarios.

En una democracia representativa como la nacional, teóricamente el voto tiene igual valor. Sin embargo, el sistema de barrera electoral pareciera legitimar un sesgo para el sector poblacional que mediante su sufragio, dio una cuota determinada de apoyo a una representación política. Lo anterior cuando, llegado el caso, se priorizan cifras residuales incluso significativamente muy inferiores a la totalidad obtenida por el partido minoritario que no logró obtener el subcociente.

A nivel de elecciones municipales, resulta determinante visualizar por medio de la asignación de una cuota representativa, a todos los sectores del electorado. En ese sentido, la barrera electoral limita la participación igualitaria de los partidos minoritarios, en detrimento del grupo poblacional que ha depositado su apoyo a éstos al acudir a las urnas electorales.

33 Criterio vertido en expediente 05-008515-0007-CO de la Sala Constitucional, por el Tribunal Supremo de Elecciones, respecto de acción de inconstitucionalidad presentada respecto del artículo 74 del Código Electoral.

34 En http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/barrera%20electoral.htm , consultado el (20-4-06).



En definitiva y respecto al tema, los planteamientos se centran en tres aspectos:

1. Postulación también permitida a grupos independientes.
2. Voto preferente que podría serlo para solo dos plazas, con lo cual el resto queda dentro de una lista cerrada que pasa a serlo desbloqueada (otras latitudes permiten la postulación abierta, en el momento de la votación "lista abierta").
3. Eliminación de la barrera electoral.

c) Ausencia de financiamiento mediante deuda política, de los postulantes de candidaturas a nivel local:

Como se expuso en líneas superiores, por la forma en que se aprobó la reforma que permite la elección popular de alcaldes, síndicos y concejales, no se realizó una modificación integral que permitiera dimensionar los alcances a nivel de deuda política, ni se tomó la previsión de que los partidos políticos destinaran alguna proporción de ésta para coadyuvar a nivel interno con esas postulaciones. Es más, toda la normativa del Código Electoral en cuanto a liquidaciones y reconocimiento de los gastos partidarios por ese concepto, penden de las elecciones nacionales de Presidente, Vicepresidente y Diputados. Para complicar más el panorama, al obviarse la consulta previa del proyecto al Tribunal Supremo de Elecciones, se careció del criterio de esa instancia en la materia.

La gran limitación en este eje temático es lo dispuesto en el numeral 96 constitucional y en los artículos 176 y siguientes del Código Electoral, en el sentido que el Estado contribuirá en un 0,19 % del PIB, a sufragar gastos de los partidos políticos participantes en las elecciones para Presidente, Vicepresidente y para Diputados de la Asamblea Legislativa.

El inciso 4 del texto constitucional restringe la contribución a los partidos que alcancen un 4% de los sufragios emitidos a **escala nacional** o los inscritos a **nivel provincial** que obtuvieren ese mismo porcentaje o eligieren por lo menos a un **Diputado**.

No se cuenta entonces con fundamento constitucional ni legal para admitir el financiamiento mediante la deuda política en materia de elecciones municipales.

V. ¿NECESIDAD DE UNA REFORMA DEL SISTEMA DE ELECCIONES MUNICIPALES?. PROPUESTAS LEGISLATIVAS Y CRITERIOS JURÍDICOS DE RELEVANCIA.

El panorama nacional descrito a nivel de elecciones de funcionarios locales de elección popular, innegablemente evidencia un proceso seccionado del contexto democrático del país, caracterizado por lagunas normativas en aspectos fundamentales que garantizarían una efectiva representación de las circunscripciones territoriales.



Sin desmeritar el logro por democratizar la elección de todos los protagonistas del gobierno local, se requieren reformas inminentes, especialmente en cuanto a la ubicación temporal de esos procesos electorales y en el plano presupuestario.

No se han hecho esperar diversos proyectos de ley en procura de mejorar en el sistema electoral descrito. Dentro de los más relevantes, se ha de mencionar los siguientes:

- Expediente legislativo 14.268: Su objetivo era que las elecciones municipales de regidores, alcaldes, síndicos y concejales, así como intendentes, se realizaran el primer domingo de febrero dos años después de la elección del Presidente, Vicepresidentes y Diputados a la Asamblea Legislativa. Dicho proyecto contó con el apoyo del Foro de Participación Ciudadana.³⁵
- Expediente legislativo 15.114: Contempla la modificación de los artículos 12, 14, 16 y 21 del Código Municipal ley N° 7794, del 30 de abril de 1998 y de los artículos 97 y 98 y sus reformas del Código Electoral, ley N° 1536, de 10 de diciembre de 1952, con el fin de que todas las autoridades locales sean electas popularmente el primer domingo de febrero, correspondiente al segundo año posterior a la última elección de Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados. Igual que el anterior, contó con el apoyo del Foro de Participación Ciudadana.³⁶
- Expediente legislativo 14.907: Propone reformar el artículo 75 del Código Electoral para que los candidatos a Alcalde, Regidor y Síndico municipal y los miembros de los Concejos de Distrito puedan postular su nombre como candidatos ante el Tribunal Supremo de Elecciones de manera independiente o por medio de partidos políticos; observando los requisitos mínimos fijados en el Código Municipal, para ser candidato y desempeñar el cargo.³⁷ Dicho proyecto cuenta con dictamen negativo del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, que al respecto refirió:

*“Sobre el particular, el artículo 98 constitucional expresa que **“Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.**”*

*Los partidos políticos expresaran el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y **serán instrumentos fundamentales para la participación política.** Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos” (la negrilla y el subrayado no son del original).*

Todo lo anterior, permite concluir, que de conformidad con el precepto constitucional, es únicamente a través de los partidos políticos, que sus miembros pueden optar como

35 Publicación del 22 de marzo de 2004 bajo el título Régimen Municipal, en http://www.ifam.go.cr/PaginalFAM.aspx/regimenmuni/cat_sjr_12.aspx (consultado el 11-4-06).

36 Ibid.

37 Expediente N° 14.907 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.



candidatos de los citados puestos. Por otra parte, lo que dispone sobre el particular el artículo 75 del Código Electoral, es que los candidatos a regidores y síndicos municipales se designarán según prescriba el estatuto de cada partido político.³⁸

Como se advirtió anteriormente, el Tribunal Supremo de Elecciones es del criterio que al referirse el constituyente a las elecciones “nacionales”, excluyó a las municipales y por ende, no compartiría el criterio de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa. Además, habría que recordar que por tratarse de materia electoral, el Tribunal debe ser consultado sobre el tema.

-Expediente Legislativo N.º 15.960: Propone reformar el artículo 171 de la Constitución Política para legitimar las elecciones de medio periodo de funcionarios locales de elección popular y asegurará el reconocimiento de la deuda política. El texto propuesto presenta la siguiente redacción:

*“**Artículo 171.-** El alcalde y los regidores municipales, serán elegidos, mediante elecciones de medio período, que se realizarán el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales para elegir presidente, vicepresidentes y diputados, y se instalarán el primero de mayo del año correspondiente.*

El alcalde y los regidores municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñaran sus cargos obligatoriamente.

El Estado contribuirá a sufragar los gastos en que incurran los partidos políticos en estas elecciones con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección para presidente, vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. Para recibir este aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participen en los procesos electorales señalados en este artículo y alcancen al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos para los partidos inscritos a escala nacional en cada cantón donde participen con candidaturas, o los inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la provincia o elijan, por lo menos, un alcalde o alcaldesa o dos regidores o regidoras.

*La ley determinará el número de regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco regidores propietarios e igual número de suplentes.”*³⁹

38 Oficio N° 1293-12-2002 del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, elaborado por la Licda. Tatiana Arias Ramírez, pp. 16-17.

39 Expediente N.º 15.960 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.



Este proyecto es del año 2005 y como uno de los más nuevos sobre el tema, carece del estudio pertinente para ponderar su viabilidad. Sin embargo, retoma dos de los principales cuestionamientos al sistema electoral estudiado, sea en cuanto a ubicación temporal de las lecciones locales y en lo atinente al presupuesto.

Siempre en materia de reformas jurídicas del sistema electoral de gobiernos locales, resulta ilustrativo el criterio vertido mediante **dictamen OJ-089-2005 de 4 de julio del 2005 de la Procuraduría General de la República**. El estudio responde una consulta de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa respecto al tema de la posible elección de regidores municipales a medio período.

En primer término, aclara el órgano superior consultivo que la materia a determinar es propia de la discrecionalidad legislativa, por lo que se expone es una mera opinión jurídica de la Procuraduría General de la República, sin ningún efecto vinculante para la Asamblea Legislativa por no ser Administración Pública. Hecha esa advertencia, estima el Procurador Constitucional Dr. Fernando Castillo, que las elecciones de los regidores municipales a medio período constitucional “resultan convenientes, necesarias y fortalecen la democracia costarricense”.

En abono de tal posición se rescata que hasta el año de 1948, en Costa Rica se realizaron elecciones de medio período para elegir la mitad de los miembros del Congreso Constitucional (artículo 76 de la Constitución Política de 7 de diciembre de 1871). Una de las tantas innovaciones que tiene la Constitución Política de 1949, es la eliminación de las elecciones de medio período y la carrera parlamentaria.

El constituyente se decantó porque las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República (artículo 133 constitucional), los miembros del Poder Legislativo (numeral 107 constitucional) y los regidores municipales (artículo 171 constitucional), se realizaran el mismo día. Lo anterior tiene su fundamento en el *principio de interpretación de unidad de la Constitución*, el cual supone que las normas constitucionales no pueden interpretarse en forma aislada, sino que han de referirse a la totalidad del texto. Como primera observación, a criterio de la Procuraduría:

“el regular las elecciones de medio período para los regidores municipales, no es una materia disponible del legislador, pues se encuentra normada en la Carta Fundamental. Consecuentemente, solo mediante el ejercicio del Poder Reformador se podría llevar a buen término la idea que nos ocupa”.

Además, se apunta que desde 1953 al día de hoy, siempre se ha realizado en la misma fecha las elecciones para elegir los miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo y Municipal (con excepción de la segunda vuelta en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República, en el año de 2002), materia prevista en el numeral 138 constitucional; mientras que la elección de los alcaldes y otros funcionarios del régimen municipal también en ese mismo año, es materia no regulada en la Carta Fundamental y por consiguiente, disponible para legislador.

Apoyando el procedimiento de la reforma parcial a la Carta Fundamental para establecer las elecciones de regidores municipales a mitad de período constitucional, el señor Procurador arguye que al desvincularse la elección de los regidores municipales de la elección de Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados, se rompe el “monopolio” que ejercen esas elecciones sobre la actividad político-electoral (por lo menos en el ámbito cantonal) y se permite así postular a personas de mayor trayectoria, integridad, liderazgo y capacidad para esos puestos. Como contrapartida, se considera que el cuerpo electoral tendría un contexto para prestar mayor atención a este tipo de elecciones, potenciando la participación política inteligente de los electores y eventualmente, fortalecimiento la democracia.

Se recuerda en el dictamen en cuestión, que en la mayoría de los países del mundo, las elecciones de medio período (se cita el caso de los Estados Unidos de América, donde el Senado se renueva un tercio de la totalidad de sus miembros cada dos años y la Cámara de Representantes, en su totalidad, también cada dos años; o como ocurre en Europa con las elecciones regionales, que están separadas de las elecciones parlamentarias), implican un mecanismo de control del electorado sobre la marcha del gobierno, de tal forma que si el mismo vota en contra del partido político que ejerce el Poder o de sus aliados -caso de las coaliciones-, es muy probable que se rectifique las políticas que se han venido siguiendo.

La Procuraduría sugiere además que no sólo se elijan a medio período los miembros del Concejo Municipal, sino también el Alcalde, tanto para evitar un doble gasto a causa de dos elecciones en el régimen municipal, como por ser lo más conveniente a los intereses públicos el que los partidos políticos presenten una plataforma política general congruente. Esta reflexión es extensiva para los otros funcionarios del régimen municipal que son electos popularmente, tales como: síndicos, miembros de los concejos municipales de distrito, miembros de los concejos de distritos, etc.

Otros aspectos que visualiza la Procuraduría como esenciales del proceso electoral local, son en el caso de optarse por las elecciones de medio período, es fundamental regular el plazo de la campaña electoral, así como definir si los partidos políticos y los grupos electorales independientes – en caso de permitirse su participación en la contienda- tendrían o no derecho a la contribución del Estado en igualdad de condiciones, lo que también supondría una reforma al numeral 96 de la Carta Fundamental.

De las anteriores propuestas legislativas y criterios jurídicos, se colige que la necesidad de reformar o normar adecuadamente el sistema de elección popular de los gobernantes locales, es una verdadera necesidad que surge para instrumentalizar estos procesos como parte de la democracia representativa. A excepción de las interrogantes sobre el sistema de listas cerradas o el tema del domicilio electoral, las principales disconformidades con el sistema electoral vigente a nivel de gobiernos locales, han sido abordados en diferentes proyectos legislativos.

Sin un marco electoral que permita a los aspirantes de los gobiernos locales preparar una propuesta de mando integral en un contexto donde se propicie la amplia participación del electorado, la reforma vigente no pasará de ser un esfuerzo atomizado por recobrar la legitimidad de los

procesos políticos que se viven en el país. Por otra parte, unas elecciones municipales carentes de un adecuado financiamiento en una nación con escasa tradición de gobierno localistas fuertes, tiene pobres esperanzas de consolidarse y convertirse en un mecanismo asertivo que garantice un adecuado nivel de gobernabilidad en las circunscripciones territoriales. Estos son los dos temas que según el presente estudio, requieren de una respuesta inmediata. Lo anterior sin desmeritar la importancia de revisar la exclusión de candidaturas no partidarias en las elecciones locales o cuestionarse la necesidad de reformar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, así como estudiar la posibilidad de limitar de alguna manera las distorsiones electorales que puede desprenderse de las variaciones en el domicilio electoral por parte de votantes, candidatos y funcionarios gubernamentales de los municipios.

CONCLUSIÓN:

Con la entrada en vigencia del Código Municipal de 1998, el sistema electoral patrio dio un viraje significativo, al completar la elección popular de los puestos de gobierno en los gobiernos locales

Sin embargo, dicha legislación impresiona como un proceso seccionado del contexto democrático del país, caracterizado por lagunas normativas en aspectos fundamentales que garantizarían una efectiva representación de las circunscripciones territoriales.

Es necesario replantearse la ubicación temporal de las elecciones municipales, de manera que éstas se realicen en conjunto para todos los puestos gubernamentales a nivel local, preferiblemente como “elecciones de medio periodo” y en condiciones que permitan a todos los protagonistas de un proceso electoral, tener una amplia posibilidad de participación.

Conviene también proponer la modificación del sistema de barrera electoral que podría limitar la representación de partidos minoritarios en las elecciones municipales, así como los sistemas para distribuir los puestos de elección popular mediante listas cerradas y bloqueadas. Por el carácter corporativo de los gobiernos locales, es determinante ampliar los mecanismos de efectiva representación del electorado.

En ese orden de ideas, igualmente es menester ponderar las posibilidades legales y constitucionales de que a nivel de elecciones por los municipios, se permita romper el monopolio de participación mediante las estructuras partidarias. Sobre el tema será indispensable esperar el criterio de la Sala Constitucional ante la acción de inconstitucionalidad que se tramita actualmente en esa jurisdicción referente a esa materia.

Habrán también que dar contenido constitucional al financiamiento de las elecciones municipales, pues se carece de fundamento constitucional y legal para admitir el financiamiento mediante la deuda política en el particular y unas elecciones municipales carentes de un adecuado financiamiento en una nación con escasa tradición de gobierno localistas fuertes, tiene pobres



esperanzas de consolidarse y convertirse en un mecanismo asertivo que garantice un adecuado nivel de gobernabilidad en las circunscripciones territoriales.

Sin un marco electoral que permita a los aspirantes de los gobiernos locales preparar una propuesta de mando integral en un contexto donde se propicie la amplia participación del electorado, la reforma vigente no pasará de ser un esfuerzo atomizado por recobrar la legitimidad de los procesos políticos que se viven en el país.

FUENTES CONSULTADAS:

- ALFARO (Ronald). "Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo Electoral Bipartidista en Costa Rica. Periodo 1986-2002". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 28(1-2);, 2002.
- BIDART CAMPOS (Germán). "Democracia y representación : tendencias contemporáneas del derecho electoral". En: *Memorias del Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México : UNAM, primera edición, 1993.
- CARAZO (Mario), *Una Audacia que genera expectativas : elección en las alcaldías 2002*. San José, C.R. : Fundación Friedrich Ebert : Procesos : Universidad de Costa Rica, 2004.
- "Cinco partidos nuevos lucharán por las alcaldías". En: *La Nación*, sábado 15 de abril de 2006.
- COSTA RICA. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Plan 1998-2002*. Tomado de: <http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/Economico/Lucha-corrupcion/index1.html>. Consultado el 11 de abril del 2006.
- Diccionario electoral. Tomado de: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/barrera%20electoral.htm. Consultado el 20 de abril del 2006.
- ESPINOZA (Rowland) y otros. *Las elecciones de alcalde y el sistema democrático : percepciones y expectativas de la población costarricense : elección en las alcaldías 2002*. San José, C.R. : Fundación Friedrich Ebert : Procesos : Universidad de Costa Rica, 2004.
- HERNÁNDEZ VALLE, (Rubén). *Derecho electoral costarricense*. San José, C.R. : Editorial Juricentro, 1990.
- JIMÉNEZ (Mariano) y ROJAS (Ingrid). "El Poder de la Sala Constitucional en Costa Rica". En : *Revista Parlamentaria*, 3(3): , diciembre de 1995.
- Los Derechos Humanos y las Elecciones*. Serie de Capacitación, nº 2, Centro de Derechos Humanos de Ginebra, ONU, 1994.
- Memoria del Primer Congreso de Descentralización y Poder Local, Costa Rica*. Unión Nacional de Gobiernos Locales, CONADECO, IFAM y Ministerio de Seguridad Pública, agosto de 2002.

PÉREZ (Maribel) y ALVARADO (Ronulfo). *El gobierno local en Costa Rica; organización política y funciones*. San José, C.R. : Dirección de Gestión Municipal del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM, 2004.

PÉREZ (Nicolás). *Tratado de derecho político*. Madrid : CIVITAS, 1976.

Proyecto Estado de la Nación. *Informe sobre auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia, Costa Rica, Capítulo 8 "Los Gobiernos Locales"*, San José, C.R. : El Proyecto, 2001.

Régimen Municipal. Tomado de: http://www.ifam.go.cr/PaginalFAM/asp/regimenmuni/cat_sjr_12.aspx. Consultado el 11 de abril del 2006.

SÁNCHEZ AGESTA (Luis) . *Democracia y procesos electorales*. San José, C.R. : IIDH-CAPEL, 1986.

SÁNCHEZ (Fernando), "Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica" . En : *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 27(1): 2001.

VON DER GABLENTZ (Otto Heinrich). *Introducción a la ciencia política*. Barcelona : Editorial HEDER, 1974.

ZELEDÓN (Fernando). *Siembra vientos : las primeras elecciones directas de alcaldes en Costa Rica, lo municipal y las tendencias en la cultura político electoral, elección en las alcaldías 2002*. San José, C.R.: Fundación Friedrich Ebert, Procesos y Universidad de Costa Rica, 2004.

NORMATIVA

Constitución Política de Costa Rica, 1949.

Código Electoral, Ley N° 1536 de 10 de diciembre de 1952 y sus reformas.

Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998.

Ley General de Concejos Municipales de Distrito, N° 8173 de 7 de diciembre de 2001.

FUENTES LEGISLATIVAS:

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Expediente N° 14.907.

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Departamento e Servicios Técnicos. Oficio N° 1293-12-2002 elaborado por la Licda. Tatiana Arias Ramírez, pp. 16-17.

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Expediente N.º 15.960.

JURISPRUDENCIA:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 620-2001.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, expediente 05-008515-0007-CO.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto 1529-E-2002 del, de las diez horas con cincuenta minutos del catorce de agosto de 2002.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto n° 1104-1-E-2002, de las ocho horas quince minutos de diecinueve de junio del dos mil dos.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto. 1543-E de las 8:35 horas del 24 de julio del 2001.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto n° 703-E-2000 de las 10 horas del 10 de mayo de 2000.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto.º 579-E-2002 de 18 de abril de 2002.

DICTÁMENES:

Procuraduría General de la República, OJ-089-2005 de 4 de julio del 2005.

ABSTENCIONISMO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

María Marta Brenes Montoya*

Mk80cr@gmail.com

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de mayo del 2006

Revisión, corrección y aprobación: 6 de julio del 2006

Resumen: Con la reforma en 1998 al Código Municipal, se estableció en nuestro país la elección directa y popular de los Alcaldes Municipales. Pese a la importancia de esta reforma para el fortalecimiento de la democracia, en el 2002, año en que se realizó por primera vez la elección popular de los Alcaldes, síndicos y concejales de distrito, se registró un 77.2 % de abstencionismo en las urnas, hecho que evidenció la falta de cultura política y conciencia de lo local, pero sobre todo, el “malestar en la política” de los ciudadanos costarricenses. El presente artículo pretende esbozar algunas de las principales causas que pudieron concurrir, para que se registrara ese nivel de abstencionismo. En una primera parte, se realiza un análisis teórico del abstencionismo y demás variables que intervienen en este fenómeno y en una segunda parte, se expone una reflexión de lo sucedido en las urnas en diciembre del 2002 y enero del 2003.

Palabras claves: Abstencionismo / Elecciones municipales /Comportamiento del voto / Comportamiento electoral / Intención del voto / Participación ciudadana /Voto

Abstract: Direct and popular election of Municipal Mayors took place in our country in 1998, thanks to the amendment of the Municipal Code. In spite of the attempt of this law modification for strengthen democracy, in 2002, when Costa Rica celebrated its very first popular election for Mayors, District Delegates and District Councilmen, “non-citizen-participation” ranged up to 77,2%. That fact not only demonstrates lack of political culture and conscience of local elections, but it mainly shows Costa Rican citizen’s “deception on Politics”. The present article is intended to outline some of the main causes for such level of “non-citizen-participation”. The first part of the essay deals with a theoretical analysis of “non-citizen-participation” and other variables that take part in this phenomenon, whereas the second part exposes a reflection on what happened in the elections celebrated in December, 2002 and January, 2003.

Key words: Non-citizen-participation / Municipal elections /Voter behavior / Electoral behavior /Vote intention / Citizen Participation / Vote

* **Letrada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.**



INTRODUCCIÓN

El dilema sobre la participación versus la representación constituye uno de los puntos más debatidos en la teoría política. Defensores de una u otra posición han enfatizado las bondades de cada instituto, subrayando en el primer caso, la importancia de la inclusión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, y en el segundo, resaltando la necesidad de elegir a quien- de acuerdo con nuestras preferencias y afinidades ideológicas, políticas, creencias, valores- consideremos el más apto para que nos represente en dichos procesos decisivos. Lo anterior, dado que resulta difícil que todos y cada uno de los ciudadanos participen directa y activamente, en esa toma de decisiones.¹

Es claro que el ágora griega constituye un foro ideal de discusión y de solución de los problemas *públicos* que aquejan a los ciudadanos, en donde cada uno de ellos tendría la posibilidad de conocer y lo más importante, dar su opinión para llegar a establecer acuerdos respecto de determinadas áreas y así tomar las decisiones que correspondan. Sin embargo, esa reunión resulta una utopía no sólo porque las sociedades actuales están conformadas por millones de habitantes, sino que por sus propias características de heterogeneidad y difusión, resultaría harto complicado llegar a establecer siquiera discusiones articuladas y menos aún, establecer puntos consensuales.

Este debate ha adquirido relevancia en tiempos de crisis democrática, caracterizados por el cuestionamiento del control vertical a través del voto y el debilitamiento de la confianza en los políticos, quienes cada vez más, pierden capacidad de respuesta efectiva a las demandas planteadas por sus representados. En este contexto, retoma fuerza la idea de participación ciudadana sobre todo en la esfera local,² instancia favorable para la intervención inmediata de las personas en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

Las ideas precedentes sirven de preámbulo para entender la discusión ideológica que estuvo detrás de la reforma operada en 1998 al Código Municipal,³ a través de la cual se estableció la elección directa de los Alcaldes Municipales.⁴ Esta transformación debe entenderse como un

1 Clásicos exponentes de esta discusión son Rousseau, quien en su obra el Contrato Social (1762), ataca fuertemente, la idea de la representación al estimar que “expropia” la voluntad del pueblo. Por otra parte, Montesquieu en el Espíritu de las leyes (1748) aseguró que en un Estado de gran tamaño resultaba imposible que los individuos se reunieran en un cuerpo deliberativo, por lo que resulta indispensable “escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos”. Ver al respecto, Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. Representación Política. Diccionario Electoral. [<http://www.iidh.ed.cr/capel/>] 15 de marzo del 2006.

2 Debe quedar claro que esa participación no se circunscribe a la actividad de los ciudadanos para designar a sus gobernantes sino la encaminada a influir en la formación de la política local. Molina Vega, José E. y Pérez Baralt Carmen. Participación Política. Diccionario Electoral. [<http://www.iidh.ed.cr/capel/>] 15 de marzo del 2006.

3 Ver al respecto Rodríguez, Florisabel y Zeledón, Fernando (2003, Pág. 17). El proyecto de la reforma se gestó en la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa, y no en la de Asuntos Electorales.

4 De acuerdo al artículo 169 de la Constitución Política la Administración de los intereses y servicios locales en cada cantón está a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designará ley. Por su parte, el artículo 14 del Código Municipal denomina *alcalde municipal* al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política. Antes de 1998, la elección del Alcalde Municipal la realizaba el Concejo Municipal, hecho que creaba una fuerte subordinación y dependencia del primero respecto al órgano colegiado. De hecho, de acuerdo a un estudio realizado por el IFAM, ese modo de designación de los Alcaldes repercutía seriamente, en el compromiso del Ejecutivo Municipal hacia su comunidad, pues había una lealtad partidaria que impregnaba su



eslabón dentro del proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales y por ende de “lo local”, que se había venido gestando varios años atrás, impulsado, principalmente, desde las propias comunidades.⁵

La idea de separar las elecciones municipales de las elecciones nacionales no era nueva. En la década de los setentas, hubo un grupo de partidarios a este deslinde, sin embargo, el clima político de la época, impregnado del fuerte centralismo que ha caracterizado a nuestro sistema político, no contribuyó a que operara esta innovación. Fue hasta el año 1998 que se encontró el ambiente y voluntad política necesarios para realizar esa modificación.⁶

Pese a la importancia de esta reforma para el fortalecimiento de la democracia, en el 2002, año en que se realizó por primera vez la elección popular de los Alcaldes, Síndicos y Concejales de Distrito, se registró un 77.2% de abstencionismo en las urnas, hecho que evidenció la falta de cultura política y conciencia de lo local, pero sobre todo, el “malestar con lo político” de los y las ciudadanas costarricenses.

En el presente trabajo se pretende realizar una aproximación al fenómeno del abstencionismo electoral en las elecciones municipales, restringiendo el análisis a las elecciones de Alcaldes, sin considerar los Regidores Municipales, cuya elección se realiza el mismo día que la elección de Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados.⁷ En una primera parte, se realizará un análisis teórico del abstencionismo y demás variables que intervienen en este fenómeno y en una segunda parte, una suerte de reflexión de lo sucedido en las urnas en diciembre del 2002 y enero del 2003.

I. PARTE. SOBRE EL ABSTENCIONISMO.

La palabra abstención deriva de la voz latina *abstentio*, que significa no hacer o no obrar. El abstencionismo es una forma de comportamiento electoral, en el tanto, el acto de no decidir constituye, en sí mismo, una decisión.⁸ Consiste básicamente, en la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho y deber de hacerlo.⁹ Podría decirse que refleja el grado de

actuación. Con la reforma del Código Municipal, se estableció que los Alcaldes son elegidos popularmente, mediante elecciones generales que se realizan el primer domingo de diciembre, inmediatamente posterior a la elección de los regidores (artículo 14 Código Municipal) IFAM, (2002, Pág.4).

5 Para Zeledón dicho proceso se había gestado originalmente, a partir de la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM en el año de 1971. Además, la elección directa de los alcaldes se tuvo como un complemento de otras dos leyes que buscaban la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, la Ley de Bienes Inmuebles (1975/1997) y la Ley de Control de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional” Idem, Pág. 16. Ver también, IFAM (2002, Pág. 4)

6 Una aclaración marginal. Recuérdese que en los años setenta, el principal protagonista en la esfera política y económica era el Estado, lo que suponía una fuerte centralización. No obstante, en los años noventa, con el advenimiento de las ideas de reforma del Estado, se fomentó un rediseño institucional tendente a un Estado mínimo y a su vez potenciar la descentralización.

7 Artículo 98 Código Electoral. Para algunos autores como Sánchez y Alfaro, la concurrencia simultánea de las elecciones de Regidores el mismo día que se eligen el Presidente, Vicepresidente y Disputados produce una influencia de las segundas sobre las primeras. Alfaro, Ronald (2002, Pág.101)

8 Madrigal Montealegre, Rodrigo. Comportamiento electoral. Diccionario Electoral. [<http://www.iidh.ed.cr/capel/>] 15 de marzo del 2006.

9 De acuerdo al artículo 1 Código Electoral, electores son todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de dieciocho



participación política de los ciudadanos dentro de los procesos electorales, y de alguna manera, la adhesión al sistema político.

El abstencionismo puede analizarse de acuerdo con el régimen político de que se trata, ya sea democrático o autoritario. Tratándose del primero, puede darse por la existencia de múltiples factores que integran el juego político normal, sin embargo, en no pocas ocasiones, esa conducta se extiende con carácter general en atención a las motivaciones personales de los electores. Por su parte, en los regímenes autocráticos, se da especial importancia a conseguir las mayores tasas de participación electoral, porque con ello, se logra crear la imagen de adhesión al régimen, de forma que la no participación en las votaciones es considerada como una expresión pública de oposición que puede ser incluso sancionada.

Otra de las relaciones que se han hecho con el abstencionismo, es la incidencia que tiene la existencia del voto obligatorio en los niveles de participación electoral. Se ha dicho, que los niveles de abstencionismo descienden en forma considerable, en aquellos países que establecen el voto obligatorio.¹⁰ De hecho, el voto obligatorio se ha utilizado como un paliativo para garantizar una mayor participación en las elecciones, siendo sancionada la inasistencia a las urnas en muchos países.

En el caso costarricense, pese a la obligatoriedad del voto,¹¹ en las últimas dos elecciones ese instituto no ha sido garantía suficiente para asegurar la participación efectiva de los ciudadanos en los comicios.

En este sentido, un estudio realizado por la Universidad de Costa Rica y el Tribunal Supremo de Elecciones apunta que pese a la existencia de condiciones favorables para lograr una alta participación electoral, como lo es la existencia del voto obligatorio (con todo y que no existen sanciones por incumplimiento), el sistema de registro electoral automático, la programación de las elecciones para un día libre (domingo, cuando la mayoría de la población se encuentra en su tiempo de descanso), estos factores no fueron lo suficientemente fuertes para lograr esa participación en las últimas elecciones.¹²

Así las cosas, debe entenderse que por muchas y muy buenas que sean las condiciones institucionales para potenciar la participación ciudadana en las elecciones, éstas no son

años e inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil, con excepción de los siguientes: a) Los declarados judicialmente en estado de interdicción; y b) Los que sufran sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos. Los ciudadanos costarricenses por naturalización no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva. Sobre este aspecto particular, resulta valioso agregar que el Tribunal Supremo de Elecciones a través del voto número 2618-E-2005 de las doce horas con treinta minutos del siete de noviembre del dos mil cinco, sostuvo que no existe un derecho fundamental a votar en blanco, de lo que se deriva que los votos en blanco se entienden también como una manifestación de abstencionismo. Por el contrario, en dicha resolución el TSE reiteró su criterio jurisprudencial respecto a la doble condición del sufragio como derecho (valga resaltar, fundamental) y como deber a escoger en las elecciones nacionales y en las municipales, entre los candidatos postulantes.

10 Alcubilla, Enrique. Abstencionismo Electoral. Diccionario Electoral. [<http://www.iidh.ed.cr/capel/>] 15 de marzo del 2006.

11 Artículo 93 Constitución Política. El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil.

12 TSE, IIDH-CAPEL, UCR (2005, Pág. 27)



suficientes si los electores han perdido la fe y la confianza en la acción gubernativa y en la utilidad del sufragio.

Si bien el abstencionismo, como fenómeno, puede verse mediatizado por múltiples factores, con lo que resulta que no hay única explicación de él, se han distinguido varias clases de abstencionismo:¹³

- Abstencionismo técnico o estructural: referido a razones no imputables al ciudadano con derecho a voto: enfermedad, ausencia, defectos de la inscripción censal, clima (que como se verá más adelante, afectó sensiblemente, las elecciones municipales del 2002), alejamiento del colegio electoral.
- Abstencionismo político o racional: que es la actitud consciente de pasividad individual en el acto electoral. Es la expresión de una determinada voluntad política de rechazo del sistema político o de la convocatoria electoral en concreto (abstencionismo de rechazo) o bien de no identificación con ninguno de los líderes o los programas políticos en competencia electoral, convirtiéndose la abstención que podríamos denominar activa en un acto de desobediencia cívica o en la concreción de su insatisfacción política. Cuando traspasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento que promueve la inhibición participativa o abstención activa, con el objeto de hacer pública la oposición al régimen político o al sistema de partidos, toma la forma de abstencionismo de lucha o beligerante.
- Abstencionismo apático: motivado por la pereza, la ley del mínimo esfuerzo unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto individual y a la ignorancia de las fuertes consecuencias de la abstención.
- Abstencionismo cívico: en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, para lo que emite el voto en blanco.¹⁴

Pese a lo expuesto, hay quienes pretenden reservar el término abstencionismo a un acto volitivo y conciente de no votar, y no al supuesto de ausentarse de las urnas pues ello puede obedecer a causas ajenas a la voluntad del elector.¹⁵ En este sentido, se distingue el abstencionismo del ausentismo, pues el segundo incluye a los que no asisten a las urnas por motivos externos a su

13 Las definiciones expuestas son de la autoría de Alcubilla, Enrique. Abstencionismo Electoral. Diccionario Electoral. [http://www.iidh.ed.cr/capel/] 15 de marzo del 2006.

14 Sobre este extremo, se retoma lo expuesto en líneas precedentes, respecto del criterio vertido por el Tribunal Supremo de Elecciones en el voto 2618-E-2005. En dicha resolución, el Alto Tribunal Electoral sostuvo: *“Así, esa escogencia democrática se realiza a través del sufragio, entendido como un derecho fundamental a escoger; del mismo no deriva, según el Derecho de la Constitución, un derecho fundamental a votar en blanco. En realidad, quien así procede renuncia al ejercicio real del derecho constitucional al sufragio, función cívica y obligatoria que se manifiesta en la escogencia de un candidato o nómina contemplada dentro de la papeleta. Por ello, la consideración y eventuales efectos del voto en blanco son asuntos de política legislativa, que no están predeterminados por nuestro régimen de derechos fundamentales en la órbita política”*. Aún más, en esta resolución se consideró que el voto en blanco no corrige las deficiencias que pueda presentar la oferta electoral presentada a los ciudadanos y que si cierto número de ellos, voluntariamente se ha autoexcluido del proceso electoral, ello no podría considerarse motivo suficiente para desvirtuar dicho proceso o para exigir que su voto en blanco pueda mediatizar o atrasar el desenlace de ese proceso.

15 Thompson, José citado en TSE, IIDH-CAPEL, UCR (2005, Pág. 18)



control, mientras que el primero quedaría reservado a los que deliberadamente no participan en las elecciones.¹⁶

Igual se ha dicho que en el abstencionismo se deben excluir los votos en blanco y nulos, pues a partir de ellos no se puede establecer una relación directa con una voluntad conciente de no votar.

Lo expuesto hasta el momento, puede ejemplificarse en el siguiente esquema, tomado del citado estudio Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?¹⁷

Entre los factores tradicionalmente asociados al abstencionismo, se encuentran: *los sociodemográficos* como la edad, el sexo, el nivel de educación e ingresos, la religión, las comunicaciones, el lugar de residencia; *los psicológicos* verbigracia, la apatía, el desinterés por los asuntos políticos, las creencias respecto a la utilidad de la participación electoral; *políticos* como el debilitamiento de los partidos políticos como intermediarios entre el Estado y la sociedad civil, la erosión en la legitimidad de las fuerzas políticas en general debido al incumplimiento de las promesas de campaña, la corrupción, la falta de eficiencia de la acción gubernativa, el descontento con el método de elección, la cultura política entre otros.

Entre éstos, la abstención con motivaciones políticas es la más compleja de todas, pues refleja una serie de deficiencias dentro del sistema político en general. Desde esta perspectiva, se ha planteado incluso, que este tipo de abstencionismo no debe ser combatido ya que representa

16 Ibidem.

17 TSE, IIDH-CAPEL, UCR (2005, Pág. 19)

el malestar de la ciudadanía con lo político. Sin embargo, considero que lo que se debe atacar son las causas que originan ese abstencionismo, y no precisamente, constreñir a las personas a votar. Desde luego, lo dicho implica una serie de medidas a nivel estructural deseables pero no siempre alcanzables en sociedades como la nuestra.

En relación con lo anterior, se ha logrado determinar que entre menor es el nivel socioeconómico de los votantes, mayor es el abstencionismo. La doctrina comparada hace hincapié en este sentido, precisamente, porque estos grupos se sienten excluidos de la agenda y acción estatal, por lo que desde su criterio, resulta indiferente votar o no, si de todas maneras, gane quien gane, pierda quien pierda, su situación no va a cambiar. Esta relación entre pobreza y abstencionismo pudo ser comprobada a través del citado estudio TSE-IIDH-CAPEL-UCR.¹⁸

Para finalizar este apartado, debe hacerse énfasis en que el abstencionismo es un fenómeno multicausal, no existe “el abstencionismo” como un bloque monolítico que puede analizarse desde un solo lector. En él intervienen diversos factores que hacen de él un fenómeno complejo de estudio y más aún, de paliar.

II PARTE: LAS ELECCIONES DE ALCALDES DEL 2002.

Tal y como se expuso supra, en el año 2002 se realizó por primera vez la elección popular de los Alcaldes y Síndicos Municipales. No obstante, estas elecciones se vieron manchadas por un fuerte abstencionismo del 77.2%, siendo que únicamente, se registró un 22.3% de votos válidos emitidos.

Estas cifras catastróficas se traducen en la falta de legitimidad -desde un punto de vista sociológico y político- de la elección de dichos funcionarios, quienes fueron llevados a sus puestos, con un mínimo apoyo de la ciudadanía.

Como punto de partida para este análisis se debe considerar que las elecciones municipales no despiertan el mismo interés que los comicios presidenciales y parlamentarios y que si bien, las primeras comparten algunas de las causas que motivan el abstencionismo a nivel nacional, lo cierto es que a nivel municipal, este fenómeno tiene unas especificidades propias. En esta línea, debe resaltarse que el universo electoral municipal está conformado por 81 cantones y 464 distritos, cada uno con unas particularidades históricas, geográficas, culturales, políticas distintas, por lo que siguiendo a Alfaro, no se puede “nacionalizar” las elecciones municipales.¹⁹

18 Entre otros estudios, se puede citar TSE, IIDH-CAPEL, UCR (2005, Pág. 116). En un interesante estudio realizado en Nicaragua por PROCESOS a propósito de las elecciones municipales realizadas en el 2000, se pudo comprobar esta relación. Ver PROCESOS. El abstencionismo electoral en las Municipales del 2000 <http://www.confidencial.com.ni/cinco/contactenos.html>, consultada el 1o. de abril del 2006.

19 Alfaro, Ronald (2002, Pág.91)

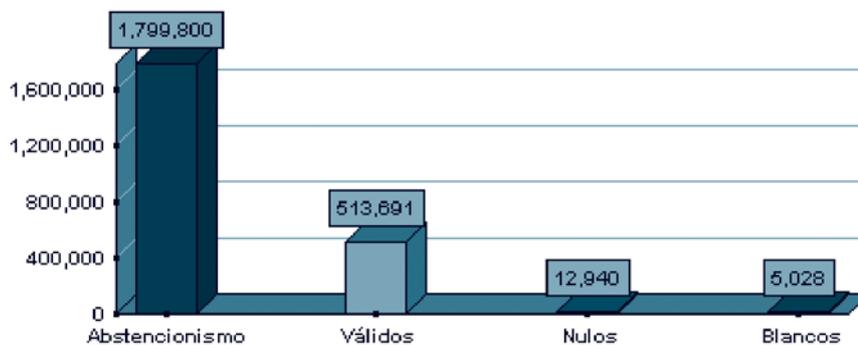
1- Los Datos: a continuación se muestran los datos oficiales proporcionados por el Tribunal Supremo de Elecciones respecto de las elecciones mencionadas.²⁰

Resultados finales de abstencionismo, votos válidos, nulos y blancos, para la elección de Alcalde, en cifras relativas



Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Resultados finales de abstencionismo, votos válidos, nulos y blancos, para la elección de Alcalde, en cifras absolutas



Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Como se muestra, únicamente, se registraron 513,691 votos válidos emitidos representados por un 22.03%, frente a un abstencionismo de 1,799,800, representado por un 77.2%. Contradictoriamente, de acuerdo con una entrevista telefónica realizada por Procesos-Universidad de Costa Rica, dos meses antes de los comicios municipales, el 60% de los entrevistados afirmó

²⁰ TSE. http://www.tse.go.cr/datos_estadisticos3.htm, consultada el 1º de abril del 2006.

su intención de asistir a las urnas en diciembre del 2002, frente a un 22% que manifestó su voluntad de no asistir y a un 17% que no sabía si asistiría a las urnas.²¹

Incluso, únicamente, el 61% de los entrevistados estaba enterado sobre la realización de ese proceso electoral, siendo que un 39% desconocía por completo de esas elecciones. Por otro lado, ante la pregunta de cuál era la importancia asignada a estas elecciones, el 65% de los entrevistados opinó que era muy importante, frente a un 29% que lo consideró poco o nada importante.²²

Estos datos sin duda alguna, reflejan la poca importancia atribuida por los costarricenses a la elección de las autoridades locales, y peor aún, la existencia de un grado de desconocimiento de cuidado, respecto a la realización de estas elecciones.

2- Las posibles causas: sin ánimo de ser taxativa, se ofrecen algunas de las causas que, posiblemente, motivaron el alto nivel de abstencionismo en las elecciones de Alcaldes del 2002.

2.1. Técnicas o estructurales.

2.1.1. El clima: cuando se realizaron estas elecciones en el mes de diciembre del 2002, el país estaba enfrentando fuertes lluvias e inundaciones, imprevisto que forzó a posponer las elecciones para enero del 2003 en la provincia de Limón, en los cantones de Jiménez, Alvarado y Turrialba de la provincia de Cartago y en el cantón de Sarapiquí de Heredia.

2.1.2. Falta de conocimiento de la realización de esas votaciones: tal y como se dijo líneas atrás, existía una gran parte de la población costarricense que desconocía de la realización de esas elecciones. Atribuirles a las mismas personas esa falta, sería un análisis muy simplista del fenómeno, pues debe ponderarse la responsabilidad de los partidos políticos e incluso, del propio Tribunal Supremo de Elecciones en cuanto a la divulgación de ese proceso. Claro está, debe reconocerse que por tratarse de la primera vez que se realizaban esas elecciones, era previsible ese desconocimiento.

2.1.3. Desconocimiento de los candidatos: muy relacionada con la anterior, se encuentra falta de conocimiento de las candidatas por parte de la población en capacidad de votar. Según la entrevista realizada por Procesos-Universidad de Costa Rica, el 66% de las personas entrevistadas desconocían del todo a los candidatos y/o candidatas de su comunidad, el 22% aseguró haber escuchado de ellos, el 12% escuchó de algunos candidatos no de todos. Sobre este punto particular, resulta importante destacar que el mayor nivel de desconocimiento se ubicó en la población con estudios secundarios (78.3%) y jóvenes menores de 30 años de edad.²³

Esta debilidad recayó en una buena medida, en la omisión de los partidos e incluso, de los propios candidatos para darse a conocer.²⁴

21 Jiménez, Luis Emilio y Espinoza, Rowland. (2003, Pág.54)

22 Ibidem, Págs.49-52

23 Ibidem, Pág.52

24 En relación a este punto, bien podría valorarse el tema del financiamiento de los candidatos en las elecciones municipales.



2.1.4. Programación de las elecciones: en las elecciones en estudio, este factor fue determinante, pues era la tercera votación que se realizaba en el mismo año.

Recuérdese que en el 2002, hubo segunda vuelta electoral. Esto sin duda, influyó en la disposición de los costarricenses para participar en las elecciones municipales. Aunado a que, como se ha insinuado, diciembre no es precisamente, el mejor mes para fijar unas elecciones dado que esa es una época “festiva”, en donde la gente dedica su tiempo y atención a otras actividades, resultando estéril la disposición para lo político-electoral.

3. Abstencionismo político racional.

3.2.1. Malestar con lo político:

De acuerdo con los estudios que se han venido mencionando a lo largo de este trabajo, ésta es la causa que más ha determinado el abstencionismo. Los costarricenses en general, se encuentran disconformes no solo con la actuación de las autoridades públicas, sino además con la dinámica en que se desenvuelven las contiendas electorales.

Según la entrevista de Procesos-Universidad de Costa Rica el 42.7% de los entrevistados, afirmó encontrarse molesto o muy molesto con la política, y entre las principales razones destacan el alto nivel de corrupción, mal gobierno, la delincuencia, el costo de la vida, la violencia.²⁵

A esto debe atribuirse la falta de creencia en la utilidad del voto, como instrumento real de participación ciudadana. Dada la constante ruptura de los promesas de campaña, los costarricenses encuentran que con votar no van a lograr nada, y utilizan el abstencionismo como un medio de *sancionar* a los políticos por su indiferencia y desvinculación con los problemas que les aquejan.

Por otro lado, el desligue de los partidos políticos de los problemas concretos de la localidad y de la vida comunitaria, el incumplimiento de las promesas electorales, la falta de credibilidad de los candidatos y el carácter cerrado y bloqueado de las listas electorales constituyen otros medios que influyen en este malestar político.

3.2.2 Desconfianza con la actividad desplegada por los gobiernos municipales y falta de conciencia de lo local.

Este es tal vez el quid del asunto. Según el estudio de PROCESOS-UCR, el 42.9% de los entrevistados tiene poca confianza en las Municipalidades, un 22% ninguna, un 23.9% alguna y sólo un 9.7% mucha.²⁶ Incluso, el 35.5 % de los encuestados evaluó la labor de su Municipalidad como mala-muy mala, y un 19% como regular.

En criterio de quien suscribe estas líneas, dada la poca relevancia que incluso, al seno de los partidos políticos se le atribuye a las elecciones municipales, puede haber mediado un escaso apoyo financiero a los candidatos; sin embargo, ésta es una mera hipótesis que no se encuentra respaldada en ningún dato objetivo.

25 Rodríguez, Florisabel y Madrigal, Johnny (2003, pág. 88) y Jiménez, Luis Emilio y Espinoza, Rowland (2003, Pág.33)

26 Jiménez, Luis Emilio y Espinoza, Rowland (2003, Pág.37)



Estos valores son muy significativos, pues ninguna persona va a votar si no cree en la función municipal como tal y menos aún en los candidatos a ocupar los puestos de elección. Esta desconfianza tiene su génesis en buena medida, en el centralismo que ha caracterizado al estado costarricense desde sus inicios. Se tiene la percepción de lo local como “politiquería de barrio”, en donde los funcionarios municipales son asociados a actos de corrupción, clientelismo e improvisación.

Aunado a ello, tampoco se encuentra desarrollado en nuestro medio, una cultura de lo local, que fomente la participación activa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión para buscar soluciones a los problemas que los aquejan.

CONCLUSIONES.

En primer lugar, considero necesario indicar que siempre habrá un margen de abstencionismo en los procesos electorales, pues resulta consustancial a éstos. Lo que se debe evitar es que el fenómeno siga creciendo en forma acelerada, y que se deforme en un problema de legitimidad que atente contra el frágil equilibrio del sistema político.

Para ello, se debe iniciar por fomentar una cultura de participación ciudadana en todos los niveles, y principalmente, en la esfera local. En este sentido, es necesario articular una red de comunicación más directa entre los munícipes y las autoridades municipales, en donde la rendición de cuentas sea una constante.

Por otra parte, podría replantearse la posibilidad de efectuar estas elecciones a medio periodo, para que el desgaste de las elecciones presidenciales, parlamentarias realizadas en febrero, no incentiven la ausencia en las urnas. También se podrían hacer las reformas constitucionales y legales necesarias para que la elección de los regidores y los alcaldes municipales se realicen en forma conjunta.

Otro extremo sobre el cual debe llamarse la atención, y que sin duda alguna, repercute en los resultados electorales a nivel municipal, está relacionado con el financiamiento o deuda política para estas elecciones. Es necesario dotar de mayores recursos a los candidatos a fin de que puedan con mayor facilidad y cobertura, promocionar sus ideas y programas de trabajo en el marco de una disputa electoral abierta y democrática. Incluso, podría replantearse el rompimiento del monopolio en la postulación de candidatos existente en la actualidad, ello –valga aclarar- en el plano local, espacio idóneo por excelencia, para el surgimiento de postulantes a elegir, no siempre adscritos a una línea partidaria.

La participación ciudadana sin duda es uno de los pilares fundamentales de la democracia, pero no se le puede exigir a la ciudadanía involucrarse en los procesos electorales, si los representantes del pueblo continúan incumpliendo con su mandato representativo y desconociendo las demandas de quienes votaron por ellos. Desgraciadamente, ese es un esfuerzo que no depende, solamente, de nosotros.



FUENTES CONSULTADAS

- Alcubilla, Enrique. *Abstencionismo Electoral*. (Diccionario Electoral). Tomado de : <http://www.iidh.ed.cr/capel/>, el 15 de marzo del 2006.
- Alfaro, Ronald. *Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica*. En : *Anuario de Estudios* , 28(1-2):91, 2002.
- Barahona Krüger, Pablo. *Un diagnóstico crítico*. Tomado de: <http://comunidad.derecho.org/aulavirtual/abstencionismo.htm>, el 15 de abril del 2006
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (Costa Rica). *Compendio Temático para Fortalecer la Gestión Municipal*. Tomado de: <http://www.ifam.go.cr/PaginalFAM/docs/compendiofinal.pdf>, 1o. de abril 2006
- Jiménez, Luis Emilio y Espinoza, Rowland. *Las elecciones de Alcalde y el sistema democrático: percepciones y expectativas de la población costarricense en Elección en las Alcaldías 2002. ¿Una nueva esperanza democrática?*. San José, C.R. : Fundación Fiedrich Ebert, 2003
- Madrigal Montealegre, Rodrigo. *Comportamiento electoral*. (Diccionario Electoral). Tomado de: <http://www.iidh.ed.cr/capel/>, el 15 de marzo del 2006.
- Molina Vega, José E. y Pérez Baralt Carmen. *Participación Política*. (Diccionario Electoral) Tomado de: <http://www.iidh.ed.cr/capel/>, el 15 de marzo del 2006.
- PROCESOS. *El abstencionismo electoral en las Municipales del 2000*. Tomado de: <http://www.confidencial.com.ni/cinco/contactenos.html>, el 1. de abril del 2006
- Rodríguez, Florisabel y Zeledón, Fernando. *Elección en las Alcaldías 2002. ¿Una nueva esperanza democrática?*. San José, C.R. : Fundación Fiedrich Ebert, 2003
- TSE, IIDH-CAPEL, UCR. *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?*. Tomado de: <http://www.tse.go.cr> consultada el 1o. de abril del 2006.
- Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. *Representación Política*. (Diccionario Electoral). Tomado de: <http://www.iidh.ed.cr/capel/>, el 15 de marzo del 2006.

NORMATIVA

- Constitución Política de Costa Rica, República de Costa Rica, 1949
- Código Electoral, República de Costa Rica



Código Municipal, República de Costa Rica

JURISPRUDENCIAL

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto 2618-E-2005 de las doce horas con treinta minutos del siete de noviembre del dos mil cinco.





PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO LOCAL

Robert F. Beers González*
robert_f_beers@yahoo.com

Nota del Consejo Editorial.

Recepción: 17 de mayo del 2006.

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

Resumen: Este trabajo presenta un análisis sobre recientes investigaciones relacionadas con los partidos políticos a escala local. Señala la importancia jurídica de los partidos en el marco constitucional, su papel como medios de participación ciudadana, y la influencia del diseño institucional de los sistemas de elección en los resultados que obtienen. Realiza un especial enfoque en los partidos regionales y cantonales. Apunta aspectos a corregir en la legislación para estimular la participación política local, y aporta una serie de recomendaciones sobre posibles reformas.

Palabras claves: Partidos políticos / Partidos políticos cantonales / Sistemas de partidos políticos / Elecciones municipales / Participación ciudadana / Bipartidismo

Abstract: This essay holds an analysis of recent research on political parties at local level. It shows legal importance of political parties in constitutional framework, its role as a means of citizen participation, and the influence of institutional electoral systems design on the final results. It focuses on regional and county parties and points out certain issues of the law aiming to urge local participation. Also, this article gives forth several recommendations on possible amendments.

Key words: Political parties / Cantonal political parties / Political parties systems / Municipal elections / Citizen Participation / Bipartisanism

* Asesor Parlamentario en la Asamblea Legislativa. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.



I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA COSTARRICENSE

Aunque algunas personas, sobre todo en años recientes, encuentran difícil aceptar esta realidad, lo cierto es que el sistema democrático costarricense está basado en los partidos políticos. Esto es real tanto a nivel jurídico —como lo demuestran los artículos 96 y 98 de la Constitución Política y todo el marco regulatorio del Código Electoral— como a nivel sociopolítico. De igual manera lo ha dicho Arend Lijphart: *“Una democracia estable no se concibe en ausencia de partidos políticos fuertes”*¹. No se trata de reducir la democracia a la existencia de los partidos políticos, tal como lo critica Randall Blanco Lizano², pero sí de subrayar su importancia para la vida y estabilidad democrática costarricense.

Los partidos políticos gozan en Costa Rica de protección constitucional. Baste una mirada al texto del artículo 98 de nuestra Carta Magna:

“Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.

*Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”*³.

La relevancia de los partidos políticos es fundamental en el sistema democrático. Este artículo establece que dichos entes son el vehículo de los ciudadanos para intervenir en la política nacional. No establece la Constitución ningún otro medio de hacerlo, por lo cual es justo decir que la participación ciudadana en los asuntos de la vida política costarricense debe producirse **exclusivamente** a través de los partidos políticos. Pueden tener éstos sus errores y sus defectos, su funcionamiento interno puede dejar mucho que desear, pero su existencia es determinante para la democracia, y es un atentado contra ella pretender minarlos sistemáticamente, como suelen hacerlo ciertos críticos que no comprenden —o quizás, no aceptan— este vínculo. Comenta el Dr. Fernando Sánchez que *“fortalecer los partidos políticos es fortalecer la democracia, así de simple”*⁴. Desde luego, no se pretende hacer una apología de los partidos políticos, ni mucho menos de invisibilizar sus vicios o deficiencias, pero sí de resaltar con justicia su valor institucional.

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado con frecuencia el rango que ostenta este tipo de agrupaciones. Un caso reciente es la sentencia 2865-2003, relacionada con el tema de los

1 LIJPHART, citado por SÁNCHEZ CAMPOS, 2005, p. 87.

2 BLANCO LIZANO (2005, pp. 137-171).

3 *Constitución Política*, 1949, art. 98.

4 SÁNCHEZ CAMPOS. En: *La Nación* (periódico), 17 julio 2005.



nexos entre los partidos políticos y los diputados electos a través de ellos. Inclusive, en esta sentencia, la Sala Constitucional definió qué debe entenderse por partido político:

“...todo partido político es una organización libre y voluntaria de ciudadanos agrupados en torno a un ideario y a una concepción de la vida y de sociedad, cuyo fin fundamental es acceder al poder con el objeto de materializar sus aspiraciones doctrinales y programáticas y su integración responde a un proceso general de integración del pueblo en el Estado”.

Hoy se ve a los partidos no sólo como algo natural en las democracias, sino con un cierto dejo de desprecio, como un “mal necesario” para el libre juego político. Sin embargo, pareciera olvidarse que los partidos son una de las más decisivas conquistas de las sociedades democráticas. Los ideólogos del Estado Liberal, a finales del siglo XVIII, nunca concibieron a los partidos políticos como vehículos de la participación popular. Al contrario, la exaltación del individuo propia de la ética liberal, los hacía suponer que toda forma de asociación era, en sí misma, un medio de alterar la voluntad individual en su propio perjuicio. Tal como lo explica don Fernando Castillo, existió “*oposición a casi toda forma de asociación permanente que no fueran las sociedades civiles de lucro o las organizaciones de la Iglesia*”⁵. En pleno siglo veintiuno, con el retorno de ese mismo pensamiento, es notorio cuán cierta es la sentencia bíblica de que “*nada nuevo hay debajo del sol...*”

Es posible observar cómo, en el transcurso del siglo XIX, los partidos políticos fueron constantemente perseguidos y prohibidos. Ejemplo de ello es el Imperio Alemán anterior a la Primera Guerra Mundial. El Parlamento imperial bicameral contaba con relativamente pocos poderes⁶, y agrupaciones como el Partido Social Demócrata, los Socialistas Independientes y los Espartaquistas (comunistas) operaron con mayor o menor grado de clandestinidad. Igualmente los partidos políticos, en especial los de orientación socialista, fueron suprimidos o restringidos en Rusia, Francia e Italia en diferentes momentos.

Paulatinamente, los partidos políticos fueron ganándose el derecho de ser tolerados, primero, y luego de convertirse en el vehículo de expresión política por excelencia. Numerosos autores apuntan a que, en las democracias modernas, los partidos ejercen un “monopolio” sobre la actividad política electoral, aunque en este tiempo, y probablemente a causa del bombardeo ideológico neoliberal, el uso del término “monopolio” pareciera un tanto peyorativo.

Los analistas Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg definen la función social de los partidos políticos modernos en tres vertientes. La primera, y casi siempre la más privilegiada, es la **electoral**. Un partido político procura simplificar las elecciones para los ciudadanos, generar símbolos de identificación y lealtad, educar a los votantes y movilizarlos para participar en actividades políticas. La segunda es una **función organizacional**, en la que el partido se ocupa de reclutar, formar y capacitar líderes políticos, así como de articular intereses políticos y

5 CASTILLO VÍQUEZ (2004).

6 Para más información sobre la Constitución Imperial Alemana de 1817, véase: http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_German_Empire



sociales. Y la tercera es su **función gubernamental**, la cual ejercen al ocupar puestos de poder, para organizar las decisiones de gobierno (o las funciones de oposición y control político, según el caso) en procura de sus metas programáticas⁷.

De acuerdo con Fernando Sánchez, los partidos políticos de la actualidad, en las democracias occidentales más desarrolladas, han tendido a priorizar la primera de las funciones citadas, la electoral⁸. Tal énfasis no es casual, en vista de que el modelo representativo es el que predomina en Occidente, incluyendo a Costa Rica; y esta representatividad nace a partir del sufragio y es mediatizada por los partidos políticos. Es natural, desde este punto de vista, que la influencia de los partidos políticos encuentre su expresión más visible en el Parlamento, precisamente la más representativa de las instituciones del Estado—Nación moderno, sin que ello signifique que no se proyecte en el Poder Ejecutivo, que es el que establece más directamente la orientación política de dicho Estado.

En Costa Rica, además, el carácter representativo de los partidos políticos encuentra otro cauce de expresión muy evidente en los Concejos Municipales, los cuales vienen a ser como una especie de “parlamento a escala”, aunque con competencias muy disminuidas por su propia naturaleza. Ha sido en una época muy reciente —a partir del Código Municipal de 1998— que la actividad política electoral ha otorgado a los partidos una nueva arena para competir a nivel local, en la figura del Alcalde Municipal, cuya elección por voto popular en virtud de dicho Código lo ha hecho asimilarse a un “Presidente en miniatura”. En efecto, en numerosas oportunidades la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones ha subsanado las lagunas legales respecto al proceso electoral para la designación de Alcaldes, adecuando los institutos propios de una elección presidencial.

II. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS FRENTE A LA NATURALEZA JURÍDICA DEL SUFRAGIO

El sufragio es el acto jurídico mediante el cual los ciudadanos delegan en los funcionarios elegidos las potestades que les corresponden. Por ejemplo, la potestad de legislar es delegada en la Asamblea Legislativa (Constitución Política, artículo 105); y el ejercicio del Poder Ejecutivo, en el Presidente de la República y en sus Ministros como obligados colaboradores (artículo 130). Si se armonizan estos artículos con el 98 de la misma Carta Magna previamente mencionado, llegamos a la conclusión de que los ciudadanos delegan la potestad de legislar y el ejercicio del Poder Ejecutivo, por medio del voto **por un partido político**; ello, en razón de que los partidos son el medio constitucional para que los ciudadanos elijan y sean electos.

7 DALTON, y WATTENBERG (2001).

8 SÁNCHEZ CAMPOS (2003, pp. 110-122).



El mismo principio atañe a la delegación que los electores realizan, nuevamente a través del voto **por un partido político**, de ciertas competencias administrativas en las corporaciones municipales. En diversas oportunidades, la Procuraduría General de la República ha aclarado que la “autonomía” municipal a la que se refiere el artículo 170 de la Constitución Política, tiene su límite en el mero hecho de que los cantones existen como una división administrativa del territorio nacional, y por lo tanto debe considerarse a las Municipalidades como “*Administración Pública Local*”⁹, sin las competencias legislativas ni jurisdiccionales propias de una autonomía más amplia. En el mismo sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional, por ejemplo en el voto N° 2934-93 del 22 de junio de 1993, donde define a las Municipalidades como “*un gobierno local (única descentralización territorial del país) encargado de administrar los intereses locales*”. Por esta razón, aunque el Concejo Municipal viene a ser un órgano de carácter parlamentario, y por lo tanto le es aplicable el principio de la delegación de poderes a través del voto por un partido político; no debe confundirse esta naturaleza con la existencia de competencias legislativas de ninguna clase.

La trascendencia de esta delegación de poderes que se realiza a través del sufragio puede acrecentarse todavía más en el ámbito local. La razón es muy sencilla: el principio de reserva de ley en materia de competencias municipales. En palabras simples, el Poder Legislativo puede atribuirles a las Municipalidades todo tipo de competencias, salvo las que le son propias a alguno de los Supremos Poderes. Por este motivo, aunque los gobiernos locales rara vez gozan de mucha confianza por parte de los electores de sus propios cantones, es cuestión de voluntad política para que las decisiones que tomen tengan una incidencia más directa sobre núcleos significativos de población.

III. IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN EN LOS PARTIDOS COSTARRICENSES

De acuerdo con Fernando Sánchez, el sistema electoral “*es un factor institucional crucial con consecuencias directas para la democracia*”¹⁰. El autor Robert Dahl refuerza la afirmación, añadiendo que “*probablemente ninguna institución política moldea más el entorno de un país democrático que su sistema electoral y sus partidos políticos*”¹¹.

Sánchez describe el sistema de elección legislativa aplicado en Costa Rica de la siguiente manera:

“Para convertir los votos en escaños, se usa el método LR-Hare del residuo mayor (largest remainder). Éste consiste en dividir el número total de votos por el número disponible de escaños en cada distrito. La cifra resultante se define como el “cociente electoral”. Los escaños se distribuyen entre los partidos dividiendo los votos obtenidos por cada uno de ellos por el cociente electoral. Los restantes se reparten por medio

9 Procuraduría General de la República: Informe sobre el Expediente 757-94.

10 SÁNCHEZ CAMPOS (2003, p. 114).

11 DAHL (2000, p. 130).



del método del 'residuo mayor'. Sin embargo, para participar en esta segunda parte del proceso, los partidos deben alcanzar por lo menos el 50 por ciento del cociente electoral, cifra conocida como subcociente"¹².

El analista Maurice Duverger asegura que el método de representación proporcional, por sí solo, de alguna manera tiende a provocar el multipartidismo¹³. La conclusión de Duverger es apoyada por otros investigadores y eruditos sobre el tema, entre ellos Dahl, Ware y Sartori. Sin embargo, él mismo reconoce que tal tendencia puede ser revertida o neutralizada por su utilización en conjunto con otros sistemas, como el de mayoría empleado en la carrera presidencial en Costa Rica. Esto, por cuanto el sistema de mayoría más bien tiende a producir bipartidismo —como en el claro ejemplo de los Estados Unidos.

Los estadounidenses emplean, con raras excepciones, los distritos electorales pequeños y la elección directa bajo el sistema de mayoría, virtualmente para todos los puestos elegibles, incluyendo desde luego el Senado y la Cámara de Representantes, así como Gobernadores de Estado, y Alcaldes para cada ciudad o condado. Duverger señala que el efecto de un sistema como éste¹⁴ es que sólo el Partido Republicano o el Demócrata tienen posibilidades reales de alcanzar representación parlamentaria o de obtener una Alcaldía o Gobernación. Los números parecen avalarlo, pues de los 435 miembros de la Cámara de Representantes, sólo hay un independiente. Y de los 100 senadores, todos salvo uno, pertenecen a alguno de los dos partidos —siendo de notar que el "independiente" fue electo por los votos de los republicanos. Igualmente, en el pasado reciente solamente ha alcanzado a ser Gobernador de un Estado un candidato independiente de los dos partidos tradicionales, Jesse Ventura, quien triunfó en Minnesota y militó bajo la bandera del Partido de la Reforma; si bien su victoria es más atribuible a la inmensa popularidad que le dieron sus años como jugador en la NFL (Liga Nacional de Fútbol Americano, por sus siglas en inglés) que a un fenómeno político permanente.

En todo caso, es evidente que la cantidad de votos recibidos en cada circunscripción electoral es determinante para fijar el número de diputados que obtendría cada partido y, por ende, el tamaño y la composición de su fracción legislativa.

Costa Rica posee, para la elección de diputados, siete circunscripciones electorales, correspondientes a las siete provincias. A cada una se atribuye un determinado número de escaños según su población, el cual se actualiza cada vez que hay un censo nacional. El efecto apuntado por Duverger respecto al estímulo institucional hacia el multipartidismo, propio del sistema proporcional, puede llevarnos a inferir que un partido constituido a escala provincial tiene algunas probabilidades de éxito, especialmente en aquellas provincias que eligen una mayor cantidad de parlamentarios —donde la proporcionalidad es más exacta. De hecho, una de las críticas más ásperas que se le hacen al modelo proporcional es la "distorsión" de dicha proporcionalidad, la cual suele reflejarse en los distritos electorales que eligen números bajos de escaños, pero se evita cuando hay más plazas disponibles.

12 SÁNCHEZ CAMPOS (2003, pp. 114-115).

13 DUVERGER (1987).

14 DUVERGER (1987).



La misma regla opera para la elección de los regidores en cada uno de los cantones del país. En cada concejo municipal se elige un número impar de regidores, que varía entre cinco y trece, de acuerdo con la población del cantón. Esta elección se realiza simultáneamente a la elección de Presidente y Diputados, con las consecuencias que luego se analizarán. Los escaños se adjudican de la misma manera que en las elecciones legislativas; es decir, por medio del sistema de cocientes, subcocientes y residuos. Siguiendo el análisis de Duverger, ello significa que el método aplicado promueve la existencia de múltiples partidos compitiendo a nivel cantonal, sobre todo en cantones que tienen concejos municipales más numerosos. Pero de igual manera, esta tendencia “centrífuga” se ve contrarrestada por varios factores: la simultaneidad con la elección de Presidente, que se define por el sistema de mayoría —matizado por el umbral del 40% de los votos válidos— y, por otro lado, el método para designar tanto al alcalde del cantón como a los síndicos de cada distrito.

En estos últimos casos, la elección se realiza actualmente en el mes de diciembre inmediatamente posterior a los comicios presidenciales, cuando ya el concejo municipal tiene varios meses de haber asumido sus cargos. Tanto en el caso del alcalde como en el de los síndicos se emplea el sistema de mayorías —con el agravante de que no se aplica ningún tipo de umbral.

IV. PRESENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL

Si bien Costa Rica ha venido celebrando elecciones regularmente desde 1889, generalmente se admite que el sistema de partidos que orienta la política nacional arranca a partir de los años cuarenta del siglo pasado, y más pronunciadamente con posterioridad a la Guerra Civil de 1948.

Probablemente esa es la razón por la cual la mayoría de los estudios sobre partidos políticos en Costa Rica toman como punto de partida las elecciones de 1953, las primeras que se realizaron bajo la dirección del Tribunal Supremo de Elecciones.

El Dr. Fernando Sánchez habla de tres corrientes políticas que se destacaron a partir de 1948, y que progresivamente fueron consolidándose para formar un sistema marcadamente bipartidista¹⁵. Dichas corrientes son el Partido Liberación Nacional, la llamada Alianza Conservadora —que más adelante se integraría como el Partido Unidad Social Cristiana— y la izquierda, debilitada en las décadas de 1950 y 1960 por la prohibición constitucional de participar electoralmente. El desarrollo de fortísimas lealtades partidarias hacia estos bloques, en especial los dos primeros, produjo que su presencia a nivel local fuese igualmente absorbente.

A juicio de Sánchez, esto se debe al denominado “efecto de arrastre”. De acuerdo con su análisis, las “elecciones presidenciales en Costa Rica influyen significativamente en el resultado

15 SÁNCHEZ CAMPOS (2003, pp. 110-129).



de las elecciones legislativas y municipales”¹⁶. Tres elementos característicos determinan, según este autor, tal influencia. El primero es la simultaneidad de las tres elecciones; el segundo, la fortaleza del sistema partidario, y el tercero la mecánica de votación presente en el país, a través de listas cerradas y bloqueadas propuestas por los partidos políticos. Su explicación es que los tres factores se conjugan para producir el predominio tradicional de dos fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa y en los Concejos Municipales, aún en presencia del sistema proporcional de distribución de plazas.

Esta marcada influencia de los partidos nacionales a nivel local se ve fácilmente ilustrada por el caso de las elecciones de 1958, en la que cinco agrupaciones políticas distintas obtuvieron síndicos municipales (o lo que es lo mismo, ganaron en algún distrito administrativo en la papeleta correspondiente): Liberación Nacional, el Partido Independiente, la Unión Nacional, el Partido Republicano Nacional y la Unión Cívica Revolucionaria¹⁷. Los últimos de estos partidos participaba a nivel cantonal o provincial exclusivamente, ya que los tres primeros competían por la Presidencia de la República. No fue sino hasta 1978 que dos agrupaciones cantonales, Alianza Desamparadeña en el cantón de Desamparados y Obrero Campesino en Paraíso, consiguen escaños en el Concejo respectivo¹⁸.

A pesar de la aparente solidez de este sistema de partidos nacionales en las elecciones, sobre todo presidenciales y legislativas, y de su hegemonía en las municipalidades del país durante un largo periodo, otros analistas catalogan el sistema de partidos a nivel local como “fluido e inestable”, debido a la aparición de partidos fugaces y a la poca permanencia de agrupaciones políticas cantonales y provinciales. Un revelador estudio patrocinado por FLACSO y la Fundación *Konrad Adenauer* señala que dicho fenómeno es mucho más pronunciado en el periodo entre 1953 y 1978¹⁹, el que Fernando Sánchez denomina como el periodo de formación del sistema bipartidista costarricense²⁰.

Durante ese periodo, se formaron, de acuerdo con el estudio de FLACSO, cuatro partidos a nivel cantonal y una amplia gama de agrupaciones provinciales y nacionales que tuvieron alguna injerencia en las elecciones municipales²¹. De todos los bloques que participaron en esta etapa, el único partido político que conservó su identidad de principio a fin y que se presentó en la totalidad de las elecciones, fue Liberación Nacional. Comenta Randall Blanco Lizano que desde 1953 hasta 1998, el PLN ha recibido invariablemente por lo menos el 40 por ciento de los votos en las elecciones locales²². Sus contrincantes fueron paulatinamente formando una coalición tras otra para enfrentarse a la agrupación predominante, o bien aparecieron y se mantuvieron por breves lapsos antes de desaparecer.

16 SÁNCHEZ CAMPOS (2003, p. 115).

17 ALFARO REDONDO y ZELEDÓN TORRES (2005, pp. 93-120).

18 ALFARO REDONDO y ZELEDÓN TORRES (2005, pp. 93-120).

19 RIVERA A., (Roy), editor (2005).

20 SÁNCHEZ CAMPOS (2003, p. 115).

21 RIVERA A., (Roy), editor (2005).

22 BLANCO LIZANO (2001).



Más tarde, en el periodo que Jorge Rovira Mas describe como el del auge del bipartidismo²³—entre 1983 y 1998—los partidos a nivel provincial y cantonal han venido siendo progresivamente más permanentes, y sus resultados más constantes. La mayor permanencia de los partidos políticos durante este periodo se vio reflejada al nivel local igualmente. Agrupaciones provinciales como el Partido Unión Agrícola Cartaginés y el Partido Acción Democrática Alajuelense figuran persistentemente en las papeletas desde entonces, y a menudo han alcanzado a elegir diputados²⁴. En el estrato cantonal, el Partido Alajuelita Nueva ha obtenido persistentemente escaños en la Municipalidad del cantón respectivo a partir de 1982²⁵. Sin embargo, debe aclararse, como lo hace Fernando Sánchez, que la variación en los resultados concretos no se hizo evidente enseguida, sino que fue un proceso más lento.

“...en líneas generales, los resultados que obtienen los partidos en las elecciones legislativas y municipales tienden a ser muy similares a los de la elección presidencial (...). De esta forma, los dos principales partidos políticos o coaliciones (aquellos con mejores resultados en la elección presidencial) han dominado en la mayoría de los comicios legislativos y municipales desde 1953”²⁶.

Quizás la característica más notoria de estas agrupaciones locales, sobre todo de aquellas que se han venido conformando en esta segunda etapa, es la que anotan Roy Rivera y Rebeca Calderón:

*“Respecto de las líneas doctrinales que adoptan los micropartidos, debemos decir que, en la mayoría de los casos, no se percibe la existencia de un cuerpo de preceptos que funcionen como eje de sus planteamientos o proyectos. Más bien parecen ser partidos que se conformaron **ad hoc**. Son, por un lado, crítica explícita al viejo modelo y, por otro, expresión de la ambición de algunos sectores de la sociedad local de fundar una ‘nueva’ forma de hacer política”²⁷.*

Es muy claro que los partidos políticos cantonales, salvo algunas excepciones, no pueden catalogarse como “ideológicos”, aún cuando tengan recientemente una mayor vocación de permanencia. Las agrupaciones provinciales, por su lado, continuaron invocando la tradición agrícola como un aglutinador electoral. Pueden citarse, por ejemplo, el Partido Agrario Nacional en Limón, Acción Laborista Agrícola en Alajuela, y Fuerza Agraria de los Cartagineses, además del ya citado Unión Agrícola Cartaginés.

El hecho de que, en su mayoría, no sean partidos “ideológicos”, los hace tener una presencia más reducida incluso en sus comunidades, ya que no ejercen significativamente una de las tres funciones que Dalton y Wattenberg distinguían como las esenciales de los partidos políticos: la **función organizacional**. Si bien estos partidos suelen tener facilidad para reclutar personas,

23 ROVIRA MAS (1994). En: Espacios 1: 38-47, julio-setiembre 1994.

24 Tribunal Supremo de Elecciones: Escrutinios para Diputados a la Asamblea Legislativa de 1982 a 1998. En: www.tse.go.cr/elecciones53-98.html

25 RIVERA A., (Roy), editor (2005).

26 SÁNCHEZ CAMPOS, (2003, p. 119).

27 RIVERA y CALDERÓN (2005, p. 47).



especialmente aquellas que no se han vinculado previamente con la política, difícilmente les dé una formación o capacitación ideológica, que en el ámbito comunal a menudo se juzga superflua. Igualmente, la articulación de intereses se realiza en una escala más limitada, y sin una visión amplia de carácter nacional. Ello implica que, aunque no necesariamente descuiden esta función, en los partidos regionales y cantonales sea más pronunciada la prioridad de la **función electoral**.

El fenómeno de los partidos locales se ha visto paulatinamente reforzado, en especial a partir de las elecciones de 1998. Para esta oportunidad surgieron agrupaciones como el Partido del Sol en Santa Ana, el Curridabat Siglo XXI, Acción Quepeña, Independiente Belemita y la Yunta Progresista Escazuceña. Este último partido se anotó la victoria más resonante de la historia municipal costarricense, al derrotar tanto al Partido Unidad Social Cristiana como a Liberación Nacional (partidos dominantes en aquel momento), y obtener mayoría en el Concejo de su cantón²⁸. De la misma manera, el Partido Acción Laborista Agrícola, inscrito a nivel provincial en Alajuela, obtuvo un escaño en la Asamblea Legislativa y varios regidores en diversos cantones.

El denominado “*drenaje del respaldo electoral al bipartidismo en la misma época en que éste se consolida*”²⁹ se hizo patente por primera vez precisamente en esas elecciones, donde se comenzó a fracturar el predominio del Partido Liberación Nacional y su contraparte la Unidad Social Cristiana a nivel municipal, si bien el resultado no fue tan dramático en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, esta circunstancia constituyó un prólogo a las elecciones del 2002.

La penetración de los partidos cantonales en los Concejos Municipales se vio reforzada en febrero de ese año, cuando el Partido Acción Ciudadana (PAC) irrumpió explosivamente en el sistema político nacional. Aparte de obtener inicialmente catorce curules legislativas, logró amplia representación en numerosas Municipalidades en las siete provincias de Costa Rica. Tal como lo describe el estudio de FLACSO, “*sin contar con la estructura de los partidos nacionales de peso, pasó a convertirse en la tercera fuerza política del país y a disputar en todos los niveles los puestos de gobierno y decisión*”³⁰. El fenómeno del PAC, así como la presencia del Movimiento Libertario en algunas regiones, incidió negativamente en el desempeño de las agrupaciones provinciales y cantonales, que en algunos casos perdieron o vieron disminuida su cuota de representación municipal, y que desaparecieron del Congreso de la República. Randall Blanco Lizano afirma que el Partido Acción Ciudadana tuvo un efecto “*invisibilizador*” sobre la mayoría de los partidos cantonales y provinciales, debido al ya descrito *arrastre*; juicio que confirma con los pactos desarrollados entre el PAC y los partidos Acción Quepeña, Yunta Progresista Escazuceña y Del Sol, en cuyos cantones los rojiamarillos no presentaron papeleta municipal en esta oportunidad³¹.

Otros partidos, no obstante, también se consolidaron o ingresaron por primera vez al Concejo local, por ejemplo el Auténtico Sarapiqueño, el ya citado Acción Quepeña, el Auténtico Paraiseño

28 *La Nación* (periódico), 14 de marzo de 1998.

29 ALFARO REDONDO y ZELEDÓN TORRES (2005, pp. 93-120).

30 RIVERA A., (Roy), editor (2005).

31 BLANCO LIZANO (2005, p. 152).



y el Garabito Ecológico. El resultado neto fue el del retroceso del bipartidismo tradicional frente a la acción combinada del nacimiento del PAC, el clímax del Movimiento Libertario y el afianzamiento de diversas agrupaciones cantonales.

Este suceso coincidió con la primera oportunidad en la que los síndicos municipales no fueron electos junto con los regidores. La razón es que el Código Municipal emitido en 1998 separó las elecciones de los síndicos, y a la vez estableció el puesto de Alcalde como uno de elección popular. En esta reforma se incluyeron varios cambios en el Código Electoral. Entre estas modificaciones estuvo, aparte de la fecha de la elección —que se fijó para el primer domingo de diciembre inmediatamente posterior a las elecciones de regidores, de acuerdo con los artículos 14 y 55 del Código Municipal— la regulación sobre la mayoría que debía obtener un Alcalde para declararse electo (mediante reforma al artículo 134 del Código Electoral), el establecimiento de los Concejos de Distrito electos a través del sistema proporcional, y el mecanismo para la eventual revocatoria de su mandato. El nuevo Código Municipal también contempló la figura del cabildo para promover la participación de los ciudadanos en las decisiones de sus gobiernos locales, como un medio de reforzar su autonomía. Todo esto se comentará más adelante.

Las recién pasadas elecciones del 2006 fueron la culminación del proceso que se inició en 1998 y que alcanzó su punto de inflexión cuatro años más tarde. La notable recuperación electoral del Partido Liberación Nacional, de la mano del fuerte liderazgo generado por el expresidente Arias, coincidió con la inesperada avalancha de votos recibida por el Partido Acción Ciudadana, que desplazó a la alicaída y dispersa Unidad Social Cristiana del panorama electoral, y se consolidó como la segunda fuerza política en importancia en Costa Rica. Si bien el predominio de estos dos partidos fue mucho más evidente en la votación presidencial —en la que Arias batió al candidato ciudadanista Ottón Solís por algo más del 1%, el margen más estrecho en cuarenta años—³², esta distancia también se marcó en la Asamblea Legislativa y en la mayor parte de los Concejos Municipales. Sin embargo, en estos últimos el Partido Unidad Social Cristiana conservó una ligera presencia.

Dos rasgos más son notables en el caso de estas elecciones. El primero es el estancamiento —que algunos intentaron disfrazar de crecimiento— del Movimiento Libertario, el cual, a pesar de una fortísima inversión publicitaria, apenas pudo equiparar su votación presidencial a la recibida en las papeletas legislativas cuatro años antes, sin que hubiere un crecimiento apreciable en éstas últimas. Los avances de los libertarios en su presencia municipal también fueron bastante magros.

El segundo rasgo es el repunte de los partidos provinciales y cantonales, cuyo volumen, como previamente se analizó, habíase visto afectado en el 2002. Tres de ellos obtuvieron escaños en la Asamblea Legislativa, todos por la provincia de San José; previamente no se había presentado este fenómeno a nivel legislativo. Además, los partidos cantonales duplicaron su presencia en las municipalidades del país³³, aunque el generalizado fraccionamiento del voto les impidió obtener

32 Tribunal Supremo de Elecciones: Escrutinio de Elecciones de Presidente y Vicepresidentes, 5 de febrero del 2006. En: www.tse.go.cr/escrutinio_f2006/Presidenciales/0.html

33 La Nación (periódico), domingo 2 de abril del 2006.



mayorías significativas. Agrupaciones como la Yunta Progresista Escazuceña, el Partido del Sol, Alajuelita Nueva, el Partido Independiente Belemita, Acción Quepeña, Garabito Ecológico y Auténtico Sarapiqueño, repitieron o recuperaron su presencia en los Concejos respectivos, y además otros nuevos se agregaron a la lista: El Puente y los Caminos de Mora, Goicoechea en Acción, Moravia Progresista, Acción Cantonal Siquirres Independiente (que cuatro años antes quedara fuera de la Municipalidad por... ¡un voto!) y el Auténtico Oromontano. En Curridabat se dio un caso inédito: dos agrupaciones cantonales obtuvieron cada uno un regidor, el Partido Curridabat Siglo XXI y el Comunal Pro Curri. Además, las agrupaciones provinciales Restauración Nacional, Acción Laborista Agrícola y Guanacaste Independiente obtuvieron escaños municipales, y la primera inclusive eligió un diputado por cociente en San José. Igualmente lo consiguieron, aunque por subcociente, el Frente Amplio (un raro caso de un partido “regional” ideológico) y el PASE (un partido que, más que provincial, es sectorial, y reivindica las luchas del sector de los discapacitados). Otras tres agrupaciones de provincia recibieron votaciones importantes, si bien no alcanzaron para llegar a la Asamblea Legislativa.

Aún está por verse la trascendencia que tendrán estos partidos —y la dinámica que tendrán los grandes movimientos políticos nacionales— en las elecciones municipales de diciembre. Si bien la ausencia de una segunda ronda electoral permitirá algún “descanso” al elector, no ha ocurrido nada que parezca anunciar que el inédito abstencionismo de febrero (casi 35%) no vaya a resonar en los predeciblemente apáticos comicios navideños.

V. LA AVENTURA DE ELEGIR UN ALCALDE EN DICIEMBRE

Con cada vez mayor insistencia se atribuye la selección de la fecha de las elecciones municipales a una simple y llana “ocurrencia”. Esta se señala como una de las principales causas del pavoroso abstencionismo que se presentó en los comicios de diciembre del 2002.

De acuerdo con Fernando Sánchez, empero, tal circunstancia no debía ser ninguna sorpresa. En un artículo publicado cinco meses antes de las elecciones, Sánchez anticipó las razones por las que cabía esperar que el abstencionismo se elevara. “Acostumbrados a asistir a las urnas tan sólo una vez cada cuatro años, de repente se verán convocados al recinto electoral por tercera vez en menos de un año”³⁴. Otras causas que anunció incluyeron la ausencia de financiamiento estatal, y la ausencia de la cobertura de medios y demás parafernalia que suele acompañar a las elecciones presidenciales.

El pronóstico de Sánchez resultó exacto. El abstencionismo se infló hasta el 77%. Además, el clima jugó un papel nefasto, pues un temporal obligó a suspender la apertura de las urnas en toda la provincia de Limón, en Sarapiquí de Heredia y en tres cantones de Cartago. Esta situación dio pie a dicho autor para afirmar que la reforma que creó estas elecciones se había hecho “a medias”:

34 SÁNCHEZ CAMPOS. En: *La Nación* (periódico), 14 de julio del 2002.



“Si se iban a separar las elecciones locales de las presidenciales y las legislativas, los regidores municipales también debieron haberse elegido junto a los alcaldes. Igualmente, debió darse más tiempo entre las elecciones nacionales y las locales, y no haber escogido un mes (diciembre) en el que el clima atenta contra el sufragio”³⁵.

En efecto, la apatía no solo alcanzó a los votantes, sino incluso a las estructuras partidarias, sobre todo las del nivel local. De 19 partidos cantonales que participaron en estos comicios, sólo dos obtuvieron el triunfo: Curridabat Siglo XXI y Acción Paraiseña—agrupación ésta última que debutaba, pues no había presentado candidatos a regidores en febrero³⁶. El bullanguero Movimiento Libertario no obtuvo ninguna alcaldía, y el Partido Acción Ciudadana, a pesar de su impresionante desempeño electoral de hacía ocho meses, sólo obtuvo una victoria en el cantón de Montes de Oca³⁷. El resto de los 81 puestos en liza se los distribuyeron los dos partidos tradicionales, Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana.

De ninguna manera —salvo en caso de una flagrante deshonestidad intelectual— fue posible leer estos resultados como una recuperación del bipartidismo histórico después de su debacle en febrero del 2002³⁸. Sus victorias se debieron, de acuerdo con los analistas, a la mayor consolidación de sus estructuras partidarias en los niveles locales, en ausencia de una movilización masiva de votantes. Ello explica, por otra parte, el hecho de que los partidos nuevos y aquellos que no tienen tales estructuras o apenas empiezan a consolidarlas, recibieran tan raquílicas votaciones, salvo los casos ya apuntados.

A juicio de quien escribe, estos resultados pusieron en evidencia, además, que los costarricenses no están acostumbrados a tener injerencia directa en los asuntos de su comunidad, y desconfían profundamente de las instituciones municipales. Afirman Roy Rivera y Rebeca Calderón que *“no es casual que los gobiernos locales hayan estado en manos de personas que no tienen, en su gran mayoría, la formación básica para ejercer funciones político—administrativas”³⁹*. Por otra parte, las municipalidades en general no tienen competencias significativas para la vida cotidiana de los ciudadanos; y además hay una gran resistencia a otorgárselas, tanto por parte de la clase política como de la propia ciudadanía, precisamente merced a esta desconfianza. Con aún mayor contundencia, Rivera y Calderón sostienen que *“... los gobiernos locales no siempre representaron los intereses locales, y de eso han tenido conciencia tanto los regidores como los miembros de la comunidad”⁴⁰*.

Si el interés de los impulsores de la reforma es el de otorgarle al régimen municipal un desarrollo justamente merecido, es mi criterio que el cambio fue sumamente tímido, y además plagado de deficiencias que, lejos de ayudar a dicho desarrollo, desacreditan tanto a las instituciones locales como a los partidos políticos y en general a todo el sistema democrático. Un ejemplo de ello es la disposición de declarar electo a un alcalde por “mayoría relativa”. Aunque es comprensible el

35 SÁNCHEZ CAMPOS. En: *La Nación* (periódico), 23 de enero del 2003.

36 BLANCO LIZANO (2005, p. 152).

37 *Tribunal Supremo de Elecciones*: Escrutinios de las Elecciones 2002. En: www.tse.go.cr/escrutinios_2002.html

38 SÁNCHEZ CAMPOS. En: *La Nación* (periódico), 23 de enero del 2003.

39 RIVERA y CALDERÓN (2005, p. 47).

40 *Ibíd.* (p. 31).



argumento económico para pronunciarse contra las segundas rondas en elecciones municipales, el efecto de esta norma es totalmente antidemocrático: permite que, en unas elecciones en las que todo parece indicar que los niveles de abstencionismo se mantendrán astronómicamente altos, un puñado de votantes imponga sin más trámite un alcalde. El mensaje que se transmite al electorado es que su opinión tiene poco valor, pues bastará el esfuerzo mínimo de una estructura partidaria para hacer prevalecer sus intereses, los que no siempre son percibidos como los intereses de la comunidad como ya lo señalaron Rivera y Calderón.

En segundo lugar, aunque a mi juicio es un acierto de esta reforma el separar las fechas de las elecciones para revestirlas de la importancia adecuada, dicha separación debe tomar en cuenta factores políticos, sociales y hasta climáticos. Todos ellos apuntan a la ubicación más lógica para los comicios municipales: a medio periodo constitucional, o cuando mucho, al iniciar el año inmediatamente anterior a las elecciones presidenciales y legislativas. En el primer caso, tendrían el atractivo de servir como evaluación colectiva sobre la gestión de los líderes de turno a nivel nacional, y en el segundo, el incentivo adicional de tomar a los partidos políticos ávidos de “calentar motores” y demostrar su fuerza para las justas venideras. Creo que resulta obvio indicar que las elecciones deben ser realizadas en febrero, mes en el que no hay precedentes históricos de que haya sido necesario suspenderlas por aguacero alguno.

Considero además oportuno retomar la sugerencia de Fernando Sánchez, respecto de trasladar también las elecciones de regidores. Política y jurídicamente no tiene ningún sentido elegir unas autoridades municipales a un tiempo y otras en otro momento, con el consiguiente desfase de los periodos. No hay en la Constitución Política ninguna disposición que obligue a elegir a los regidores municipales junto con el Presidente y los Diputados, o bien que impida hacerlo junto a los alcaldes y concejos de distrito. Efectivamente, el proyecto de Código Electoral que se estudia actualmente en la Asamblea Legislativa contempla dicho traslado⁴¹, y además acierta en ubicar tales comicios en el mes de febrero y a mitad del periodo constitucional.

Los magros resultados de las primeras elecciones estrictamente municipales bajo la Constitución de 1949, han sido leña para la hoguera en la que se ha pretendido quemar a los partidos políticos como instituciones. No estoy del todo convencido, a pesar de esto, de que ellos sean los únicos responsables de la debacle. Como se ha analizado, en este desastre tiene un alto grado de culpa el defectuoso diseño institucional. Este factor, y el hecho de que los partidos políticos tengan protección constitucional, convencen a quien escribe de que no es una buena idea el de permitir que “grupos independientes” postulen personas para puestos municipales, tal como en algún momento lo propuso el propio Tribunal Supremo de Elecciones.

Sobre este tema existen otros bemoles: un candidato que se presente por parte de un grupo “independiente” creado para ese único momento, no tendrá ningún compromiso real con los electores que propicien su eventual triunfo, toda vez que no pertenecerá a nada que lo pueda llamar a cuentas. Por su carácter electoral, los “grupos independientes” no tendrían responsabilidades más allá de la fecha del escrutinio, por lo cual a sus participantes no se les

41 [Asamblea Legislativa](#): Expediente N° 14.268.



podría aplicar la normativa de rendición de cuentas que se refiere a los partidos políticos. Así, esta pareciera ser la razón por la que los diputados eliminaron del proyecto de nuevo Código Electoral esta propuesta⁴².

Además, este tipo de iniciativas parece contribuir al clima de “satanización” de los partidos políticos, al acoger como legítimas a las agrupaciones que, sin denominarse como tales, actúen exactamente igual y con las mismas finalidades. Los partidos políticos, de acuerdo con el texto del artículo 98 constitucional, son un derecho de los ciudadanos. Dicho esto, valdría la pena plantearse si es oportuno que los partidos inscritos a escala nacional lo estén automáticamente para las elecciones municipales.

Algunas personas han planteado que es conveniente modificar el sistema de elección de los diputados y los munícipes, “atomizando” los distritos electorales y aplicando el sistema de mayoría a la manera estadounidense. Algunos, un tanto pomposamente, han presentado esta solución como “la vacuna contra el abstencionismo”⁴³. Personalmente no me parece una salida oportuna, por varias razones. La primera es que impediría por completo a grupos no mayoritarios tener acceso a los órganos municipales y legislativos, lo cual sencillamente consolidaría un acentuado bipartidismo—tal como lo señalara Duverger en referencia a la situación de los Estados Unidos⁴⁴. La segunda es que podría facilitar la posibilidad de que un solo partido acapare todas las curules disponibles, lo cual indudablemente resulta más peligroso en términos democráticos que una Asamblea o un Concejo fraccionados.

En este caso, si lo que se pretende es combatir la “desproporcionalidad” del sistema proporcional, la propuesta correcta debe ser aumentar el número de los puestos en disputa, en especial en el caso de los Concejos Municipales. La razón es la comentada por Sartori:

“El factor principal para establecer la proporcionalidad o desproporcionalidad de RP es el tamaño del distrito electoral—en el que “el tamaño” se mide por el número de miembros elegidos en cada distritomientras más grande sea el distrito, mayor será la proporcionalidad ... Inversamente, a menor tamaño del distrito, menor proporcionalidad”⁴⁵.

Aumentar la cifra de escaños redundaría no sólo en un mejor reflejo de la voluntad de los electores de cada cantón, sino que contribuye a un control político más depurado y que produzca más confianza en la ciudadanía. No es concebible que un concejo municipal tenga solo cinco miembros, donde baste una componenda para garantizarse una decisión favorable. Creo que el número mínimo óptimo de concejales propietarios debe ser de al menos siete para los cantones pequeños; y para los de mayor población, un máximo de quince, con sus respectivos suplentes.

42 Asamblea Legislativa: Expediente N° 14.268.

43 DÍAZ SALAZAR. En: *La Nación* (periódico), 31 de marzo del 2006.

44 DUVERGER (1987).

45 SARTORI (1997).



VI. SUGERENCIAS PARA UNA REFORMA

A partir de lo que se ha venido analizando, es evidente que hace falta mejorar diversos aspectos de la legislación electoral referida a los partidos políticos, especialmente a nivel local. Varios puntos son destacables en este sentido.

- Debe mantenerse la separación de fechas entre las elecciones municipales y las nacionales, para que las segundas no absorban a las primeras.
- Debe cambiarse, sin desmedro de lo anterior, la fecha vigente de estas elecciones. Lo más recomendable es ubicarlas en el mes de febrero, dos años después de las presidenciales; o en su defecto, un año antes de éstas.
- Es recomendable establecer un umbral mínimo de votos válidos para declarar electo un alcalde, así como prever legalmente el procedimiento cuando dicho umbral no se alcance. El porcentaje sugerido es el 40% de los votos válidos, que es una adecuación del empleado para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República. Esta disposición reforzaría la legitimidad política de los alcaldes electos.
- Debe mantenerse el sistema proporcional en la designación de los diputados y regidores. Valdría la pena, eso sí, discutir la conveniencia de la barrera del subcociente.
- También es necesario aumentar el número de miembros de los Concejos Municipales en todos los cantones de Costa Rica, para evitar la distorsión que se produce al aplicar el sistema proporcional con pocos escaños a distribuir, y para mejorar el control político interno y la credibilidad de estos Concejos. Para ello basta una reforma muy sencilla al Código Municipal.
- Se debe mantener la exclusividad de los partidos políticos como medios de participación ciudadana electoral, conforme lo establece el artículo 98 de la Constitución Política. Eso sí, los requisitos para inscribir un partido a nivel cantonal o provincial deben ser menos rigurosos —en la actualidad se requieren más adhesiones para inscribir un partido en la provincia de San José que uno a escala nacional, lo que es un absurdo jurídico. Agruparse en partidos es un derecho ciudadano que no debe obstaculizarse ni debilitarse.



LITERATURA CONSULTADA

ALFARO REDONDO, (Ronald) y ZELEDÓN TORRES, (Fernando): "Tendencias en la Historia Municipal Costarricense 1953-2002". En: Los Partidos Locales y la Democracia en los Microterritorios de Costa Rica (Retrospección y Perspectivas). San José, Costa Rica : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2005.

BLANCO LIZANO, (Randall). "Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense." en La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI. San José, Costa Rica : Editorial de la Universidad de Costa Rica. 2001.

----- . "Partidos Cantonales, Sistema de Partidos y Elección Directa". En: "Los Partidos Locales y la Democracia en los Microterritorios de Costa Rica (Retrospección y Perspectivas). San José, C.R. : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), , 2005.

CASTILLO VÍQUEZ, (Fernando): Reflexiones sobre la relación entre los partidos políticos y el parlamento. [s.l.: s.n.], 2004.

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Proyecto de Código Electoral. Expediente N° 14.268.

Costa Rica [Constitución 1979]. Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949. San José, Costa Rica. Centro de Estudios Superiores de Derecho Público (CESDEPU), 2002.

Costa Rica. Procuraduría General de la República. Informe sobre el Expediente 757-94, Acción de Inconstitucionalidad tramitada ante la Sala Constitucional.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. "Escrutinios para Diputados a la Asamblea Legislativa de 1982 a 1998". Tomado de: www.tse.go.cr/elecciones53-98.html

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. "Escrutinios de las Elecciones 2002". Tomado de: www.tse.go.cr/escrutinios_2002.html

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. "Escrutinio de Elecciones de Presidente y Vicepresidentes, 5 de febrero del 2006". Tomado de: www.tse.go.cr/escrutinio_f2006/Presidenciales/0.html

DAHL, (Robert A.). On Democracy. New Haven; London : Yale University Press, 2000.

DALTON, (Russell J.) y WATTENBERG, (Martin P.) "The Decline of Party Identifications." En: Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2001. (Traducción: Fernando Sánchez).

DÍAZ SALAZAR, (Jorge): *Vacuna contra el abstencionismo*. En: *La Nación* (periódico), 31 de marzo del 2006.

DUVERGER, (Maurice). *Los partidos políticos*. México : Fondo de Cultura Económica, 1987.

LIJPHART, (Arend), citado por SÁNCHEZ CAMPOS, (Fernando F.). *Política y poder: Reflexiones desde mi ventana*. San José, Costa Rica : Editorial LAM, 2005.

RIVERA A., (Roy), editor: *Los Partidos Locales y la Democracia en los Microterritorios de Costa Rica (Retrospección y Perspectivas)*. San José, Costa Rica : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2005.

RIVERA A., (Roy) y CALDERÓN R., (Rebeca): "Los Micropartidos en Costa Rica: Radicalización de la Democracia Local". En: *Los Partidos Locales y la Democracia en los Microterritorios de Costa Rica (Retrospección y Perspectivas)*. San José, Costa Rica : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2005.

ROVIRA MAS, (Jorge): "Costa Rica 1994: ¿Hacia la consolidación del bipartidismo?". En: *Espacios*, (1):38-47, julio-setiembre 1994.

SÁNCHEZ CAMPOS, (Fernando F.): *Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change*. Tesis doctoral. Departamento de Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Oxford, Oxford Inglaterra. 2003.

----- *Política y poder: Reflexiones desde mi ventana*. San José, Costa Rica : Editorial LAM, 2005.

----- "Elecciones en diciembre". En: *La Nación* (periódico), 14 de julio del 2002.

----- "Lecciones de una elección". En: *La Nación* (periódico), 23 de enero del 2003.

----- "Desconfianza y partidos en América Latina". En: *La Nación* (periódico), 17 julio 2005.

SARTORI, (Giovanni): *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke : Macmillan, 1997.



JURISPRUDENCIA

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional, Voto N° 2430-94 de las quince horas del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

Sala Constitucional, Voto N° número 4091-94 de las 15:12 horas del 9 de agosto de 1994.



RUPTURA DEL MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS A CARGOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR

Vinicio Mora Mora*

vmora@tse.go.cr

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 5 de junio del 2006.

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

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

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

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

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

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



I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

*“A partir de 1990 y 1994, pero particularmente en 1998, se evidencia una nueva modalidad de abstención, motivada más bien por un malestar con la política y los políticos. Se diferencia de la anterior, no solo por las razones que impulsan a estos sujetos a no votar y por las características sociales y económicas de estos, sino sobre todo por el significado que adquiere la abstención. En el caso de estos electores **la ausencia de las urnas se constituye en una expresión de la disconformidad con la dinámica que ha adquirido la política, pero mantienen un relativo interés en esta, de ahí que una posible reestructuración partidaria y cambios en la dinámica político-electoral puedan atraer de nuevo a estos sujetos a las urnas...**” (el resaltado es suplido)¹*

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

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

¹ RAVENTOS VORST (2005, pág. 229)

II. PARTIDOS POLÍTICOS. NATURALEZA Y FUNCIONES

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

El artículo 98 de la Constitución Política dispone:

“Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.

Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

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

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

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

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

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

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



Asimismo, los partidos políticos cumplen una función de mediación entre el pueblo y el gobierno. Al respecto ARAYA POCHET, citando al autor URCUYO FOURNIER, señala que a través de la mediación entre los ciudadanos y el gobierno “*los partidos políticos convierten las demandas parciales del electorado en opciones de política general*”.⁴ En sentido similar, nuestro Tribunal Supremo de Elecciones en resolución número 303-E-2000 precisó que los partidos políticos constituyen “*ineludibles intermediarios entre el gobierno y los gobernados*”, calificándoseles además por parte de la Sala Constitucional como “*entes mediadores entre la sociedad civil y el Estado*”.⁵

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

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

La lista de funciones no es definitiva, en tanto puede ser ampliada dependiendo del intérprete, incluso, puede darse que algunas de las funciones sean consideradas o contempladas como parte de otras.⁷ Lo que sí puede asegurarse, es que el incumplimiento de alguna de estas funciones de carácter básico, trae consigo la apatía del electorado, y como se indicó al principio, la desconfianza y decepción en relación con la clase política. Entre los motivos de ese desencanto destaca el incumplimiento de la representatividad que deben jugar los partidos políticos en el ejercicio de su gestión y que genera un distanciamiento entre éstos y sus electores. Lo anterior aunado a otros motivos, provoca una crisis de representación a todos los partidos políticos en general, y en los ciudadanos una sensación de “*orfandad*” política.

III. CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

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

4 ARAYA POCHET (2001, pág. 496)

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

6 WOLLRAD (1998, pág. 215)

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



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

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

“...es necesario aclarar que este fenómeno de la emergencia de nuevos micropartidos tiene que ver, en primer lugar, con el tema de la crisis de la representación política, el cual, por lo demás, para ponderarlo en su justa medida hay que ubicarlo en el marco de un modelo hiperconcentrado de organización del Estado y, consecuentemente, de una política de localidad precaria; en segundo lugar, con el tema de las vicisitudes de la política y su asimilación por parte de la sociedad. Es decir, con el descontento ciudadano respecto del paradigma tradicional de la política y el deseo de participación; o en otros términos, con la tensión que existe entre las viejas y nuevas formas de hacer política”⁹.

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

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

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

8 ROJAS BOLAÑOS (diciembre del 2005)

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

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

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



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

IV. MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA NOMINACIÓN DE CANDIDATURAS PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR.

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

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

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

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

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

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

V. MONOPOLIO EN CANDIDATURAS A CARGOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR

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

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

*“Artículo 103. Grupos independientes.
Los ciudadanos podrán formar grupos independientes de carácter temporal, para postular candidatos a cargos municipales de elección popular en un determinado cantón, debiendo inscribir sus candidaturas en el mismo período y en idéntica forma que los partidos políticos”.*

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

*“Artículo 104. Inscripción.
Para la inscripción de un grupo independiente se requiere la presentación de una*

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



solicitud ante la Dirección General del Registro Electoral, firmada por el representante del mismo, a la cual deberá adjuntar:

a) Acta constitutiva.

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

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

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

Dato interesante en los requisitos enunciados en texto del proyecto de ley, es la disminución en el número de firmas o adhesiones que deben respaldar las candidaturas de grupos independientes, requisito que, comparado con el número de adhesiones que deben presentarse en el trámite de inscripción de partidos políticos nacionales, provinciales y cantonales, en virtud de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 64 del Código Electoral, resulta mucho más ventajoso.

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

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

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

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

*“Los partidos políticos son absolutamente esenciales para la democracia. **Una de las modas más dañinas que se está instalando en el debate político es la de que puede existir una democracia sin partidos, que éstos pueden ser sustituidos por grupos de la sociedad civil.** Eso no resiste ninguna evidencia, no solo cuando se examina*



*la forma como funcionan las democracias en el mundo, sino cuando se piensa que, inevitablemente, los grupos de la sociedad civil los motivan intereses específicos. Precisamente una de las funciones que cumplen los partidos políticos es la de **integrar diferentes intereses sociales en torno a una plataforma ideológica y programática**. Sin partidos, la toma de decisiones se “feudaliza” porque los grupos de interés acuden directamente ante quienes deciden y nadie hace el trabajo de integrar el interés nacional. **En vez de estar pensando como los debilitamos y considerarlos un lastre para la democracia, deberíamos convencernos de que necesitamos partidos políticos fuertes, sólidos y con vida más permanente”** (el resaltado es suplido)¹³.*

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

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



LITERATURA CONSULTADA

- ARAYA POCHET, Carlos. *Constitución Política comentada de Costa Rica*. México, D.F. : McGraw-Hill Interamericana, 2001.
- CASAS, Kevin. “[Entrevista realizada al señor Casas]”. En: *Semanario Ojo*, no. 100, semana del 18 de abril al 6 de mayo de 2006, p. 6.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Derecho Electoral Costarricense*. San José, C.R. : Editorial Juricentro, 2004.
- LAZARTE, Jorge, *Partidos políticos, problemas de representatividad y nuevos retos de la democracia : una reflexión con referencia empírica a la situación en Bolivia, en Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas, Venezuela : Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio. *Partidos políticos y “democracia interna*. Madrid, España : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- RAVENTOS VORST, Cisma y otros, *Abstencionistas en Costa Rica ¿Quiénes son y por qué no votan?*. San José, C.R. : Editorial de la Universidad de Costa Rica : IIDH/CAPEL : TSE, 2005.
- RIVERA ARAYA, Roy y CALDERÓN RODRÍGUEZ, Rebeca. *Los micropartidos e Costa Rica: Radicalización de la democracia local o transformación cromática, en Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*. San José, C.R. : FLACSO, 2005.
- ROJAS BOLAÑOS; Manuel. *La representación política: ¿en crisis o en transición?*. Tomado de: http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Representacion_en_crisis_Manuel_Rojas.pdf, diciembre del 2005.
- WOLLRAD, Dörte. *Crisis de representación política y nuevo protagonismo de los medios de comunicación, en Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas, Venezuela : Editorial Nueva Sociedad, 1998.

SITIOS DE INTERNET

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

SENTENCIAS

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

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



REVOCATORIA DEL MANDATO PARA FUNCIONARIOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Juan Luis Rivera Sánchez*

jlrivera@tse.go.cr

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 18 de mayo del 2006.

Revisión, corrección y aprobación: 23 de junio del 2006.

Resumen: El nuevo Código Municipal modificó el sistema electoral costarricense en su ámbito local, no solo al establecer que la designación del Alcalde Municipal se haría mediante el sufragio, sino al definir un mecanismo novedoso en nuestro medio para su remoción. La investigación analiza los distintos instrumentos de participación de democracia semi-directa previstos en la legislación costarricense, centrándose en la figura de la revocatoria de mandato y mediante un estudio comparativo de este mecanismo en la legislación internacional, para concluir con el desarrollo del procedimiento de cancelación de credenciales del alcalde municipal mediante el plebiscito revocatorio.

Palabras claves: Revocatoria de Mandato / Alcalde / Plebiscito / Referéndum / Funcionarios Municipales / Elecciones Municipales

Abstract: The new Municipal Code modified the Costa Rican electoral system in its local range, not only by establishing a popular designation of the Municipal Mayor, but also by defining a novel mechanism -in our media- for its removal. The investigation analyzes different instruments of semi-direct democracy in Costa Rican legislation, being centered in the figure of recalling elected officials (recall vote) and by a comparative study of this mechanism at international legislation, to conclude with the development of the procedure of credentials removal of the Municipal Mayor by a plebiscite.

Key words: recall vote / Municipal Mayor / Plebiscite / Referendum / Municipal employees / Municipal Elections.

* Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad Federada de Costa Rica. Estudiante de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.

I. Introducción

Sistema de gobierno costarricense

II. Institutos de democracia semidirecta.

- a). El plebiscito
 - 1). Regulación constitucional del plebiscito en Costa Rica
 - 2). Regulación legal del plebiscito en Costa Rica
- b). El referendo
- c). El Cabildo
- d). La revocatoria del mandato
 - 1). Definición y antecedentes históricos de este procedimiento
 - 2). Legislación comparada sobre la revocatoria de mandato
 - 3). Revocatoria de mandato en la legislación costarricense
 - i) Revocatoria de mandato de diputados
 - ii) Revocatoria del mandato de cargos municipales

III. Procedimiento de cancelación de credenciales del Alcalde Municipal mediante plebiscito revocatorio.

- a). Trámite a lo interno de la Municipalidad
- b). Acuerdo de convocatoria de celebración del plebiscito que se dirige al Tribunal Supremo de Elecciones
- c). Preparación y celebración del plebiscito
 - 1). El padrón de electores
 - 2). Juntas receptoras de votos
 - 3). Propaganda
 - 4). Elaboración de la pregunta
 - 5). Material Electoral
 - 6). Votación
 - 7). Escrutinio
- d). Cancelación de la credencial o archivo de la gestión, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones

IV. Conclusiones.

V. Literatura consultada.

VI. Anexos.

I. INTRODUCCIÓN: SISTEMA DE GOBIERNO COSTARRICENSE.

En Costa Rica, el constituyente de 1949 escogió como modelo de organización política un sistema de gobierno democrático¹, que se fundamenta o gira en torno a la soberanía del pueblo, al establecer en el artículo 9 de la Constitución Política que: *“El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable”*, y lo ejerce el pueblo y tres Poderes distintos e independientes, termina señalando el citado mandato constitucional. De manera que la Carta Fundamental reconoce, en forma clara y precisa, en favor del ciudadano², el derecho a participar activamente en la formación del Gobierno de la República. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia ha reconocido ese derecho indicando que:

“El artículo primero de la Constitución Política establece que Costa Rica es una República Democrática, libre e independiente. La utilización del término “democrático” en nuestra Carta Fundamental establece una exigencia en el origen de la ley ordinaria y es que ésta debe ser el producto de la voluntad popular representada en la Asamblea Legislativa.”³

En efecto, en razón de ese reconocimiento constitucional que busca fomentar la participación política de los ciudadanos en la conformación del Gobierno, es que el ordenamiento jurídico costarricense desarrolla varios mecanismos de participación política, que le permiten al ciudadano, no solo elegir sus gobernantes, sino participar activamente en aquellas decisiones que se sometan a su conocimiento. La forma como el ordenamiento jurídico le permite al ciudadano participar en la vida política, es la que define el nivel de participación; es decir, se reconocen en la norma jurídica instrumentos de participación directa y semidirecta.

La democracia directa es un régimen rarísimo -sostiene Duverger- cuya importancia es más teórica que práctica⁴. En este tipo de democracias, el ciudadano participa directamente en las decisiones del gobierno; es decir, existe una relación directa e inmediata entre el ciudadano y el asunto que se somete a su conocimiento. García Pelayo la define de la siguiente manera: *“La democracia directa es aquella en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen”⁵*.

A contrario sensu, cuando el ciudadano no tiene la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones, sino que su participación en la actividad política se ve limitada a elegir a otro para

1 El artículo 1º de la Constitución Política señala que *“Costa Rica es una República democrática libre e independiente”*.

2 La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años. Artículo 90 de la Constitución Política de Costa Rica.

3 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución número 2430-94 las quince horas del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

4 DUVERGER, 1968. Pág. 235.

5 GARCÍA, 1963, Pág. 177.



que lo represente y decida por él en la toma de esas decisiones, hacemos referencia a una participación indirecta, la que normalmente se expresa mediante el sufragio⁶.

Por su parte la democracia semidirecta se configura en el sistema político en el que la participación ciudadana en la formación de la voluntad popular del gobierno se manifiesta indirectamente, a través de sus representantes, y directamente cuando se le permite acudir a otros procedimientos para expresar su voluntad, sobre los asuntos que se le someten a su conocimiento, mediante instrumentos como el plebiscito, referendo y la iniciativa popular⁷.

II. INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA:

En la actualidad, el constitucionalismo democrático moderno considera a las formas de democracia semidirecta como instrumentos, que sirven no para sustituir, sino para complementar las instituciones de democracia participativa y representativa. Del repaso histórico de estos institutos se desprende que surgieron con el fin de evitar que las instancias representativas, monopolizaran e hicieran ilusorio el mandato otorgado por quienes los eligieron, por lo que se convirtieron en el único medio al alcance de pueblo para participar, de manera indirecta, en la formación de la voluntad del Estado.

En la democracia moderna, el principio democrático encuentra su aplicación en la medida en que al pueblo no solo se le permite elegir, sino que también se le otorga el derecho de participar en las decisiones de aquellos asuntos que afectan la cosa pública, mediante los instrumentos que el ordenamiento jurídico establezca. Este proceso que puede parecer de muy fácil reconocimiento y aplicación, fue motivo de infinidad de luchas, convirtiéndose en un logro de difícil conquista, toda vez que siempre está en juego el manejo del poder.

La legislación costarricense, en esa lucha por alcanzar una adecuada participación reconoce, como instrumentos de democracia semidirecta, el plebiscito, el referendo, el cabildo y la revocatoria del mandato –que es el objeto de la presente investigación-. De previo a entrar en el análisis de la revocatoria de mandato en nuestra legislación, se dará una breve reflexión -dada la limitación de espacio del trabajo-, sobre cada uno de los instrumentos de participación que contemplará antecedentes, definiciones y aplicación en la legislación costarricense, y respecto de la revocatoria de mandato se hará un estudio un poco más profundo, en virtud de que es el objeto principal de la presente investigación.

a) El plebiscito:

Su origen se remonta a la antigua Roma, en tiempos de la República era conocido como el mandato de la plebe y para la plebe. En el derecho romano se le entendía como la “deliberación

6 FERNÁNDEZ, 1999, Pág. 22

7 RODRIGUEZ, 2003. Pág. 56.

de la plebe en su asamblea –concilium plebis”⁸, este órgano era una especie de asamblea popular en la que se le permitía participar a la plebe en procura de lograr un equilibrio en el gobierno, toda vez que en esas asambleas se votaban los plebiscitos, decisiones que adquirieron, a partir de la Lex Hortensia -287 a.C.- el mismo rango de la ley.

Modernamente, se ha considerado al plebiscito como un procedimiento mediante el cual se consulta a la ciudadanía sobre un acto de naturaleza legislativa, en donde el pueblo interviene directamente, a través del voto, en algunas etapas del proceso de formulación y sanción de las leyes, sea para aprobar o rechazar las resoluciones adoptadas por algún órgano estatal, en el plano constitucional, legislativo o administrativo, estas decisiones pueden ser reformas legales, ratificar o vetar una ley, aprobar una concesión, entre otros.

Para el Doctor Rubén Hernández Valle, este instrumento en la actualidad se utiliza para que el pueblo opine sobre hechos, como la adjudicación de territorios, el mantenimiento o cambio de una forma de gobierno, la designación de determinada persona en un oficio particular, etc⁹. Asimismo, el Diccionario Electoral INEP define esta figura en los siguientes términos:

“Consulta directa que hace al pueblo el poder ejecutivo, para que exprese su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado”.¹⁰

Por su parte el Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital, define en el artículo 2.1.2 el plebiscito en los siguientes términos:

*“Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal”*¹¹.

Este instrumento de participación ciudadana ha sido utilizado para decidir asuntos de variada naturaleza política, tales como nacionalidad, territorio, problemas surgidos con minorías de población por razones étnicas, de idioma o culturales. Se pueden citar, a modo de ejemplo, los plebiscitos que le confirieron a Napoleón Bonaparte el estatus de Cónsul de por Vida en 1802 y de Emperador en 1804¹²; asimismo, por medio de este instrumento Noruega decidió sobre su separación de Suecia en 1905.

1. Regulación constitucional del plebiscito en Costa Rica: La legislación costarricense, en la búsqueda de una mayor participación ciudadana y de hacer efectivo el mandato representativo, incorporó, por primera vez en el artículo 168 de la Constitución Política de 1949, el plebiscito

8 IGLESIAS, 1984. Pág. 53

9 HERNÁNDEZ, 1993. Pág. 389.

10 Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2002. Pág. 302.

11 Decreto N°. 03-98, dictado por el Tribunal Supremo de Elecciones, publicado en La Gaceta número 204 del 21 de octubre de 1998.

12 Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2002.



como un mecanismo de participación ciudadana, al que se debía acudir para la creación de nuevas provincias¹³. Empero, se debe resaltar que, a pesar de que la figura del plebiscito se estableció en la Constitución exclusivamente para ese trámite, es lo cierto que a lo interno de la Asamblea Nacional Constituyente se dio una importante discusión, en punto a la conveniencia de utilizar este instrumento para otros casos, como fue la posibilidad de someter a consulta popular las reformas parciales de la Constitución Política¹⁴.

No obstante que la iniciativa contó con importante respaldo¹⁵, el constituyente consideró que el pueblo costarricense no estaba preparado para tal instrumento, por lo que el artículo 274 del Proyecto de Constitución Política presentado por la Junta Fundadora de la Segunda República a la Asamblea Nacional Constituyente al final no fue aprobado.

Tuvieron que pasar más de cincuenta años para que el constituyente derivado retomara la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente y viera la necesidad de incorporar en la legislación, instrumentos que permitieran la participación ciudadana no solo en el ámbito local, sino en el plano legislativo y constitucional. Precisamente, a propósito de la Ley N°. 8281 del 28 de mayo del 2002, publicada en La Gaceta N°. 118 del 20 de junio del mismo año, se estableció una reforma constitucional que vino a modificar los artículos 102, 105 123, 124, 129 y 195, introduciendo la figura del referéndum no solo en el plano legal sino también en el constitucional.

2. Regulación legal del plebiscito en Costa Rica: En el ámbito legal, los instrumentos de participación semidirecta, en especial el plebiscito casi siempre han estado ligados al régimen municipal, concretamente al Código Municipal, incluso, según se desprende de los artículos 7, 9, 21 y 47 del anterior Código Municipal, la legislación costarricense desarrolló todo un marco jurídico que autorizaba la celebración de otro tipo de consultas populares, tales como plebiscitos, referendos y cabildos. La actual legislación, sea el Código Municipal, en realidad vino a recoger estos instrumentos y los amplió, tal es el caso de la revocatoria del mandato, que se constituyó en el principal logro que alcanzó el Código Municipal en esta materia.

Otras normas legales también han contemplado consultas populares como instrumentos de formación de la voluntad, aunque talvez no con la claridad con que se establece en el Código Municipal. Así por ejemplo el inciso 1) del artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana, establecía como requisito previo a implantar un plan regulador, la Municipalidad:

“Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y la divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer el proyecto

13 La Sala Constitucional en la resolución número 4091-94 de las 15:12 horas del 9 de agosto de 1994, al referirse a la aplicación de este procedimiento respecto de la modificación de las provincias del país, sea agregando o quitándole territorio, sostuvo que debía realizarse un plebiscito.

14 Actas Asamblea Nacional Constituyente de 1949, San José, Imprenta Nacional, 1956, Tomo II, Actas números 150, 151 y 153, pags. 268, 269, 279, 304, 305

15 Actas Asamblea Nacional Constituyente de 1949, San José, Imprenta Nacional, 1956, Tomo III, Acta número 149, Pág. 265.

y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados.

El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles”.

En realidad, nuestra legislación ha explotado muy poco este instrumento de participación, por lo que tendremos que esperar a la promulgación de las leyes a que se refieren los artículos 105 y 123 de la Constitución Política, para ver la aceptación y percepción de estos instrumentos, no solo de los ciudadanos sino de las mismas instituciones.

b) El referendo:

Tiene su origen histórico en el Siglo XVI, en Suiza en el seno de su Confederación, la cual estaba integrada por confederaciones de municipios, precisamente, dos de esos distritos de la Confederación Helvética: el Graubuden y Valais, que se consideraban distritos aliados pero que no formaban parte de la Confederación, debían enviar a la Asamblea Federal del distrito delegados que tenían la obligación de dar cuenta a sus electores y solicitar instrucciones acerca de cómo debían emitir su voto, a este trámite se le llamaba estar comisionado “*ad audiendum et referendum*”¹⁶.

Este instrumento fue muy utilizado en Europa a inicios del siglo XIX, debido al desprestigio que fueron sufriendo algunos parlamentos, sin embargo, los fraudes hicieron que decreciera su credibilidad, un ejemplo de ello fue lo sucedido con Attlee, quien en 1954 se opuso a la iniciativa de Churchill de celebrar un referendo, dado que el primero no podía aceptar un instrumento, que con mucha frecuencia había utilizado el fascismo y el nazismo, para lograr sus objetivos¹⁷.

De manera que el referendo se puede definir como un procedimiento:

*“mediante el cual se consulta a los ciudadanos sobre la elaboración, modificación o abrogación de una norma jurídica tomada o preparada por sus representantes, con el fin de que, mediante el voto, se manifiesten a favor o en contra de dicha decisión, en otras palabras se puede definir como el instrumento por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando directamente por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo”.*¹⁸

El Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital, define el referéndum en el artículo 2.1.3 de la siguiente manera:

“Referendo es la consulta popular que tiene por objeto la aprobación, modificación o derogación de un reglamento o disposición municipal de carácter normativo”.

16 HERNÁNDEZ, págs 379 y 380.

17 UBICO, 2002. Pág. 30.

18 Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo XXIV, 1967. Pág. 190.



En razón de la versatilidad de este instrumento la doctrina ha clasificado el referendo en atención a diversos criterios, entre los que se distinguen: por su origen, territorio, materia, tiempo, eficacia y fundamento jurídico.

Por su origen, el referendo puede ser de tres tipos; popular, presidencial o legislativo, los cuales están de alguna forma, ligados al territorio, toda vez que puede ser nacional, provincial o estatal y local o municipal.

En cuanto a la materia, existe el referendo constitucional, el cual se refiere a la consulta sobre la incorporación o modificación de una norma del texto constitucional; en el legislativo la consulta se relaciona con una norma de carácter legal; y en el ámbito administrativo, se utiliza en el giro normal de grupos a nivel local, como puede ser en la Municipalidad la aprobación de un manual o reglamento.

La celebración de un referendo en cuanto al tiempo, permite definir su naturaleza jurídica y su razón de ser, toda vez que cuando lo que se busca es darle su aprobación o, por el contrario, restarle autoridad, éste se realiza con posterioridad al acto y se le denomina referendo sucesivo; cuando éste se realiza con anterioridad al acto, se le conoce como programático, en este caso lo que se pretende es decidir sobre su aprobación.

Asimismo, en cuanto a la eficacia, se distinguen dos tipos de referendo; el consultivo que se trata de una consulta de carácter no vinculante; es decir, lo que se busca es obtener el criterio del pueblo como formador de opinión y el referendo constitutivo, en el cual la aprobación, abrogación o modificación de una norma queda sujeta al resultado del referendo.

Por último, según sea el fundamento jurídico del referéndum, la consulta tendrá carácter obligatorio o facultativo; en el primer caso, la decisión del pueblo es suficiente para que el acto consultado surta efectos jurídicos y, en el segundo caso, cuando el resultado de la consulta es requisito para el ejercicio de la función normativa, el referéndum es facultativo¹⁹.

Al referendo, se le hace alguna crítica en cuanto a su rigidez, pues no se puede determinar realmente cuál es la voluntad popular, toda vez que generalmente la consulta admite dos respuestas "SI" o "NO", o dejar la boleta en blanco, lo cual ha generado algún grado de desconfianza por considerarse que la pregunta puede de alguna forma orientar la respuesta del elector. En todo caso, pese a las críticas que se le ha hecho a este instrumento, en los últimos tiempos se ha convertido en un medio que ha venido a compensar la pérdida de credibilidad que el pueblo tiene en sus representantes políticos.

En el caso costarricense, esta figura surgió con la reforma que realizó el constituyente derivado a los artículos 102, 105 123, 124, 129 y 195 de la Constitución Política²⁰, incluyendo esta figura, no solo en el plano legal sino también en el constitucional; sin embargo, pese a que dicha reforma se originó desde el año 2002, debieron pasar casi cuatro años para que se desarrollara en la ley,

19 FERNÁNDEZ, 1999. Pág. 34 y 35 y Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2002. pág 330.

20 Ley N°. 8281 del 28 de mayo del 2002, publicada en La Gaceta N°. 118 del 20 de junio del 2002

toda vez que fue mediante Ley número 8492 denominada “Regulación del Referéndum”²¹ que se desarrolló ese instrumento de democracia semidirecta, por lo que, al momento de concluir esta investigación se desconocen los resultados que pudiera brindar ese procedimiento.

c) El Cabildo:

Se trata de una de las consultas populares más antigua, toda vez que su origen se remonta a la Edad Media, sin embargo, su mayor desarrollo y evolución histórica se puede ubicar en España. En sus orígenes, el cabildo funcionó en pequeñas comunidades, las cuales para regular las actividades de la comuna realizaban reuniones que se denominaban “Concillium” o “Concejo Vecinal”²². El desarrollo de este instrumento en la Península Ibérica y la conquista trajeron a América todas sus instituciones políticas, entre ellas el cabildo, de ahí que fue un instrumento muy utilizado en nuestra época colonial.

El cabildo se puede definir como el mecanismo por medio del cual los habitantes de determinada circunscripción, se les permite participar en la reunión del gobierno local para expresar su pensamiento sobre determinado tema, es decir, se trata de una especie de audiencia que se le otorga al pueblo para escuchar su parecer sobre algún asunto.

El tratadista Guillermo Cabanellas de Torres define este instrumento como la “reunión del ayuntamiento, en unión de los principales vecinos de la localidad, con objeto de adoptar acuerdos sobre asuntos de importancia especial”²³.

Por su parte, el Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital, define el cabildo en el artículo 2.1.4 en los siguientes términos:

“Cabildo es la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes de cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”.

d) La revocatoria del mandato:

1. Definición y antecedentes históricos de este procedimiento:

La revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido”.²⁴

Este procedimiento, también conocido como “recall”²⁵, tiene su origen en el derecho anglosajón, algunos lo sitúan en Estados Unidos debido al desarrollo que logró alcanzar en ese lugar, en

21 La Ley número 8492 fue publicada en La Gaceta N° 67 del 4 de abril del 2006..

22 UBICO, 2002. Pág.34

23 CABANELLAS, 1997. Pág. 58.

24 Instituto Interamericano de Derechos Humanos Tomo II, 2000. Pág. 1141.

25 Término en inglés que se traduce en hacer un nuevo llamamiento, se trata del procedimiento utilizado en los Estados Unidos para revocar el nombramiento de un funcionario de elección popular.



los años de 1890. La revocatoria de mandato se fundamenta en el principio de soberanía popular y de representación, en el sentido de que los funcionarios públicos son depositarios de la voluntad popular, por ende están sujetos al control ciudadano, toda vez que el pueblo lo que hace es otorgar a sus gobernantes un mandato para que ejerzan el poder político. De ahí que el concepto de mandato imperativo adquiere especial valor, pues los mandatarios deben atenerse a las instrucciones de sus electores.

Mediante este procedimiento, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien el mismo pueblo eligió, antes de que concluya el período para el cual fue electo; es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular. Precisamente, el derecho a revocar ese nombramiento surge del nexo de responsabilidad que existe entre los electores y los elegidos, entre gobernantes y gobernados, el cual se plasma mediante la elección popular (sufragio).

Este tipo de consulta popular puede tener un doble efecto, pues si bien, por una parte, obliga al mandatario a ser más eficiente en su labor, dado que le otorga al pueblo el derecho de corregir equivocaciones electorales frente a funcionarios que quieran desconocer las condiciones del mandato otorgado, o simplemente porque los electores perdieron la confianza en su representante; por otra parte se puede convertir en un instrumento amedrentador que impida el adecuado desempeño del cargo, dado que siempre estaría presente la amenaza de someterlo al escrutinio, si no satisface los intereses de determinados grupos.

Dentro de las ventajas que se le suelen atribuir a este instrumento, están las siguientes: aumenta el interés de los electores en los asuntos políticos, al permitirles la participación directa en decisiones de gran relevancia; obliga a los gobernantes a mantener una relación más cercana con el electorado; le recuerda al gobernante que su labor es evaluada directamente por el ciudadano y por último, faculta al elector a destituir el funcionario cuando haya perdido la confianza en él.

La puesta en marcha de este procedimiento depende de ciertos requisitos, por ejemplo algunas legislaciones establecen que durante el mandato el funcionario solo puede ser sometido a dos plebiscitos; que no puede revocarse su nombramiento si no ha transcurrido cierto tiempo desde el inicio de labores²⁶; y, la solicitud de revocatoria debe ser suscrita por un determinado número de electores o miembros de un órgano colegiado. Cuando la solicitud es formulada por los miembros de ese cuerpo colegiado, la aprobación de la solicitud requiere de votación calificada de sus miembros.

Asimismo, para que resulte procedente la revocatoria del cargo del funcionario público, es necesario que los sufragios alcancen un porcentaje preestablecido, según cada legislación, del colegio electoral. La exigencia de este número de electores, tiene como finalidad que no exista duda sobre la pérdida de confianza del funcionario, lo que trae como consecuencia la

26 Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 72.

desaprobación de su gestión. En algunas legislaciones se establece que esa votación no puede ser menor al número de votos que recibió al momento de ser electo.

Los efectos que se producen con la revocatoria del mandato o el plebiscito revocatorio es la destitución o remoción del cargo que desempeña el funcionario público de elección popular, por lo que corresponde al órgano electoral su sustitución, sea celebrando nuevas elecciones o sustituyéndolo con el funcionario que establezca el ordenamiento jurídico.

2. Legislación comparada sobre la revocatoria de mandato:

No obstante las dificultades que puede ofrecer la construcción del concepto mandato representativo, la revocatoria del mandato, como instrumento de participación ciudadana que procura mantener esa representación, ha adquirido alguna importancia, como instrumento de participación directa que procura poner freno al abuso del poder y a la irresponsabilidad de quienes ocupan un cargo público, especialmente en plano legislativo y local.

En Latinoamérica, si bien varios países consagran la posibilidad de revocar el nombramiento de los funcionarios de elección popular, esta figura se reconoce a nivel constitucional, únicamente, en países como Perú, Brasil, Colombia, Ecuador, en las cuales contemplan la figura del plebiscito revocatorio en el capítulo de los derechos políticos en sus respectivos textos constitucionales. Otras constituciones si bien contemplan la posibilidad de revocar el nombramiento del funcionario, no es mediante el ejercicio del sufragio, toda vez que está referida a revocatoria por parte de Cámaras, Congreso, Tribunales Penales y otros.

Así, la Constitución de Perú, en el artículo 31 establece cuanto sigue:

*“Artículo 31°. - Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; **remoción o revocación de autoridades** y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.*

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos”. (El subrayado no es del original)



La Constitución Colombiana establece en el artículo 103, lo siguiente:

“ARTICULO 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”. (El subrayado no es del original)

Por su parte, la Constitución de la República de Ecuador, a diferencia de otras legislaciones Latinoamericanas que establecen la revocatoria del mandato, como un aspecto positivo, amplía la posibilidad de revocar el nombramiento de funcionarios con cargos de rango superior, como el caso de los diputados o miembros del parlamento.

Al respecto el artículo 109 constitucional establece:

“Artículo 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral”. (El subrayado no es del original)

Sin embargo, el caso que merece especial atención, es la Constitución de Venezuela, en donde la revocatoria del mandato mediante el sufragio, alcanza el cargo máximo de elección popular como lo es la figura del Presidente de la República, sirva de ejemplo lo ocurrido, recientemente con el señor Hugo Chaves, quien pese a su condición de presidente debió someterse al escrutinio popular, que tenía por objeto determinar si continuaba en el ejercicio del cargo.

Precisamente el artículo 72 de la Constitución Política de ese país advierte que:

“Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número menor de veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la renovación, siempre que haya concurrido al

referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato". (El subrayado no es del original)

Ahora bien, países como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay, si bien contemplan en sus textos constitucionales la posibilidad de revocar el nombramiento de funcionarios públicos de elección popular, antes de cumplir el periodo para el cual fueron electos, lo cierto es que como se indicó antes, el procedimiento no es a través del sufragio, sino por otros medios que se apartan del instituto de la revocatoria del mandato, de ahí que se omite la referencia a esos textos constitucionales.

3. Revocatoria de mandato en la legislación costarricense:

i) Revocatoria de mandato de diputados: La evolución histórica de este instituto de participación directa, en nuestro medio, ha tenido poco desarrollo, tal y como se verá en el punto siguiente, pues la revocatoria del mandato está prevista únicamente en el ámbito local, a nivel municipal y exclusivamente para la figura del Alcalde Municipal, sea propietario o suplente.

La legislación costarricense establece en los artículos 111 y 112 de la Constitución Política las únicas causales que podrían provocar la pérdida de la credencial de diputado:

“ARTÍCULO 111.- Ningún Diputado podrá aceptar, después de juramentado, bajo pena de perder su credencial, cargo o empleo de los otros Poderes del Estado o de las instituciones autónomas, salvo cuando se trate de un Ministerio de Gobierno. En este caso se reincorporará a la Asamblea al cesar en sus funciones.

Esta prohibición no rige para los que sean llamados a formar parte de delegaciones internacionales, ni para los que desempeñan cargos en instituciones de beneficencia, o sean catedráticos de la Universidad de Costa Rica o en otras instituciones de enseñanza superior del Estado.

“ARTÍCULO 112: La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público de elección popular.

Los Diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique



privilegio, ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

La violación a cualquiera de las prohibiciones consignadas en este artículo o en el anterior, producirá la pérdida de la credencial de Diputado. Lo mismo ocurrirá si en el ejercicio de un Ministerio de Gobierno, el Diputado incurriere en alguna de esas prohibiciones”.

Sin embargo, debido al nexo que debe existir entre el elector y el representante, el ciudadano costarricense ha querido exigir algún tipo de responsabilidad del diputado, al sentirse que no está representado en el parlamento.

Ese descontento se vio reflejado en el pasado período constitucional, a propósito del recurso de amparo electoral que presentó un costarricense al Tribunal Supremo de Elecciones, que sintió que con la renuncia de varios diputados al Partido Acción Ciudadana, estaban usufructuando con los puestos de diputados, toda vez que el voto directo otorgado por el pueblo le correspondía al Partido y no al diputado, por lo que solicitó la cancelación de sus credenciales.

En esa oportunidad, el Tribunal analizando varios aspectos referidos a la relación existente entre los electores, diputados y partidos políticos declaró sin lugar el recurso, bajo los siguientes términos:

*“Como premisa fundamental de la cual se debe partir para resolver el reclamo que aquí se plantea, es que en Costa Rica la representación política adopta la forma de “mandato representativo” y no de “mandato imperativo”. **Esto es, el conjunto de diputados representa a la nación; los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores ni del partido que los agrupa, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación.** Ésta, al ser un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación.*

Esto a diferencia del “mandato imperativo”, en que, trasladando exactamente al derecho público el concepto de mandato de derecho privado, la designación de los diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en lugar suyo. En este supuesto, el mandatario debe adaptarse estrictamente a las instrucciones de su mandante. Recibe de él un mandato “imperativo”. Entendido en forma absoluta, el mandato imperativo no implica solamente que el elegido deba ajustarse a las instrucciones de sus electores, sino que éstos dispongan también de una sanción si el elegido no cumple su mandato; es el principio de la revocabilidad de los elegidos.

Siendo que la Constitución Política costarricense no establece esta forma de mandato imperativo en relación con los diputados, no podría, por vía jurisprudencial,

*reformarse este aspecto fundamental del sistema político de nuestro país. Para ello sería necesaria una reforma constitucional*²⁷. (El resaltado es propio).

De suerte que el Tribunal Supremo de Elecciones no podría, mediante una interpretación, imponer al diputado una especie de sanción, por una causal distinta a las previstas en los citados artículos 111 y 112 de la Constitución Política, por cuanto, como lo sostiene el Tribunal, nuestro ordenamiento jurídico establece un mandato representativo y no imperativo, en el cual el lazo que une al elector y representante es la confianza²⁸.

Por último, si bien nuestro ordenamiento jurídico no autoriza la revocatoria del mandato en cargos de elección popular distintos del Alcalde Municipal, la disconformidad que ha expresado la ciudadanía con sus representantes y la implementación de este instituto en otras legislaciones latinoamericanas, sería un aspecto importante de analizar, pese a que los mismos parlamentarios deberían pronunciarse al respecto.

ii) Revocatoria del mandato de cargos municipales: El anterior Código Municipal ²⁹ en su artículo 55, respecto del funcionario ejecutivo indicado en el artículo 168 de la Constitución Política, establecía lo siguiente:

“el nombramiento del Ejecutivo lo hará el Concejo en la segunda quincena del mes de junio siguiente a su instalación. (...) El ejecutivo será nombrado por cuatro años, contados a partir del primero de julio inmediato a la instalación de las respectiva municipalidad y podrá ser reelecto”.

Precisamente, a partir de la figura de este funcionario, se configura un giro importante en la legislación costarricense respecto del instituto de la revocatoria del mandato. Así la Ley Número 7797, publicada en La Gaceta número 94 del 18 de mayo de 1998, no solo derogó el anterior Código Municipal y estableció una nueva legislación al respecto, sino que vino a realizar una transformación en los gobiernos locales, tanto en el ámbito de sus competencias como en su conformación a lo interno, toda vez que la figura del Ejecutivo Municipal pasó a denominarse Alcalde Municipal, cuyo nombramiento sería de elección popular y sujeto a la revocatoria del mandato; además estableció que existirían dos alcaldes suplentes.

El nombramiento del Alcalde Municipal dejó de ser un acto librado a la voluntad del Concejo Municipal y trasladó su elección a la ciudadanía, al fijar que la designación de esos funcionarios sería mediante elección popular³⁰. Esta innovación también llevó aparejada, por primera vez

27 Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 1847-E-2003 de las 09:45 horas del 20 de agosto del 2003 *“Recurso de amparo electoral interpuesto por el señor Mario Rodríguez Badilla, contra el Tribunal Supremo de Elecciones y contra los diputados Humberto Arce Salas, Quirico Jiménez Madrigal, Elvia Navarro Vargas, Emilia María Rodríguez Arias, Rafael Ángel Varela Granados y Juan José Vargas Fallas”.*

28 En el mensaje de Bruke en 1777 a los electores del pueblo de Bristol en Inglaterra hizo ver que una de las características del mandato representativo era la confianza, estableciendo la célebre frase de que *“Vosotros elegís un diputado, está bien, pero una vez elegido, ya no es diputado de Bristol, es miembro del Parlamento”*, citado por Rubén Hernández Valle, en *El Derecho de la Constitución*. Pág. 338.

29 Ley N°. 4574 del 4 de mayo de 1970, publicado en el alcance N°. 36 a La Gaceta N°. 121 del 2 de junio de 1970.

30 Artículo 14 del Código Municipal, 2003.



en la legislación costarricense, la posibilidad de que mediante el sufragio, el pueblo tuviera el derecho de revocar el nombramiento de un funcionario de elección popular. El artículo 19 del mismo Código establece cuanto sigue:

“Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal. Tal decisión no podrá ser vetada.

Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón.

El plebiscito se efectuará con el padrón electoral del respectivo cantón, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo referido en el párrafo primero de este artículo.

Si el resultado de la consulta fuere la destitución del funcionario, el Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario, según el artículo 14 de este código, por el resto del período.

Si también fueren destituidos o renunciaren los dos alcaldes suplentes, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el respectivo cantón, en un plazo máximo de seis meses y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se lleva a cabo la elección el Presidente del Concejo asumirá como recargo el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga el código”.

La Sala Constitucional, se refirió a la constitucionalidad de esta norma, en aspectos relativos al derecho de defensa, principio de igualdad e imposibilidad de cuestionar la decisión que adoptara el Concejo Municipal, en una acción interpuesta por el Alcalde Municipal de Oreamuno. En esa oportunidad se indicó respecto del plebiscito revocatorio cuanto sigue:

“IV.- DEL PLEBISCITO REVOCATORIO DEL ALCALDE MUNICIPAL. *La norma impugnada –párrafo primero del artículo 19 del Código Municipal– en tanto faculta el mecanismo de un plebiscito revocatorio, debe ser analizada a la luz de las normas y principios constitucionales. En este sentido, es importante resaltar que este mecanismo es un instrumento de participación ciudadana, de carácter excepcional, y en consecuencia, se constituye en una manifestación directa de la democracia participativa, propia de nuestro sistema de gobierno, al tenor, fundamentalmente de la reciente reforma del artículo 9 constitucional –mediante Ley número 8364, de primero de julio del 2003–, en virtud de la cual se caracteriza por ser “popular, representativo, **participativo**, alternativo y responsable.” Ahora bien, debe diferenciarse el plebiscito constitucional, previsto en el artículo 168 de la Constitución Política, dentro del*

procedimiento constitucional para la creación de nuevas provincias, del plebiscito municipal, dispuesto para la discusión de cualquier asuntos de relevancia para la corporación municipal, y expresamente, para decidir sobre la destitución o no del alcalde, de conformidad con el artículo 2.1.2 del Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital del Tribunal Supremo de Elecciones, en tanto lo prevé en los siguientes términos:

“Plebiscito es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde”

Nótese que son los munícipes –entendiendo por tales, a los vecinos de un cantón, y que conforman la respectiva municipalidad–, los que eligen, mediante elección popular, al alcalde, y este mecanismo, del plebiscito revocatorio, lo que hace es devolverles la competencia para decidir sobre la procedencia o no de su destitución. Con lo cual, el plebiscito revocatorio se constituye en el más claro ejemplo de la democracia participativa. Se reitera que este fenómeno ocurre precisamente como derivado directo de la conformación de las municipalidades, toda vez que

“El municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal”;

es decir, debe considerarse que se trata de una entidad pública que se instituye por, y para la gestión de los “servicios e intereses locales”, en los términos previstos en el artículo 169 constitucional, que a su vez, constituye la esencia y razón de ser de su existencia. Estas razones lejos de evidenciar su confrontación con el Derecho de la Constitución, demuestran su conformidad, al ser una manifestación directa del principio de la democracia directa y participativa reconocida expresamente en nuestra Carta Fundamental”.

Como reflexión final, sobre esta figura, se debe indicar que, en el plano municipal, la escogencia y destitución del funcionario ejecutivo de la Municipalidad, sufrió una importante transformación, pues haciendo la comparación con los regímenes democráticos de gobierno, anteriormente, funcionaba como una especie de modelo parlamentario, toda vez que el anterior Código Municipal establecía que éste sería electo por la cámara, sea los regidores –forma de escogencia del Primer Ministro en las democracias parlamentarias–, de tal manera que la revocatoria de su mandato, también estaba a cargo de ese órgano colegiado. En la actualidad, el Código Municipal, establece un procedimiento de designación de este funcionario, donde el pueblo es quien decide directamente, no solo sobre su nombramiento sino también respecto de su destitución, en ambos casos mediante el voto, por lo que se pasó a una especie de modelo presidencialista, en el que la elección de ese funcionario la realiza directamente el pueblo mediante el sufragio.



III. PROCEDIMIENTO DE CANCELACIÓN DE CREDENCIALES DEL ALCALDE MUNICIPAL MEDIANTE PLEBISCITO REVOCATORIO.

En el proceso de cancelación de credenciales, en que media un plebiscito revocatorio, debido a que intervienen varias instancias se pueden distinguir, al menos, cuatro fases claramente definidas, la primera referida al cumplimiento de trámites a lo interno de la Municipalidad, la segunda es la solicitud de celebración del plebiscito que debe dirigirse al Tribunal Supremo de Elecciones, la tercera la preparación y celebración del plebiscito y la cuarta corresponde a la cancelación de la credencial o el archivo de la gestión, por parte del Tribunal, con base en el resultado de la votación.

Para una mejor comprensión de este procedimiento resulta oportuno, para su estudio, dividirlo en tres etapas, las cuales podríamos denominar preparatoria, referidas a las gestiones que se realizan tanto en la Municipalidad –acuerdo de celebración de plebiscito- como en el Tribunal Supremo de Elecciones –comunicación de acuerdo y designación de funcionario de enlace-; la segunda sería la de desarrollo que se refiere propiamente a los aspectos de logística y preparación de materiales, votación y escrutinio; y la tercera que es la de ejecución que se relaciona con el procedimiento que realiza el Tribunal Supremo de Elecciones para la cancelación de la credencial del funcionario.

Ahora bien, se debe recordar que es requisito esencial para la celebración de un plebiscito revocatorio, que la Municipalidad haya dictado previamente el reglamento respectivo, precisamente, el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, en punto 2.1 establece cuanto sigue:

“Cada Concejo Municipal está en la obligación de dictar un reglamento para la realización de tres modalidades de consulta popular: plebiscitos, referendos y cabildos”.

Es preciso indicar que al momento de concluir este trabajo la gran mayoría de las municipalidades aún estaban pendientes de dictar el referido reglamento, pese a que el manual que obligaba a su implementación se publicó en La Gaceta N°. 204 del 21 de octubre de 1998. Apenas un total de 24 municipalidades de un total de 81 han aprobado ese reglamento, entre las que ya lo hicieron están: Sarapiquí, Puntarenas, Tibás, Paraíso, Pérez Zeledón, Escazú, San Ramón, Guácimo, Pococí, San Isidro, Alajuela, Jiménez, Heredia, Cartago, Palmares, La Unión, Orotina, Oreamuno, San Carlos, Desamparados, Turrialba, Santa Bárbara, San Pablo y Carrillo que recién lo aprobó y publicó el 17 de mayo del 2006³¹.

a. Trámite a lo interno de la Municipalidad:

Señala el artículo 19 del Código Municipal, sobre el trámite a seguir para celebrar un plebiscito revocatorio, lo siguiente:

31 Véase cuadro anexo.

“Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal”.

Los requisitos exigidos, parecen ser bastante simples y si se quiere informales; es decir, no requieren de mayores formalidades, pues están referidos únicamente a presentar una moción al Concejo Municipal para que se inicie el trámite. La norma genera cierta duda en cuanto a la legitimación para presentar la moción al Concejo; pues aunque se establece que la moción debe ser firmada por la tercera parte del total de regidores, no indica si en ese total, debe incluirse a los regidores propietarios y suplentes, o si por el contrario, el total es solo de los propietarios.

Atendiendo a una interpretación literal de la norma, al establecer *“al menos por la tercera parte del total de los regidores”* debería incluirse tanto a propietarios como suplentes; sin embargo, atendiendo a una interpretación de la norma en el contexto de aquellas normas que regulan las atribuciones de uno u otros regidores, la interpretación de ese total sería de aquellos con poder de decisión, bajo esta premisa, serían los propietarios los que tienen derecho a votar en las sesiones del Concejo Municipal, toda vez que los regidores suplentes, si bien tienen la obligación de asistir a las sesiones municipales, solo tienen derecho a voz³².

El definir este aspecto, es asunto de relevancia por cuanto el número de firmas podría ser mayor o menor, según se incluya o no a los regidores suplentes. En mi criterio, la interpretación de este asunto corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, toda vez que si bien la norma se refiere a un acto que debe adoptarse a lo interno de la Municipalidad y que parece ser eminentemente administrativo, lo cierto es que el fin perseguido por esa moción, está referida a la cancelación de las credenciales del Alcalde Municipal, funcionario de elección popular, de suerte tal que la discusión es un asunto relativo a materia electoral, que corresponde su interpretación al Tribunal Supremo de Elecciones, con fundamento en el artículo 102, inciso 3 de la Constitución Política.

En respaldo de la anterior posición, la Procuraduría General de la República, ante una consulta formulada por la Municipalidad de Palmares sobre la posibilidad de seguir un procedimiento sancionatorio contra el Alcalde Municipal sentó la siguiente posición:

“En nuestro criterio, la existencia de esta disposición del Código Municipal incide directamente sobre la posibilidad de que el Concejo Municipal pueda, por sí mismo, iniciar procedimientos administrativos que busquen analizar el cumplimiento de las funciones encargadas al Alcalde Municipal. De donde interpretar, con carácter vinculante, si la potestad que interesa a la Municipalidad consultante puede o no ser ejercitada, y su relación con el procedimiento del plebiscito revocatorio es, nuevamente, un tema que concierne al Tribunal Supremo de Elecciones, en virtud de lo que dispone el numeral 102, inciso 3 de la Constitución Política”³³.

32 Artículo 28 del Código Municipal, 2003.

33 Procuraduría General de la República, Dictamen número 151-2004 del 19 de mayo del 2004.



Ahora bien, asumiendo que la moción debe ser presentada por al menos la tercera parte de los regidores propietarios y suplentes que integran el Concejo, en el tema de la votación se presenta un problema similar, la falta de precisión normativa en cuanto si en la votación participan propietarios y suplentes o solo los primeros, toda vez que la norma señala que la moción debe ser aprobada, por al menos *“tres cuartas partes de los regidores integrantes”*. No obstante, respecto de la votación parece existir una solución menos confusa, pues, si se trata de una sesión del Concejo Municipal, en ella únicamente tienen derecho a votar los regidores propietarios, al tenor de lo dispuesto en el artículo 28 del Código Municipal, que autoriza a los regidores suplentes en las sesiones, únicamente el derecho a voz. Por lo que la moción únicamente podrían votarla regidores propietarios o suplentes que estén sustituyendo a propietarios en los términos del citado artículo 28 del Código Municipal.

Con base en lo expuesto, el plebiscito revocatorio no puede ser solicitarlo por los vecinos del cantón, aunque esa gestión sea presentada por la totalidad del padrón electoral de esa localidad. Esa falta de legitimación del pueblo parece ser un descuido del legislador, toda vez que si es el pueblo a quien le corresponde decidir la suerte del Alcalde Municipal, con mucha mayor razón podría solicitar la celebración del plebiscito, cuando la gestión sea firmada por un número considerable de vecinos del cantón, por lo que, éste aspecto podría ser objeto de discusión a los efectos de procurar una reforma al efecto.

Un aspecto que también merece reflexión es el hecho de que ni el artículo 19 del Código Municipal, ni otras normas establecen las causales por las cuales los regidores pueden solicitar la revocatoria del mandato del Alcalde. Parece que la solución a esta interrogante podría estar en el artículo 17 *ibídem* que establece una serie de obligaciones del Alcalde, por lo que ante el incumplimiento de ellas, podría pensarse que es motivo suficiente para plantearse la moción ante el Concejo Municipal o simplemente tendríamos que admitir que cualquier motivo es válido para solicitar la celebración del plebiscito.

El Tribunal Supremo de Elecciones, en su jurisprudencia, ha establecido que las causas por las cuales se puede solicitar la cancelación de las credenciales del Alcalde Municipal, son únicamente las previstas en los artículos 15, 16, 18 y 19, del Código Municipal³⁴. También se ha establecido que no puede ampliarse esa lista, con otras causales, en virtud del principio de interpretación restrictiva que impera en el régimen sancionatorio; pero, esa taxatividad no se echa de menos en el caso de la solicitud de revocatoria del mandato, por lo que, mediante ese trámite cualquier motivo podría ser válido para plantear la gestión, toda vez que la norma no exige una justificación o existencia de causal para formular la moción; es decir, el solicitar la revocatoria del mandato es un asunto que queda librado a la voluntad y discrecionalidad política de los regidores.

En este caso, por tratarse de la sanción más grave que podría imponérsele al Alcalde Municipal, el legislador debió analizar con mayor profundidad el tema, pues parece que quiso dar carta

34 Tribunal Supremo de Elecciones, ver, entre otras, resoluciones números 240-M-2006 de las 12:15 horas del 19 de enero del 2006 y 337-M-2006 de las 08:45 horas del 31 de enero del 2006.

abierta a los regidores para que pudieran solicitar la revocatoria del mandato. Sin embargo, en mi criterio, parece que esta omisión voluntaria no genera ningún grado de inseguridad jurídica, pues la posibilidad de que el Alcalde sea sometido al escrutinio público está abierta, pese a que esté realizando un buen trabajo en la Municipalidad.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la protección de que goza el acuerdo que adopte el Concejo Municipal sobre la celebración del plebiscito, por cuanto, el legislador, con la redacción que le otorgó al referido artículo 19 del Código Municipal, únicamente, lo protegió respecto de la gestión que pudiera interponer el Alcalde Municipal, al establecerse que *“Tal decisión no podrá ser vetada”*;³⁵ sin embargo, esa misma protección no la tiene respecto de los regidores municipales, toda vez que ese acto estaría sujeto a ese control, por así autorizarlo el artículo 153 del Código Municipal, al permitirle a los ediles solicitar la revisión de los acuerdos.

Asimismo, debido a que los acuerdos del Concejo Municipal, están sujetos a control mediante los recursos ordinarios, los particulares interesados podrían plantear, contra ese acto, recurso de revocatoria con apelación en subsidio, por cuanto, como se indicó, el acuerdo que aprueba la celebración de un plebiscito revocatorio, únicamente está protegido del veto, incluso esta tesis se confirma con lo dispuesto en el artículo 154 del Código Municipal, por cuanto al establecerse los acuerdos que carecen o que están protegidos de recurso, no incluyó el de la revocatoria del mandato.

El citado artículo establece:

Artículo 154- *Cualquier acuerdo municipal estará sujeto a los recursos de revocatoria y de apelación, excepto:*

- a) *Los que hayan sido aprobados definitivamente.*
- b) *Los de mero trámite de ejecución, confirmación o ratificación de otros anteriores y los consentidos expresa o implícitamente.*
- c) *Los reglamentarios*
- d) *Los que aprueben presupuestos, sus modificaciones y adiciones.*
- e) *Los sometidos a los procedimientos especiales dispuestos en los artículos 82, 83, 89 y 90 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, N° 3667, de 12 de marzo de 1966”.*

Superada esa fase recursiva, de previo a remitir la comunicación al Tribunal Supremo de Elecciones, el Concejo Municipal deberá publicar en dos diarios de circulación nacional la convocatoria formal a plebiscito, la cual debe incluir una explicación del motivo de la consulta y la formulación de la pregunta que debe ser contestada por el electorado. De conformidad con el numeral 2.6 del Manual, la consulta debe realizarse un domingo, salvo que por mayoría calificada del Concejo Municipal se establezca otro día.

³⁵ El veto es el derecho que le corresponde exclusivamente al Alcalde Municipal, de oponerse a un acuerdo adoptado por el Concejo Municipal, en los términos del artículo 153.



b. Acuerdo de convocatoria de celebración del plebiscito que se dirige al Tribunal Supremo de Elecciones:

Superada esa etapa previa a lo interno de la Municipalidad, aprobado en definitiva el acuerdo de convocatoria a plebiscito y hecha la publicación indicada en el punto anterior, deberá el Concejo Municipal comunicar inmediatamente al Tribunal Supremo de Elecciones la solicitud convocatoria, la cual deberá contener la siguiente información, según el Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital :

“2.3.1 La fecha en que se realizará la consulta, no será a menos de tres meses de haber sido publicada la convocatoria en los casos de plebiscito y referendo, y en un mes en el caso de cabildo.

2.3.2 Definición clara y detallada del asunto que será objeto de consulta.

2.3.3. Indicación de la previsión presupuestaria pertinente para la realización de la consulta popular”.

Cumplidas esas formalidades, si bien el “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital”, no establece que al plebiscito revocatorio se aplicará el procedimiento previsto para los plebiscitos ordinarios, dado que parece que se delega en el reglamento de la Municipalidad ese procedimiento; es lo cierto que en razón de que la consulta es un plebiscito, por así establecerlo el artículo 19 del Código Municipal, lo correcto sería aplicar las reglas del plebiscito dispuestas en el citado manual.

Bajo esos términos, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones brindar asesoría a la Municipalidad en la preparación y realización de esa consulta, designado, a un funcionario, sin perjuicio de que sean más, para que se encargue de la labor de supervisión; asimismo, puede utilizar el Cuerpo Nacional de Delegados. Empero, es preciso aclarar que el encargado de la celebración del plebiscito no es el Tribunal Supremo de Elecciones, sino la propia Municipalidad, por lo que ese cuerpo colegiado puede nombrar una Comisión Coordinadora, integrada por regidores y síndicos, para que se encargue de la organización y dirección de la consulta.

Hasta el momento el Tribunal ha recibido la solicitud para realizar dos plebiscitos revocatorios en los cantones de Oreamuno y Orotina; no obstante, ninguno se ha realizado -las razones se explicarán en las conclusiones-, por lo que este instrumento no se ha podido poner en práctica, con lo que desconocemos cuál podría ser el impacto que causaría en la población.

c. Preparación y celebración del plebiscito:

Tal y como se indicó en el punto anterior, la preparación, desarrollo y ejecución del plebiscito revocatorio y en general de todas las consultas populares, en el plano local, es un asunto de competencia exclusiva de la Municipalidad, la participación del Tribunal es de órgano asesor,

por lo que ve limitada su intervención en el cumplimiento de los requisitos exigidos. Por lo que, resulta oportuno analizar algunos aspectos que deben ser considerados por el Concejo Municipal al momento de celebrar la consulta, entre los que destacan:

1. El padrón de electores: Por tratarse de la decisión de un asunto de interés local, el numeral 3.1 del Manual establece que pueden ejercer el derecho al voto en el plebiscito, el elector que aparezca inscrito en el padrón electoral del respectivo cantón, al corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo de convocatoria. Esta norma establece condiciones importantes para que el elector pueda emitir el voto, ya que no solo se requiere ser vecino del cantón, sino que su inscripción electoral también debe ser del mismo cantón, y establece que ésta debe haberse realizado con anticipación al acuerdo de convocatoria. Se trata de una adecuada decisión para evitar traslados masivos de electores que vengán a poner en duda la legitimidad de la consulta, de ahí que el plazo de un mes resulta en una excelente medida para contrarrestar este tipo de ardid.

2. Juntas receptoras de votos: El Concejo Municipal o la Comisión Coordinadora, deberán utilizar los mismos principios recogidos en el Código Electoral, respecto de la ubicación de los recintos electorales, para que, en la medida de las posibilidades, se ubiquen de manera que el elector no deba recorrer largas distancias, de ahí que en este campo la asesoría del Tribunal Supremo de Elecciones resulta de mucha importancia, quien por medio del funcionario designado, dentro del mes siguiente a la convocatoria, colaborará en su definición. Ahora bien, la cantidad de juntas receptoras que se instalen deben ser suficientes y siempre serán responsabilidad del Concejo Municipal.

3. Propaganda: En virtud de que a través del plebiscito revocatorio se podría imponer la sanción más grave que se le puede aplicar al Alcalde Municipal, cual es la cancelación de sus credenciales, parece lógico pensar que, como parte del derecho a defensa, a éste le asiste la posibilidad de realizar la propaganda que estime conveniente con el fin de contar con la simpatía ciudadana y así impedir su destitución; sin embargo, surge la duda acerca de si los regidores firmantes de la moción y los que votaron a favor de ésta, tendrían derecho a realizar algún tipo de propaganda, sin que ésta resulte contraria al principio de imparcialidad. Los regidores municipales, como integrantes del Concejo, por su condición de encargados del desarrollo de la consulta y por corresponderles definir los límites de las diferentes propuestas, según el numeral 3.6 del manual, deberían abstenerse de difundir cualquier tipo de publicidad que esté referida al objeto de la consulta. Es preciso indicar que el Concejo Municipal debe tomar en cuenta que el plazo para difundir propaganda deberá cerrarse, al menos un día antes de la celebración de la consulta.

4. Elaboración de la pregunta: La definición de la pregunta debe formularla el Concejo Municipal, ésta debe ser clara y precisa, de manera que no confunda o genere dudas al elector, por lo que, el objeto de la consulta debe formularse de tal manera que se pueda responder con un "SI" o con un "NO".

5. Material Electoral: La celebración de un plebiscito, es una elección pero a escala cantonal, por lo que los requerimientos en cuanto a material electoral son los mismos que los utilizados en



las Elecciones Nacionales, entre los que se deben citar por considerarse los más importantes, el padrón registro y papeletas. La elaboración y distribución y seguridad está a cargo del Concejo Municipal y es a quien le corresponde entregarlos a las juntas receptoras de votos, que valga aclarar esas juntas estarán integradas por un mínimo de tres miembros propietarios y suplentes, nómina que será suministrada por los Concejos de Distrito.

6. Votación: La votación tal y como se indicó, deberá efectuarse un domingo, salvo acuerdo en contra del Concejo que, en todo caso, requerirá de mayoría calificada. La hora de la votación es un asunto discrecional del Concejo, pero en ningún caso el horario de votación podrá ser inferior a seis horas ni superior a doce horas.

7. Escrutinio: Corresponde a los miembros de las juntas receptoras realizar el escrutinio de votos, cuyo resultado será provisional, y deberá enviarlo en la forma acordada al Concejo Municipal, junto con el resto del material electoral. Asimismo, corresponde al Concejo Municipal, con la supervisión de los delegados designados por el Tribunal, el escrutinio definitivo, el cual no podrá durar más de quince días después del cierre de las juntas.

Pese a que no se indica en la norma si el Concejo Municipal debe comunicar al Tribunal, el resultado de la votación si ésta no alcanzó la cifra requerida, lo cierto es que, por corresponderle al Tribunal Supremo de Elecciones pronunciarse respecto de la cancelación de las credenciales del Alcalde Municipal, en los términos el artículo 25 inciso b) del Código Municipal, parece que allí surge la obligación de informar el resultado de la votación, sea cual fuere, toda vez que lo precedente sería que, el Tribunal, mediante resolución fundada valore ese resultado y se pronuncie al respecto. Debe aclararse que la votación requerida para aprobar la revocatoria del mandato sea la destitución del Alcalde Municipal, es de un 10% del total de electores inscritos en el respectivo cantón.

No existe disposición expresa en el artículo 19 del Código Municipal, respecto de cuantas veces puede ser sujeto de plebiscito revocatorio un alcalde, sin embargo, si aplicáramos la norma 2.7 del manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, respecto de los límites a la reiteración de la consulta, en el sentido de que "*Rechazado un asunto en plebiscito o referendo, no podrá volver a ser sometido a consulta popular en un tiempo prudencial que determinará cada municipalidad en su reglamento, pero que no será inferior a dos años*", en un período constitucional solo se podría solicitar dos veces la celebración de un plebiscito revocatorio. Parece ser que éste es otro de los muchos cabos sueltos que dejó el legislador al establecer esta figura en el Código Municipal.

d. Cancelación de la credencial o archivo de la gestión, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones

Conforme lo establece el artículo 25 inciso b) del Código Municipal, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones:

“Cancelar o declarar la nulidad de las credenciales conferidas al alcalde municipal y de los regidores por lo motivos contemplados en este código o en otras leyes; además, reponer a los alcaldes, según el artículo 14 de este código; asimismo, convocar a elecciones conforme el artículo 19 de este código”.

De ahí que, alcanzada la votación de un 10% del total de electores inscritos en el respectivo cantón, corresponderá al Tribunal Supremo de Elecciones mediante resolución fundada, cancelar las credenciales del Alcalde o los alcaldes, toda vez que se debe recordar que a este trámite no solo está sujeto el Alcalde Propietario, sino también sus suplentes.

Si se acordara la cancelación de las credenciales del Alcalde Propietario, corresponderá al Tribunal reponerlo con los alcaldes suplentes de su mismo partido, según las reglas que determinaron la elección³⁶; es decir, tendrá prioridad en la sustitución el Primer Alcalde Suplente. Ahora bien, si la revocatoria del nombramiento es de uno de los suplentes, únicamente se procede con la cancelación de sus credenciales, toda vez que, el Alcalde Suplente no tiene sustituto. Asimismo, la resolución que emita el Tribunal se comunicará a las partes y se publicará en La Gaceta, a los efectos de darle la debida publicidad.

En caso de que al procederse con la cancelación de credenciales, la Municipalidad no tuviera alcaldes, sea porque éstos renunciaron o porque fueron destituidos, corresponderá al Tribunal Supremo de Elecciones convocar a elecciones en ese cantón para nombrar un funcionario para el resto del período, mientras este trámite se realiza, la vacante del cargo, la asumirá el Presidente del Concejo Municipal.

IV. CONCLUSIONES:

a) Falencias que han impedido la aplicación de este instrumento: la presente investigación ha mostrado como pese a la buena intención que se tuvo de dotar a las comunidades de un instrumento que le permitiera ejercer algún tipo de control sobre la labor que realizara el Alcalde Municipal, lo cierto es que varios son los aspectos que han impedido la realización de, al menos, un plebiscito, pese a que motivos para realizarlo han existido, por ello, de seguido se exponen algunos de estos aspectos con el fin de reflexionar sobre eventuales reformas legales que se pudieran implementar.

1. Económicas: La celebración de un plebiscito a nivel cantón es un procedimiento que requiera una planificación y estructuración que obligan a la Municipalidad a contar con dinero suficiente para su celebración, toda vez que para su celebración debe aportarse al Tribunal Supremo de Elecciones un detalle de cómo enfrentará la Municipalidad ese gasto. Esta falta de previsión presupuestaria la sufrió la Municipalidad de Orotina que en noviembre del 2004 solicitó la celebración de un plebiscito revocatorio, sin embargo no pudo realizarlo pues no contaba con los recursos suficientes para enfrentar los gastos que generaba su realización, por lo que debió de retirar la solicitud que planteó al Tribunal y el Alcalde continuó en su cargo.

36 Artículo 14 del Código Municipal, 2003



2. Legitimación para solicitarlo: Tal y como se expuso a lo largo de esta investigación, pese a que existe cierta confusión sobre los regidores que pueden solicitar el plebiscito, lo cierto es que existe absoluta claridad en cuanto a que esa gestión no pueden realizarla los vecinos, aunque así lo solicite la totalidad de ciudadanos que conforman el padrón electoral de ese cantón; es decir, únicamente los regidores pueden solicitar la revocatoria del mandato, negándosele a los ciudadanos esa potestad. La posibilidad de que exista un acuerdo entre los regidores para no solicitar la revocatoria, es un hecho que no escapa de nuestra realidad política, por lo que ante esta hipótesis la ciudadanía no podría ponerle fin, ya que la decisión de solicitar el plebiscito es un asunto librado a la voluntad del Concejo Municipal.

3. Falta de promulgación del reglamento por parte de las municipalidades: Es requisito sine qua non para la celebración de un plebiscito revocatorio que la Municipalidad haya dictado un reglamento al efecto, según lo establece el artículo 13 inciso j) del Código Municipal y la norma número 2 y del Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital.

Sin embargo, a este momento, de las ochenta y un municipalidades que integran el territorio nacional, únicamente veinticuatro han dictado ese reglamento, por lo que es claro que parece que no existe conciencia en las autoridades municipales de la importancia de cumplir con esa formalidad. La Municipalidad de Oreamuno planteó una solicitud de plebiscito, pero debió enfrentar una serie de complicaciones, que impidieron su celebración, pues no había dictado el reglamento, ello provocó que el asunto se llevara a los tribunales de justicia para revisar la legalidad del acuerdo municipal.

b. Necesidad de reformas electorales: Si bien no hemos tenido ninguna experiencia en la celebración de plebiscito revocatorio, que nos permita evaluar su funcionamiento, parece que debemos plantearnos si a efecto de hacer realmente efectivo este procedimiento se deben implementar algunas reformas sea legales por parte de la Asamblea Legislativa o reglamentarias –mediante interpretación– por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, con el fin de aclarar algunos aspectos que quedaron sin resolver y requieren ser dilucidados.

Deberían aclararse aspectos tales como el definir quiénes son los miembros del Concejo que suscriben la moción y quiénes de ellos la deben votar, pese a que parece que es un asunto que el Tribunal Supremo de Elecciones ya definió y que ha entendido que son los miembros propietarios quienes la suscriben y quienes la votan.

La posibilidad de hacer propaganda por parte de los regidores que suscriben la moción y del Alcalde, es un asunto que no se encuentra regulado y que dada su importancia y trascendencia debería estarlo; es decir, no existe claridad si es permitida la propaganda en el plebiscito revocatorio y quiénes tendrían derecho a hacerla o no hacerla.

Otro aspecto que carece de regulación es el relativo a cuántas veces se puede solicitar el plebiscito revocatorio del Alcalde Municipal, si bien esa frecuencia parece que puede fijarse de la relación de lo dispuesto en el artículo 2.7 del manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, lo cierto es que no se precisa con la claridad que debiera estar, sobre todo porque este es un aspecto que debe estar previsto en la norma legal y no en un reglamento de la Municipalidad.

Por último, se debe indicar que en virtud de no existir ninguna regulación al respecto, se puede solicitar la celebración de un plebiscito revocatorio el mismo día en que asume funciones el Alcalde Municipal, pues la normativa municipal no establece cuánto tiempo después de ejercer el cargo se puede solicitar un plebiscito.



V. LITERATURA CONSULTADA.

- Actas Asamblea Nacional Constituyente de 1949*. San José : Imprenta Nacional, 1956.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina : Editorial Heliaca S.R.L., 1997.
- Costa Rica. [Constitución 11949]. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. 24ª ed. San José : Editorial Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Costa Rica [Leyes]. *Código Municipal*. Publicado en el alcance N°. 36 a La Gaceta N°. 121 del 2 de junio de 1970.
- Costa Rica [Leyes]. *Código Municipal*. 9ª ed. San José : Editorial Investigaciones Jurídicas, 2003.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. *Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital*. Publicado en La Gaceta número 204 del 21 de octubre de 1998.
- De Vergottini, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid : Espasa-Calpe, S.A., 1985.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona : Ediciones Ariel, 1968.
- Enciclopedia Jurídica Ameba*. Buenos Aires, Argentina : Bibliográfica Ameba, 1967
- Fernández Argüello Hubert y Sánchez Navarro Ileana. *Las Consultas Populares a nivel Cantonal y Distrital*. San José : Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., 1999.
- García Pelayo, Manuel. *Tratado de Derecho Constitucional Comparado*. Madrid : Bárbara de Braganza, 1963.
- Hernández Valle, Rubén. *El Derecho de la Constitución*. San José : Editorial Juricentro 1993.
- Iglesias, Juan. *Derecho Romano*. 7ª. Barcelona : Editorial, Barcelona, 1984.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. 2da. ed. San José : IIDH, 2000.
- Instituto Nacional de Estudios Políticos. *Diccionario Electoral*. 2 da. ed. México : INEP, 2002.

Rodríguez Quijano, Andrea. *Implementación del referéndum y la iniciativa popular en Costa Rica Participación Ciudadana*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciada en Derecho, Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica, 2003.

Ubico Durán, Carlos Alejandro. *Plebiscito, Referendo y Cabildo en el Ordenamiento Jurídico Costarricense*. Tesis de grado para optar por el título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica, 2002.

SITIOS EN INTERNET

Proyecto sobre Administración y Costo de Elecciones (ACE)
<http://www.aceproject.org/main/espanol/index.htm>

Proyecto epic, Colección Informativa sobre Procesos Electorales
<http://www.epicproject.org/es/>

Tribunal Supremo de Elecciones.
<http://www.tse.go.cr>

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Colombia [Constitución]. *Constitución Política de Colombia*.
Ecuador [Constitución]. *Constitución Política de Ecuador*.
Perú [Constitución]. *Constitución Política de Perú*.
Venezuela [Constitución]. *Constitución Política de Venezuela*.

JURISPRUDENCIA

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional, resolución número 2430-94 las quince horas del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

Sala Constitucional, resolución número 4091-94 de las 15:12 horas del 9 de agosto de 1994.

Tribunal Supremo de Elecciones

Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 1847-E-2003 de las 09:45 horas del 20 de agosto del 2003, Recurso de amparo electoral interpuesto por el señor Mario Rodríguez Badilla, contra el Tribunal Supremo de Elecciones y contra los diputados Humberto Arce Salas,

Quirico Jiménez Madrigal, Elvia Navarro Vargas, Emilia María Rodríguez Arias, Rafael Ángel Varela Granados y Juan José Vargas Fallas”.

Tribunal Supremo de Elecciones, resolución números 0240-M-2006 de las 12:15 horas del 19 de enero del 2006, solicitud de cancelación de credenciales por la denuncia contra los señores Alex Max Contreras Serrano, Vera López Álvarez, Yessica Vallejos Cordero, Rodolfo Ceciliano Gamboa, Miguel Grajal Gamboa y Damaris Moraga Machado, el primero Alcalde Municipal, los restantes regidores de la Municipalidad de Aguirre, formulada por el señor Carlos Enrique Soto Gómez.

Tribunal Supremo de Elecciones, resolución 0337-M-2006 de las 08:45 horas del 31 de enero del 2006.

Procuraduría General de la República

Procuraduría General de la República, Dictamen número 151-2004 del 19 de mayo del 2004.

VI. ANEXOS.

Municipalidades con Reglamento de Consultas Populares

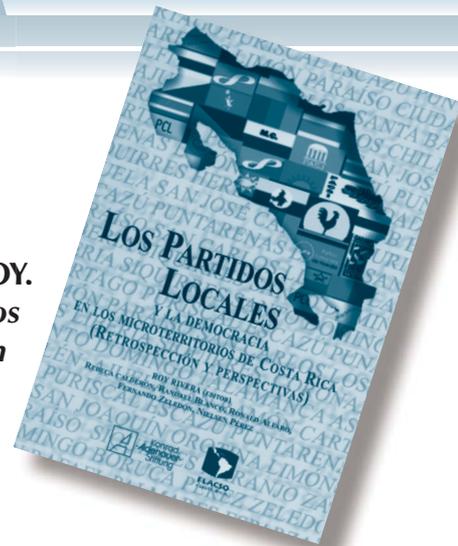
Municipalidad	Gaceta	Día	Mes	Año
Sarapiquí	124	Lunes 28	Junio	1999
Puntarenas	37	Martes 23	Febrero	1999
Tibás	38	Miércoles 24	Febrero	1999
Paraíso	83	Viernes 30	Abril	1999
Pérez Zeledón	114	Lunes 14	Junio	1999
Escazú	79	Martes 25	Abril	2000
San Ramón	55	Lunes 19	Marzo	2001
Guácimo	125	Viernes 29	Junio	2001
Pococí	233	Martes 4	Diciembre	2001
San Isidro	100	Viernes 27	Mayo	2002
Alajuela	125	Lunes 01 ^o	Julio	2002
Jiménez	128	Jueves 04	Julio	2002
Heredia	31	Miércoles 13	Febrero	2002
Cartago	77	Martes 23	Abril	2002
Palmares	118	Jueves 17	Junio	2004
La Unión	59	Miércoles 24	Marzo	2004
Orotina	249	Martes 21	Diciembre	2004
Oreamuno	171	Miércoles 01	Setiembre	2004
San Carlos	183	Lunes 20	Setiembre	2004
Desamparados	10	Viernes 14	Enero	2005
Turrialba	99	Martes 24	Mayo	2005
Santa Bárbara	123	Lunes 27	Junio	2005
San Pablo	50	Viernes 10	Marzo	2006
Carrillo	94	Miércoles 17	Mayo	2006

Reseña
BIBLIOGRÁFICA





RIVERA ARAYA, ROY.
***Los partidos locales y la democracia en los
Microterritorios de Costa Rica (retrospección
Perspectivas.*** San José. C.R. : FLACO : Fundación
Honrad Adenaur, 2005, 210 p.



Contiene los textos que se presentaron en un taller sobre el tema, organizado en el marco del proyecto de investigación *Partidos políticos locales y democracia en Costa Rica*, inscrito en la Sede Académica de FLACSO-Costa Rica con el apoyo de la Fundación Honrad Adenauer. En el primer capítulo se exponen los principales resultados de la investigación. En el segundo capítulo se presenta un estudio sobre las tendencias en la historia electoral municipal que va desde 1953 hasta el 2002. Se incluye una sistematización de la información que permite hacerse una idea del comportamiento electoral que han tenido en los últimos cincuenta años, así como la línea de ascenso que han mostrado los micropartidos en los últimos años. El tercer capítulo, se introduce una discusión sobre los sistemas de partidos y la naturaleza de los micropartidos y se evalúa lo que ha sido su presencia en la escena política nacional en los últimos años. Se analiza la participación de estas agrupaciones en las primeras elecciones de alcalde. En el último capítulo se presenta una reflexión sobre la participación de la mujer en la gestión local, enfatizando en el vínculo que existe entre este tipo de práctica y el ejercicio de la ciudadanía. Se discute lo que tiene que ver con la idea de desarrollo local y el papel que cumple y debe cumplir la mujer en ese contexto.

Descripción tomada de la contraportada.



Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones.
“La justicia electoral costarricense puesta a prueba” (Documento Electrónico).
Magistrado Luis Antonio Sobrado González,
compilador. San José, C.R. : T.S.E., 2006



Las elecciones cuentan con tres protagonistas: los partidos políticos, a cuyo cargo corre la postulación de los candidatos, los electores y la organización electoral, a quien compete la administración del proceso electoral y zanjar las controversias que se susciten con motivo del mismo.

En Costa Rica la función electoral, concebida constitucionalmente como la “organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio”, está atribuida a una organización en cuya cúspide se ubica el Tribunal Supremo de Elecciones, al cual se subordinan el Registro Civil y las juntas electorales como órganos subordinados de administración electoral que son.

Una de las particularidades de ese Tribunal radica en la circunstancia según la cual ese rol de jerarca de la administración electoral lo desempeña simultáneamente con el de juez electoral. Esa jurisdicción electoral se caracteriza por ser especializada, concentrada, uniinstancial y por carecer de recurso judicial sus resoluciones. La misma se traduce en el conocimiento de diversos procesos relativos a la materia electoral, a saber: el vinculado con los resultados electorales (la demanda de nulidad), el recurso de apelación contra actos electorales de la administración electoral inferior u otro órgano administrativo, la anulación o cancelación de credenciales de funcionarios de elección popular, los relacionados con el funcionamiento de los partidos políticos (el procedimiento recursivo del artículo 64 del Código Electoral, el recurso de amparo electoral y la acción de nulidad) y, por último, el juzgamiento de los ilícitos de parcialidad y participación política prohibida.

Con motivo del proceso electoral dentro del cual se verificaron las votaciones del pasado 5 de febrero, el Tribunal dictó más de mil resoluciones según el siguiente detalle:

Sentencias al 30/6/2006	2004	2005	2006	Total
Recursos de amparo electoral en procesos de elecciones internas partidarias	42	77		119
Acciones de nulidad	1	3		4

Denuncias en procesos electorarios partidarios internos	1			1
Apelación contra DGRC por inscripción de partidos políticos		6		6
Apelación contra DGRC por inscripción de candidaturas		252	4	256
Apelaciones vía art. 64 CE y art. 112 LOTSE.	7	11		18
Apelación contra Programa Electoral Permisos para Manifestaciones y Desfiles		11		11
Apelación contra Delegaciones de Policía de Proximidad		3		3
Apelación contra Jefatura de Delegados del TSE			1	1
Apelaciones contra Secretaría del TSE			1	1
Impugnaciones diversas respecto del proceso electoral directamente planteadas ante el TSE		2	25	27
Demandas de nulidad			524	524
Denuncias Electorales *		1	30	31
Totales	51	366	585	1002

[Nota: El anterior cuadro únicamente se refiere a las resoluciones directamente relacionadas con el proceso electoral de febrero del 2006; por ello no coincide con la totalidad de los procesos abordados por el Tribunal Supremo de Elecciones en los períodos respectivos. A modo de ejemplo: en el año 2004 el Tribunal Supremo de Elecciones conoció un total de 58 recursos de amparo electoral, donde solo 42 (dato que se expone) se enmarcan dentro de los procesos de elecciones internas partidarias].

* Al 30/6/2006 quedan pendientes de resolución 17 denuncias electorales, 12 de ellas están en investigación por parte de la Inspección Electoral, las restantes ya fueron instruidas por ese órgano y puestas en conocimiento del Tribunal para su resolución.

Aunque tradicionalmente ese ámbito jurisdiccional del Tribunal Supremo de Elecciones no suele ser tan visible ante la ciudadanía, pese a la vigorosa expansión que ha tenido en esta década (producto especialmente de la formulación jurisprudencial del recurso de amparo electoral), tuvo una dimensión y trascendencia insospechadas durante el recién concluido proceso electoral, en virtud de lo ajustado de sus resultados. Ello se evidencia si se compara el número de sentencias dictadas con motivo de las demandas de nulidad presentadas durante el escrutinio de las votaciones de febrero de 2002 (cinco) y el correspondiente a los pasados comicios presidenciales (quinientas veinticuatro).

A lo largo del último año se han dado en América Latina algunos ejemplos de elecciones con desenlace muy reñido o inesperado (el caso de México es el último pero no el único comparable a lo que aconteció en febrero en Costa Rica), todos los cuales acarrearán un incremento



desmedido de la conflictividad electoral, que se tradujo en una gran cantidad de demandas, recursos y reclamaciones formales ante la jurisdicción electoral.

En varias de esas oportunidades pudo observarse cómo algunas de las agrupaciones en pugna aprovecharon esos mecanismos jurisdiccionales, así como su contacto con los medios de comunicación colectiva, para sobredimensionar cualquier anomalía (real o ficticia). Con ello se creaba un clima exacerbado que políticamente presionaba la resolución favorable de esos reclamos y así recortar las diferencias del escrutinio o, en el peor de los casos, forzar la anulación parcial o incluso total de las votaciones. No debería sorprender que en tales situaciones fuera frecuente la propalación de información distorsionada, rumores falsos y cuestionamientos generalizados sobre la legitimidad de la consulta popular, abarcando incluso la descalificación de la administración electoral y de quienes habrían de juzgar las controversias electorales, propiciando dudas infundadas sobre su rectitud y competencia.

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica estima no sólo haber afrontado exitosamente esa coyuntura, sino que incluso consolidó ante la ciudadanía y el mundo su imagen y prestigio.

Sus Magistrados hemos estimado oportuno recoger, a través del documento electrónico intitulado “La justicia electoral costarricense puesta a prueba” y como una forma de rendición de cuentas, el millar de resoluciones que dieron respuesta a esa conflictividad a lo largo del proceso electoral, lo cual permitió que en el mes de mayo pasado asumiera funciones el nuevo Presidente de la República y que se renovaran la Asamblea Legislativa y los consejos municipales de todo el país.

Dicha información será, sin duda, de gran relevancia para los analistas, los actores políticos, el círculo académico y la ciudadanía en general, como insumo del análisis y reflexión serenos que impone un proceso electoral que seguramente pasará a la historia como un hito de la evolución democrática costarricense.

Magistrado Luis Antonio Sobrado González, compilador.

ANEXOS



LISTA DE TRABAJOS FINALES DE GRADUACIÓN ESPECIALIZADOS EN DERECHO ELECTORAL, DISPONIBLES EN LA BIBLIOTECA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

SIGNATURA: 342.07

V632r

AUTOR: Vicensi peñaranda, Brunello.

TITULO: Reformas al sistema electoral en Costa Rica.

IMPRESA: [San José, C.R.]: B.V.P., 1956.

DESCRIPCION: 63 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1956.

SIGNATURA: 350.8

B837r

AUTOR: Brenes Camacho, Gonzalo.

TITULO: El Registro Civil : sus funciones e importancia.

IMPRESA: [San José, C.R.]: G.B.C, 1965.

DESCRIPCION: 66 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1965.

SIGNATURA: 342.083

V666-l

AUTOR: Vieto Asch, Carlos.

TITULO: Ley de extranjería y naturalización reformas a los artículos 11 y 12.

IMPRESA: [San José, C.R.]: C.V.A, 1967.

DESCRIPCION: 63 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Leyes). -- Universidad de Costa Rica, 1967.

SIGNATURA: 324.2

V-915-j

AUTOR: Volio Brenes, Marina.

TITULO: Jorge Volio y el partido reformista.

IMPRESA: [San José, C.R.]: M.V.B., 1969.

DESCRIPCION: 261 h. + anexos.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Historia). -- Universidad de Costa Rica.



SIGNATURA: 324.7
D-542o
AUTOR: Díaz Jiménez, Luis Fernando.
TITULO: La organización electoral del Partido Liberación Nacional en la campaña de 1974.
IMPRESA: San José, C.R : L.D.J, 1971.
DESCRIPCION: 181 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias políticas). -- Universidad de Costa Rica, 1971.

SIGNATURA: 320.5
A445u
AUTOR: Álvarez Fuentes, Denis.
TITULO: Una problemática del artículo 98 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.
IMPRESA: San José, C.R : D.A.F, 1972.
DESCRIPCION: 535 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1972.

SIGNATURA: 324.64
B-837p
AUTOR: Brenes Gómez, Jorge Claudio.
TITULO: Los programas de cedulaación y empadronamiento ambulante de los organismos electorales y sus efectos en la mecánica electoral costarricense.
IMPRESA: [San José, C.R.]: J.B.G, 1974.
DESCRIPCION: 168 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1974.

SIGNATURA: 324.2
W791-c
AUTOR: Winthrop Murphy, Dana.
TITULO: Costa Rica, 1953-1970 : the evolution of a working multy-party system in the post-revolutionary era.
IMPRESA: Washington, D.C : D.W.M, 1976.
DESCRIPCION: 445 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Doctorado en Filosofía). -- Universidad de Washington, 1976.

SIGNATURA: 323.34
R621-e
AUTOR: Rivera Bustamante, Tirza Emilia.
TITULO: Evolución de los derechos políticos de la mujer en Costa Rica.
IMPRESA: [San José, C.R.]: T.R.B, 1977.
DESCRIPCION: 196 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1977.



SIGNATURA: 324

A-318 e

AUTOR: Alam y Alam, Luis Felipe.

TITULO: El estado de derecho, la función electoral y el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

IMPRESA: [San José, C.R.]: L.A.A, 1979.

DESCRIPCION: 152 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1979.

SIGNATURA: 324.62

E93e

TITULO: La evolución del sufragio en Costa Rica.

IMPRESA: [San José, C.R.]: [s.n.], 1980.

DESCRIPCION: 2 t.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1980.

SIGNATURA: 352.728.6

C355e

AUTOR: Castro Retana, Víctor Evelio; Zeledón Gómez, José Miguel; Sanabria Rojas, Juan Gerardo.

TITULO: Evolución constitucional del régimen Municipal en Costa Rica.

IMPRESA: [San José, C.R.]: V.C.R, 1981.

DESCRIPCION: 380 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1981.

SIGNATURA: 324.212

C-312p

AUTOR: Carranza Villalobos, Carlos Enrique.

TITULO: El Partido Unión Católica y su importancia en la vida política de Costa Rica.

IMPRESA: [San José, C.R.]: C.C.V, 1982.

DESCRIPCION: 116 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias Políticas). -- Universidad de Costa Rica, 1982.

SIGNATURA: 324

Z25a

AUTOR: Zamora Picado, José Enrique.

TITULO: El abstencionismo electoral en las zonas rurales de la provincia de San José (cantones: Turrubares, Acosta, Mora y Tarrazú).

IMPRESA: [Heredia, C.R.]: J.Z.P, 1984.

DESCRIPCION: 184 h. + anexos.

NOTAS: Tesis de grado (Licenciatura en Sociología). -- Universidad Nacional, 1984.



SIGNATURA: 324.202.6
M827f

AUTOR: Mora Drummond, Orfa; White Curling Lena.

TITULO: Formación y existencia jurídica de los Partidos políticos en Costa Rica.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: O.M.D, 1985.

DESCRIPCION: 381 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1985.

SIGNATURA: 342.09
S-161-c

AUTOR: Salas Chaves, Abel.

TITULO: Concejos municipales de distrito.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: A.S.C, 1986.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1986.

SIGNATURA: 324.241.14
E56e

AUTOR: Araya Alfaro, Ana Julia [et.al.].

TITULO: Enfoque jurídico-político del Partido Unidad Social Cristiana en Costa Rica.

IMPRENTA: San José, C.R : A.A.A, 1986.

DESCRIPCION: 325 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1986.

SIGNATURA: 346.012
M-183e

AUTOR: Madrigal Mena, Judy.

TITULO: Estudio sobre el nombre y el cambio de nombre en las personas físicas.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: J.M.M, 1987.

DESCRIPCION: 172 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1987.

SIGNATURA: 342.07
N322-d

AUTOR: Navarro Garita, Luz María.

TITULO: Deficiencias en el sistema electoral en Costa Rica y la necesidad de reformas.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: L.N.G, 1987.

DESCRIPCION: 219 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1987.



SIGNATURA: 342.07

J-61 d

AUTOR: Jiménez González, Ricardo Alberto; Bolaños Araya, Fausto Alejandro.

TITULO: Los derechos políticos electorales en la doctrina y en la jurisprudencia nacional.

IMPRESA: [San José, C.R.]: R.J.G, 1987.

DESCRIPCION: 391 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1987.

SIGNATURA: 342.728.107

N-218p

AUTOR: Naranjo Laparra, Cleotilde Isabel.

TITULO: Procedimientos para la constitución de un comité cívico electoral, de conformidad con la actual ley electoral y Partidos políticos en Guatemala.

IMPRESA: Guatemala : C.N.L., 1988.

DESCRIPCION: 121 p.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales). -- Universidad de San Carlos de Guatemala, 1988.

SIGNATURA: 324.702.6

S-237c

AUTOR: Santos Pasamontes, Ignacio.

TITULO: Conveniencia de limitar el plazo de la campaña electoral en Costa Rica.

IMPRESA: [San José, C.R.]: I.S.P., 1988.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1988.

SIGNATURA: 345.023.24

M827d

AUTOR: Mora Muñoz, Ileana patricia.

TITULO: Los delitos electorales de propaganda contenidos en el artículo 85 del código electoral costarricense.

IMPRESA: [San José, C.R.]: I.M.M, 1988.

DESCRIPCION: 118 p.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1988.

SIGNATURA: 342.03

S-677r

AUTOR: Sobrado González, Luis Antonio.

TITULO: La reforma constitucional en España y Costa Rica.

IMPRESA: Madrid : L.G.S, 1989.

DESCRIPCION: 575 p.

NOTAS: Tesis de graduación (Doctorado en Derecho). -- Universidad Complutense de Madrid, 1989.

SIGNATURA: 342.07

M637d

AUTOR: Milano Sánchez, Aldo; Odio Rohrmoser, Edgar.

TITULO: Derecho electoral costarricense : sujetos y PROCEDIMIENTOS.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: A.M.S, 1989.

DESCRIPCION: 2 v.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1989.

SIGNATURA: 324.2

A283p

AUTOR: Aguilar Castro, Luis Alberto; Esquivel Faerron, Max Alberto.

TITULO: Problemática de la tendencia del derecho electoral costarricense hacia la conformación de un sistema bipartidista.

IMPRENTA: San José, C.R : L.A.C, 1991.

DESCRIPCION: 590 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1991.

SIGNATURA: 324

Z25t

AUTOR: Zamora Murillo, Luis Alberto.

TITULO: El Tribunal Supremo de Elecciones como cuarto poder de la República.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: L.Z.M, 1992.

DESCRIPCION: 227 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias políticas). -- Universidad de Costa Rica, 1992.

SIGNATURA: 342.09

S-687a

AUTOR: Solís Mora, Sylvia Alejandra.

TITULO: Análisis jurídico del principio constitucional de representación política a nivel local : necesidad de una mayor participación ciudadana.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: S.A.S, 1992.

DESCRIPCION: 506 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1992.

SIGNATURA: 342.09

C823r

AUTOR: Corrales Alvarado, Simón Andrés.

TITULO: El régimen de impugnación de los actos municipales.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: S.C.A, 1992.

DESCRIPCION: 299 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1992.

SIGNATURA: 351.72
C277a
AUTOR: Carías Mora, Ricardo.
TITULO: Autonomía del Tribunal Supremo de Elecciones en su ejecución presupuestaria.
IMPRESA: [San José, C.R.]: R.C.M., 1993.
DESCRIPCION: 276 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Administración de Negocios). -- Universidad Latina de Costa Rica, 1993.

SIGNATURA: 324.64
L435-i
AUTOR: Leal López, Manuel; Villalobos Orozco, Rodolfo.
TITULO: El impacto administrativo y financiero del contenido de la cédula de identidad.
IMPRESA: Heredia, C.R : M.L.L., 1994.
DESCRIPCION: 116 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Administración con énfasis en Empresas). -- Universidad Nacional, 1994.

SIGNATURA: 324.21
A444f
AUTOR: Alvarado Cubillo, Randall; Villegas Castro, Esteban.
TITULO: Financiamiento de los Partidos políticos : financiamiento previo.
IMPRESA: [San José, C.R.]: R.A.C., 1994.
DESCRIPCION: 320 p.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de San José, 1994.

SIGNATURA: 324.281
R343a
AUTOR: Rêgo, João.
TITULO: As bases sicioeconômicas dos Partidos políticos no Brasil : 1982/90.
IMPRESA: [Brasília]: Fundação Joaquim Nabuco, 1994.
DESCRIPCION: 37 h.
NOTAS: Incluye además : Anteproyecto técnico : Subsídios para implantação.

SIGNATURA: 324.65
H557a
AUTOR: Hernández Salas, Ana Lucrecia; Guardia Iglesias, Gastón Alfonso.
TITULO: Autonomía de las elecciones municipales.
IMPRESA: [San José, C.R.]: A.H.S, 1994.
DESCRIPCION: 350 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1994.



SIGNATURA: 350.72

A663p

AUTOR: Araya Herrera, Mayela.

TITULO: Las partidas específicas en el sistema político costarricense un estudio de caso : la administración Calderón Fournier 1990-1994.

IMPRESA: [San José, C.R : M.A.H.], 1995.

DESCRIPCION: 146 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias políticas). -- Universidad de Costa Rica, 1995.

SIGNATURA: 324.23

P-164d

AUTOR: Palma León, Luis Alberto.

TITULO: El derecho de los costarricenses a una información racional, veraz y objetiva y el régimen sancionatorio en materia de propaganda electoral (análisis de la campaña oficial 93-94).

IMPRESA: San José, C.R : L.P.L., 1995.

DESCRIPCION: 223 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de San José, 1995.

SIGNATURA: 005.13

A785s

AUTOR: Artavia Mora, Álvaro; Chacón Jiménez, Patricia.

TITULO: Software de cuarta generación y su impacto organizacional en el Tribunal Supremo de Elecciones.

IMPRESA: San José, C.R : A.A.M., 1995.

DESCRIPCION: 307 h.

NOTAS: Tesina de graduación (Bachillerato en Ingeniería de Sistemas Informáticos). -- Universidad Latina de Costa Rica, 1995.

SIGNATURA: 324.2

R696a

AUTOR: Rodríguez Zumbado, Eugenio.

TITULO: Análisis de las asambleas de los Partidos políticos en Costa Rica.

IMPRESA: San José, C.R : E.R.Z., 1995.

DESCRIPCION: 468 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1995

SIGNATURA: 324.21

R696a

AUTOR: Rodríguez Zumbado, Eugenio.

TITULO: Análisis de las asambleas de los Partidos políticos en Costa Rica.

IMPRESA: [San José. C.R.]: E.R.Z., 1995.

DESCRIPCION: 408 p.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1995.



SIGNATURA: 320.5
M-562c
AUTOR: Merino Del Río, José.
TITULO: Comunismo y democracia en Costa Rica : una relación polémica.
IMPRENTA: [San José, C.R.]: J.M., 1995.
DESCRIPCION: 158 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias políticas). -- Universidad de Costa Rica, 1995.

SIGNATURA: 324.2
J61-s
AUTOR: Jiménez Zeledón, Mariano.
TITULO: Sistemas de Partidos políticos, sistemas electorales y regímenes políticos de Costa Rica (1821-1995).
IMPRENTA: San José, C.R : M.J.Z, 1996.
DESCRIPCION: 3 t.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias políticas). -- Universidad de Costa Rica, 1996.

SIGNATURA: 324.272.86
V-297p
AUTOR: Vargas González, Hugo Mauricio.
TITULO: procesos electorales y lucha de poder en Costa Rica : estudio sobre el origen del sistema de Partidos (1821-1902).
IMPRENTA: [San José, C.R : M.V.G], 1996.
DESCRIPCION: 231 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Historia). -- Universidad de Costa Rica, 1996.

SIGNATURA: 328.372
J-61t
AUTOR: Jiménez Borrás, Mariela.
TITULO: La toma de decisiones en la Asamblea Legislativa en la coyuntura pre-electoral : 6 de junio 1993 - 5 de febrero 1994.
IMPRENTA: [San José, C.R.]: M.J.B, 1996.
DESCRIPCION: 122 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias políticas). -- Universidad de Costa Rica, 1996.

SIGNATURA: 351.711
V422p
AUTOR: Vega Garrido, Javier Ignacio.
TITULO: Propuesta para la creación de un Reglamento Autónomo de Contratación Administrativa en el Tribunal Supremo de Elecciones.
IMPRENTA: [San José, C.R.]: J.I.V.G, 1997.
DESCRIPCION: 340 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad panamericana, 1997.

SIGNATURA: 324
A444p
AUTOR: Alvarado Villalobos, José Gilberto.
TITULO: Propuesta para la creación de una dirección administrativa en el Tribunal Supremo de Elecciones.
IMPRESA: [San José, C.R.]: J.A.V, 1997.
DESCRIPCION: 127 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Gerencia General).-- Universidad Veritas, 1997.

SIGNATURA: 364.132.4
N218d
AUTOR: Naranjo Galloni, Cristina; Wille Corella, Cinthya.
TITULO: Los delitos electorales.
IMPRESA: San José, C.R : C.N.G, 1997.
DESCRIPCION: 209 h,
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1997.

SIGNATURA: 323.042
V297p
AUTOR: Vargas González, Hugo Mauricio.
TITULO: Partidos políticos y participación ciudadana : análisis histórico y propuestas para superar una democracia insuficiente.
IMPRESA: San José, C.R : H.V.G, 1998.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1998.

SIGNATURA: 323.34
D-352m
AUTOR: Delgadillo Solano, Ligia María.
TITULO: Las mujeres en los Partidos políticos mayoritarios de Costa Rica : el caso del PARTIDO Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).
IMPRESA: [San José, C.R : L.D.S.], 1998.
DESCRIPCION: 133 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Maestría en Estudios de la Mujer). -- Universidad de Costa Rica, 1998.

SIGNATURA: 324.204
E-38e
AUTOR: Arroyo González, Gustavo; Días Mejía, Shirley; Núñez Barrionuevo, Marta; Méndez Garita, William Alberto; Polinaris Vargas, Jorge.
TITULO: Elecciones y decisión política.
IMPRESA: [San José, C.R.]: G.A.G, 1998.
DESCRIPCION: 502 h.
NOTAS: Seminario de graduación (Licenciatura en Ciencias políticas). -- Universidad de Costa Rica, 1998.

SIGNATURA: 324.2
H558s
AUTOR: Hernández Naranjo, Gerardo.
TITULO: El sistema de Partidos en Costa Rica 1982-1994 : análisis sobre el bipartidismo.
IMPRESA: [San José, C.R.]: G.H.N, 1998.
DESCRIPCION: 230 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Maestría en Sociología). -- Universidad de Costa Rica, 1998.

SIGNATURA: 342.083
B-687n
AUTOR: Bolaños Bolaños, Luis; Alvarado Luna, Armando.
TITULO: La naturalización en Costa Rica : una propuesta de reforma.
IMPRESA: [San José, C.R.]: L.B.B, 1998.
DESCRIPCION: 215 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1998.

SIGNATURA: 324.23
M798p
AUTOR: Montoya Sánchez, Warner.
TITULO: La propaganda electoral en Costa Rica.
IMPRESA: San José, C.R : W.M.S., 1999.
DESCRIPCION: 310 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1999.

SIGNATURA: 324.65
F634e
AUTOR: Flores Fernández, Fernando.
TITULO: Elecciones electrónicas : realidad o ficción a la luz de la estructura constitucional y legislación electoral costarricense.
IMPRESA: San José, C.R : F.F.F, 1999.
DESCRIPCION: 152 p.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1999.

SIGNATURA: 324.21
R-696f
AUTOR: Rodríguez González, Ana Marcela.
TITULO: El financiamiento de los Partidos políticos en México, Costa Rica y Colombia : un análisis comparativo de sus reformas.
IMPRESA: San José, C.R : A.R.G, 1999.
DESCRIPCION: 237 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias políticas). -- Universidad de Costa Rica, 1999.

SIGNATURA: 342.093.54
M827f

AUTOR: Mora Arias, Jaime Nazario.

TITULO: La figura del alcalde en el actual régimen Municipal costarricense.

IMPRESA: San José, C.R : J.N.M.A, 1999.

DESCRIPCION: 126 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad panamericana, 1999.

SIGNATURA: 342.07
M778a

AUTOR: Montero Rodríguez, Digna Milena.

TITULO: Análisis de las reformas efectuadas al Código electoral costarricense.

IMPRESA: [San José, C.R.]: D.M.R, 1999.

DESCRIPCION: 231 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 1999.

SIGNATURA: 324
M425-i

AUTOR: Matamoros Guevara, Javier Antonio.

TITULO: Imagen del Tribunal Supremo de Elecciones para el ciudadano costarricense del cantón central de San José.

IMPRESA: San José, C.R : J.M.G., 2000.

DESCRIPCION: 119 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Relaciones públicas). -- Universidad Latina de Costa Rica, 2000.

SIGNATURA: 323.34
L533p

AUTOR: Leiva Mora, Imelda; Cabalceta Pérez, Olga Marta.

TITULO: Participación política de las mujeres en Costa Rica derivada de la reforma del artículo 60 del Código Electoral.

IMPRESA: San José, C.R : I.L.M., 2000.

DESCRIPCION: 224 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2000.

SIGNATURA: 342.055
P-122d

AUTOR: Pacheco Alvarado, Diego.

TITULO: Derecho al voto personalizado en elecciones de diputados; análisis comparado del moderno sistema electoral diputadil en las democracias liberales representativas y una solución jurídica a la crisis de legitimidad del poder legislativo costarricense.

IMPRESA: [San José, C.R.]: D.P.A., 2000.

DESCRIPCION: 445 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2000.



SIGNATURA:323.042

C823d

AUTOR: Corrales Valverde, Rolando.

TITULO: El derecho de participación política en el sistema de elección de diputados en el bipartidismo costarricense.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: R.C.V, 2000.

DESCRIPCION: 186 p.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2000.

SIGNATURA: 324.635.4

A-283a

AUTOR: Aguilar Chacón, Obed.

TITULO: Análisis de los elementos presentes en el código Municipal de 1998 en relación con la elección popular de alcalde.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: O.A.C, 2000.

DESCRIPCION: 451 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias políticas). -- Universidad de Costa Rica, 2000.

SIGNATURA: 342.09

D542a

AUTOR: Díaz Obando, Marianela; Gamboa Romero, Mónica.

TITULO: El alcalde a la luz de la reforma al Código Municipal.

IMPRENTA: San José, C.R : M.D.O, 2001.

DESCRIPCION: 202 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2001.

SIGNATURA: 324.7

B-849m

AUTOR: Briceño Obando, Cynthia; Jiménez Truque, Carolina.

TITULO: Mercadeo político : una perspectiva global de comunicación política.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: C.B.O, 2001.

DESCRIPCION: 148 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Ciencias de la Comunicación Colectiva con énfasis en periodismo y publicidad). -- Universidad de Costa Rica, 2001.

SIGNATURA: 324.243

B-641-p

AUTOR: Blanco Lizano, Randall.

TITULO: Los Partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense 1986-1998 : los casos del PARTIDO Alajuelita Nueva y el PARTIDO Yunta progresista Escazuceña.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: R.B.L, 2001.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Sociología). -- Universidad de Costa Rica, 2001.

SIGNATURA: 323.042
L-579p
AUTOR: León Gómez, Lizeth.
TITULO: Partidos políticos y participación ciudadana, perspectiva legislativa 1998-1999.
IMPRENTA: [San José, C. R.]: L.L.G, 2002.
DESCRIPCION: 161 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2002.

SIGNATURA: 320.4
M397g
AUTOR: Masís Díaz, Johana.
TITULO: Gobierno electrónico.
IMPRENTA: [San José, C.R.]: J.M.D, 2002.
DESCRIPCION: 208 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2002.

SIGNATURA: 342.07
B-837j
AUTOR: Brenes Villalobos, Luis Diego.
TITULO: Jurisdicción constitucional electoral.
IMPRENTA: San José, C.R : L.B.V, 2002.
DESCRIPCION: 167 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho).-- Universidad de Costa Rica, 2002.

SIGNATURA: 342.07
p526p
AUTOR: Pfeiffer Kramer, Jens.
TITULO: proyecto de ley de jurisdicción electoral.
IMPRENTA: San José, C.R. : J.P.K. , 2002.
DESCRIPCION: 238 h.
NOTAS: Tesis de grado (Licenciatura en derecho). -- Universidad de San José, 2002,

SIGNATURA: 323.042.026
U-15p
AUTOR: Ubico Durán, Carlos Alejandro.
TITULO: Plebiscito, referendo y cabildo en el ordenamiento jurídico costarricense.
IMPRENTA: San José, C.R : C.U.D, 2002.
DESCRIPCION: 171 h.
NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2002.

SIGNATURA: 343.099.44

T315c

AUTOR: Téramond Peralta, Carmen de; Fernández Fonseca, Mónica.

TITULO: Concepto, valor jurídico y regulación de la firma digital en Costa Rica.

IMPRENTA: San José, C.R : C.T.P, 2002.

DESCRIPCION: 296 h. + anexos.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2002.

SIGNATURA: 324.21

C335p

AUTOR: Casas Zamora, Kevin.

TITULO: Paying for democracy in Latin America : political finance and states funding for parties in Costa Rica and Uruguay.

IMPRENTA: [Oxford, Estados Unidos]: K.C.Z, 2002.

DESCRIPCION: 149 p.

NOTAS: Tesis de doctorado (Doctorado en Filosofía). -- Universidad de Oxford, 2002.

SIGNATURA: 352.008.026

M-534a

AUTOR: Mena Díaz, Sergio.

TITULO: El alcance de la normativa alrededor de la figura del Alcalde Municipal.

IMPRENTA: San José, C.R : S.M.D, 2002.

DESCRIPCION: 144 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2002.

SIGNATURA: 324.210.26

A-118c

AUTOR: Abarca Quirós, Audrey.

TITULO: Control financiero de los Partidos políticos : análisis del proyecto de ley N° 13862.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: A.A.Q, 2002.

DESCRIPCION: 250 h + anexos.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2002.

SIGNATURA: 342.09

S-456 p

AUTOR: Segura Salazar, Elena.

TITULO: El papel de la participación ciudadana en el ejercicio de la gestión Municipal.

IMPRENTA: San José, C.R. : E.S.S., 2002.

DESCRIPCION: 106 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Maestría en Derecho Constitucional). -- Universidad Estatal a Distancia, 2002.

SIGNATURA: 324.202.6
V-184e

AUTOR: Valverde Méndez, David Esteban.

TITULO: Estatutos de los Partidos políticos nacionales de Costa Rica y el principio democrático.

IMPRENTA: [San José, C. R.]: D.V.M, 2003.

DESCRIPCION: 262 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2003.

SIGNATURA: 324.2
A-512-o

AUTOR: Amerling Quesada, Nicole; Bonilla Castro, Ana Marcela.

TITULO: Organización y funcionamiento democrático de los Partidos políticos en Costa Rica.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: N.A.Q, 2003.

DESCRIPCION: 296 h + anexos.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2003.

SIGNATURA: 323.445.026
S-212-i

AUTOR: Sánchez Gómez, Patricia.

TITULO: Incidencia en la democracia costarricense del nuevo enfoque jurisprudencial de las libertades de expresión e información.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: P.S.G, 2003.

DESCRIPCION: 268 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2003.

SIGNATURA: 323.448.026
C-797p

AUTOR: Corella Elizondo, Judith María.

TITULO: La protección de los derechos de los individuos frente al tratamiento de sus datos personales mediante el hábeas data, problemas y perspectivas en el entorno a la necesidad de una ley.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: J.C.E, 2003.

DESCRIPCION: 321 h. + anexos.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2003.

SIGNATURA: 328.347
C512-i

AUTOR: Chavarría Cordero, Adriana.

TITULO: Inviolabilidad parlamentaria.

IMPRENTA: San José, C.R. : A.C.C., 2003.

DESCRIPCION: 91 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Maestría en Derecho Constitucional). -- Universidad Estatal a Distancia, 2003.

SIGNATURA: 342

G-538-i

AUTOR: Giusti Soto, Juan Luis.

TITULO: La interpretación constitucional y los valores supremos.

IMPRENTA: San José, C.R. : J.G.S., 2003.

DESCRIPCION: 148 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Maestría en Derecho Constitucional). -- Universidad Estatal a Distancia.

SIGNATURA: 342.03

A668p

AUTOR: Arce Chaves, Juan Bautista.

TITULO: Propuesta para cambiar en Costa Rica el sistema político presidencial por el sistema semi-presidencial : ¿se requiere una reforma constitucional parcial o general?

IMPRENTA: San José, C.R. : J.A.C., 2003.

DESCRIPCION: 87 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Maestría en Derecho Constitucional). -- Universidad Estatal a Distancia, 2003.

SIGNATURA: 342.09

V716a

AUTOR: Villalobos Quesada, Tatiana.

TITULO: Autonomía municipal en Costa Rica : análisis de su ejecución en la Municipalidad de Santa Bárbara.

IMPRENTA: San José, C.R. : T.V.Q., 2003.

DESCRIPCION: 169 h. + anexos.

NOTAS: Tesis de graduación (Maestría en Derecho Constitucional). -- Universidad Estatal a Distancia, 2003.

SIGNATURA: 658.312.5

G748p

AUTOR: Granados Alfaro, María Alejandra.

TITULO: Propuesta de un sistema de evaluación del desempeño para el personal administrativo del Tribunal Supremo de Elecciones.

IMPRENTA: San José, C.R. : M.G.A., 2003.

DESCRIPCION: 108 h. + anexos.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Administración). -- Universidad Latina de Costa Rica, 2003.

SIGNATURA: 323.042
R-696-i

AUTOR: Rodríguez Quijano, Andrea.

TITULO: Implementación del referéndum y la iniciativa popular en Costa Rica : participación ciudadana.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: A.R.Q., 2003.

DESCRIPCION: 167 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2003.

SIGNATURA: 352.12
Z-25-f

AUTOR: Zamora Ramírez, María José.

TITULO: Fortalecimiento de los gobiernos locales a la luz de la reforma al art. 170 de la Constitución Política.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: M.Z.R., 2003.

DESCRIPCION: 220 p.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2003.

SIGNATURA: 328.026
M-385-d

AUTOR: Martínez Castro, José Alejandro.

TITULO: Disoluciones del congreso en la historia de Costa Rica.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: J.M.C., 2003.

DESCRIPCION: 176 p.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2003.

SIGNATURA: 342.07
P613-i

AUTOR: Piedra Campos, Priscilla.

TITULO: Las inconstitucionalidades del régimen político-electoral costarricense vigente.

IMPRENTA: San José, C.R. : P.C.P., 2003.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2003.

SIGNATURA: 323.34
E-92-e

AUTOR: Guerrero Sánchez, Rosalyn; Jiménez Rodríguez, Johanna; Quirós Villalobos, Krysia; Sojo Villalobos, Thais.

TITULO: Evaluación de la "Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer" en materia de derechos políticos y sociales de las mujeres.

IMPRENTA: [San José, C.R.]: R.G.S., 2004.

DESCRIPCION: 364 h.

NOTAS: Seminario de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2004.



SIGNATURA: 324.21
A-779-f

AUTOR: Arroyo Flores, Marcos; Sánchez Carrillo, Olger.

TITULO: El financiamiento privado de los partidos políticos y las campañas electorales en Costa Rica.

IMPRESA: San José, C.R. : M.A.F., 2005.

DESCRIPCION: 318 h.

NOTAS: Tesis de graduación (Licenciatura en Derecho). -- Universidad de Costa Rica, 2005.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Temas. La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

Remisión de artículos. Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico bibliotecatse@tse.go.cr, el autor debe garantizar que es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser inéditos, no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista y, ocasionalmente, en formato de CD.

Formato. Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 40 páginas; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

Información general sobre el artículo y sus autores. La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículum con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

Normas de edición:

Literatura consultada: las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

LIBROS

Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación : Editorial, año.

REVISTAS

Apellidos, Nombre. Título del artículo. En: Nombre de la revista, vol. (núm.); pág.-pág., (meses, año).

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. Título. Lugar de publicación : Editorial, fecha de celebración, año.

SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo", (dirección de Internet), fecha completa.

Notas al pie de página: todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

Citas: las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

Revisión filológica. Los trabajos serán sometidos a la revisión filológica de rigor, cuya responsabilidad asume el Consejo Editorial.

Proceso de publicación. Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia se decidirá por mayoría simple.

Derechos de autor. El Consejo Editorial permite la reproducción parcial de los artículos publicados en la Revista, con la condición de que se indique la fuente y se respete la indicación de la autoría respectiva.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de las presentes normas, será motivo para el rechazo del original remitido.

Reseña de libros. Se agradecen las sugerencias sobre libros para su recensión o reseña.

MISIÓN

Organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.
www.tse.go.cr