

ISSN 1659-2808

NÚMERO

9

Revista
DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
San José, Costa Rica



PRIMER
SEMESTRE
2010

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:

bibliotecatse@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

AUTOR INVITADO

Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina

Jesús Orozco Henríquez

Pág. 5

SECCIÓN ESPECIAL SOBRE EL 60 ANIVERSARIO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

El régimen electoral en la Constitución de 1949

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 29

Sistema electoral costarricense. Seis décadas de probada efectividad

Zetty Bou Valverde

Pág. 51

La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949 : sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional

Carolina Mora Chinchilla

Pág. 67

Semblanza Cuerpo Nacional de Delegados

Elena Isabel Alonso Quesada

Pág. 105

SECCIÓN ESPECIAL SOBRE EL NUEVO CÓDIGO ELECTORAL

Reformas en la estructura del Tribunal Supremo de Elecciones
Max Esquivel Faerron y Hugo Picado León

Pag. 113

Justicia electoral en el nuevo código
Zetty Bou Valverde y José Joaquín Guzmán Herrera

Pag. 135

Participación política de la mujer
Eugenia María Zamora Chavarría

Pag. 157

Financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica
Luis Antonio Sobrado González

Pag. 177

Régimen organizativo de los partidos políticos
Gustavo Román Jacobo y Danilo Chavarría

Pag. 209

Propaganda electoral
Juan Luis Rivera Sánchez y Gerardo Abarca Guzmán

Pag. 223

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de Mexico y Costa Rica
Cuaderno de Trabajo N° 4, Fundación Konrad Adenauer, 2009

Pag. 257

Revista Mundo Electoral N.º 6
Tribunal Electoral de Panamá

Pag. 259

ANEXOS

Hechos relevantes del Tribunal Supremo de Elecciones
Compilado por Rocío Montero Solano y Katia Zamora Guzmán

Pag. 263



PRESENTACIÓN

El noveno número de la Revista de Derecho Electoral está dedicada a conmemorar dos acontecimientos de enorme trascendencia para Costa Rica: la creación del Tribunal Supremo de Elecciones mediante la Constitución Política de 1949 y la reciente promulgación del nuevo Código Electoral, en setiembre de 2009. Por tal motivo cuenta con una participación especial de varios magistrados y funcionarios electorales, además de los aportes de reconocidos estudiosos del fenómeno electoral.

El sexagésimo aniversario del TSE constituye una efemérides de gran trascendencia, no sólo para Costa Rica, sino para toda América Latina. El diseño electoral definido por los constituyentes ha sido capaz de garantizar el incremento sostenido de la eficiencia en la gestión de procesos electorales transparentes y confiables durante seis décadas. Adicionalmente, el modelo de organismo electoral concentrado -que incluye en sus funciones tanto administrar los comicios como impartir la justicia electoral-, independiente y con rango de cuarto poder del Estado, constituye uno de los mayores aportes del derecho público costarricense para las democracias latinoamericanas.

Seis décadas después del nacimiento del TSE, también celebramos la promulgación de un nuevo Código Electoral por parte de los diputados de la Asamblea Legislativa. Esta normativa es producto de un largo e intrincado camino, iniciado en 1998, cuando en el seno del TSE arrancó un proceso de reflexión y análisis que finalmente derivó en la remisión a la Asamblea Legislativa de un proyecto de nuevo Código Electoral a inicios de 2001. Ciertamente la nueva legislación electoral es perfectible, sobre todo en temas como el financiamiento de los partidos políticos; sin embargo sí evidencia avances notables en asuntos tales como la jurisdicción electoral, la estructura del Tribunal, la paridad de género o el régimen sancionatorio, entre otros.

Este número conmemorativo se engalana abriendo con un artículo de Jesús Orozco Henríquez, ilustre exmagistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicana, sobre “Las

reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina”, que sirve para contextualizar los esfuerzos de cambio modernizador de la legislación costarricense.

La “Sección especial sobre el sexagésimo aniversario del Tribunal Supremo de Elecciones”, contiene artículos de los magistrados Luis Antonio Sobrado González, sobre “El régimen electoral en la Constitución de 1949” y Zetty Bou Valverde, quien escribe sobre el “Sistema electoral costarricense. Seis décadas de probada efectividad”. Además, destacamos el aporte de la historiadora Carolina Mora Chinchilla, con su artículo sobre “La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional”. Por su parte, Elena Isabel Alonso Quesada realiza una “Semblanza del Cuerpo Nacional de Delegados”.

La segunda parte de la Revista comprende una “Sección especial sobre el nuevo Código Electoral”. En ella ofrecemos trabajos del magistrado Max Esquivel Faerron y Hugo Picado León, sobre “Reformas en la estructura del Tribunal Supremo de Elecciones”. La magistrada Zetty Bou Valverde y José Joaquín Guzmán Herrera explican los “Procedimientos de la justicia electoral”. La magistrada Eugenia María Zamora Chavarría explica las normas sobre “Participación política de la mujer”. El magistrado Luis Antonio Sobrado González analiza las disposiciones legales aplicables al “Financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica”. Gustavo Román Jacobo y Danilo Chavarría describen el nuevo “Régimen organizativo de los partidos políticos”. Cerrando esta sección, Juan Luis Rivera Sánchez y Gerardo Abarca Guzmán, explican el nuevo régimen de “Propaganda electoral”.

En la sección “Reseña bibliográfica” se comentan el Cuaderno de Trabajo N.º 4 publicado por la Fundación Konrad Adenauer en su sede guatemalteca, referente a la “Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica”, así como la “Revista Mundo Electoral” N.º 6 del Tribunal Electoral de Panamá.

Finalmente, en la sección de “Anexos” presentamos una interesante cronología de “Hechos relevantes del Tribunal Supremo de Elecciones”, compilado por Rocío Montero Solano y Katia Zamora Guzmán.

San José, 25 de enero de 2010

La Dirección

Autor
INVITADO



Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina

J. Jesús Orozco Henríquez*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 1 de octubre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de enero de 2010.

Resumen: Analiza los avances en relación con la reforma política y electoral que se ha dado en Latinoamérica, para fortalecer la institucionalidad democrática en diferentes países. Destaca que muchas de estas reformas no han dado los resultados esperados debido a dos factores: muchas se han realizado de manera coyuntural y en muchos casos no ha existido un compromiso verdadero con las mismas.

Palabras claves: Sistemas electorales / Sistema de partidos políticos / Reforma política / Reformas electorales / Organismos electorales / Democracia directa / Democracia participativa / América Latina.

Abstract: This paper reviews the progress related to the political and electoral reforms that have taken place in Latin America in order to strengthen democratic institutions in different countries. It outlines that many of these reforms have not yielded the expected results due to two factors: many have been undertaken on cyclical basis and in many cases there has been no real commitment to them.

Key words: Electoral Systems / System of Political Parties / Political Reform / Electoral Reform / Electoral Bodies / Direct Democracy / Participatory Democracy / Latin America.

* Doctor en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Derecho comparado de la Universidad de California. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el período 2010-2013

INTRODUCCIÓN

En el marco de la “tercera ola democratizadora”,¹ a partir aproximadamente de finales de la década de los setentas, los países de América Latina empezaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales, dirigidas a equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales, y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad. Estas reformas han abarcado principalmente aspectos centrales del sistema electoral, el sistema de partidos, los organismos electorales y los mecanismos de democracia directa.

Este proceso de reformas se ha caracterizado por su contribución a la transición o consolidación de la democracia en la región, propiciando el hecho histórico inédito de que nunca en América Latina la democracia se ha extendido tanto (aun cuando no en todas partes con la profundidad deseada) y por un periodo tan prolongado. Mientras que en la primera mitad de la mencionada década tan sólo Costa Rica y otros dos países de la región eran considerados auténticamente democráticos, según el informe del PNUD sobre la democracia en el subcontinente,² en la actualidad -haciendo abstracción del grave e infortunado conflicto constitucional por el que atraviesa Honduras-, los 17 países del territorio continental y la República Dominicana³, cumplen con las características básicas del régimen democrático, en su dimensión electoral y política.

Durante los años recientes, han sido recurrentes e intensos los debates y acuerdos entre las correspondientes fuerzas políticas involucradas de todos y cada uno de los países de la región, con relación a aspectos relevantes de la democracia electoral. En ocasiones, en un mismo país han tenido lugar múltiples reformas en la materia; por ejemplo, en México, a partir de 1977 se han aprobado trece reformas constitucionales de naturaleza eminentemente electoral.⁴ Ante

1 Véase Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, p. 37.

3 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

4 1977 (6 de diciembre), 1981 (22 de abril), 1986 (15 de diciembre), 1990 (6 de abril), 1992 (28 de enero), 1993 (3 de septiembre), 1994 (19 de abril), 1996 (22 de agosto), 1997 (20 de marzo), 1999 (26 de febrero), 2004 (22 de julio) y 2007 (27 de septiembre y 13 de noviembre). Sin entrar a la discusión sobre la conveniencia de que ciertas reformas se hubieren adoptado con antelación –recuérdense las críticas hacia el gradualismo que ha caracterizado al sistema político mexicano-, es pertinente destacar la voluntad política reiteradamente mostrada durante este periodo por los diversos partidos políticos en favor de los consensos respectivos.

el cuestionamiento de algunos por la frecuencia de las reformas al marco jurídico-electoral, cabe recordar lo sostenido por Bobbio en el sentido de que *“Para un régimen democrático, estar en transformación es su estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo”*.⁵ De ahí la importancia de reformas electorales pertinentes, que atiendan al contexto histórico político de cada país, para avanzar en la ampliación, profundización y consolidación de la democracia.

Digna de destacar es la peculiaridad del régimen electoral costarricense, que confiere a su Tribunal Supremo de Elecciones la atribución de colaborar en los proyectos de ley que incidan sobre la materia electoral (artículo 19 del Código Electoral), lo cual ha permitido que personal profesional y técnico de aquel, se involucre formalmente en los respectivos procesos de reforma, contribuyendo en general a la idoneidad técnica de los mismos, situación que sólo excepcionalmente se ha presentado en el resto de los países.

Del análisis de la reciente evolución normativa electoral en América Latina, cabe desprender las siguientes tendencias:⁶

1. *Sistemas electorales*

a) **Elección presidencial**

Para la elección presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas. En efecto, en nueve casos (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay), gana el candidato que obtiene 50% más uno de los votos válidos, mientras que en otros cuatro (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) se da un sistema de segunda vuelta con umbral reducido (45%, 40% o hasta 35%). En los cinco países restantes, se elige presidente mediante el sistema de mayoría relativa (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela).

5 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 7.

6 Al respecto, véase, Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez, “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada”, en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), México, UNAM e IDEA Internacional, 2008, pp. 3-209.

En apariencia, esta variable influye de manera positiva en la legitimidad del mandato, al menos cuando algún candidato gana la primera ronda con una tercera parte o menos del total de votos.⁷ Sin embargo, el “*ballotage*” no ha estado en varios países a la altura de las expectativas, y ha agravado los problemas de gobernabilidad, particularmente cuando se le combinó con elecciones legislativas no simultáneas.

La legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección, pues más de dos terceras partes de los países (14 de 18) la permiten, situación que fortalece el presidencialismo. Sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes: en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela) se permite la reelección consecutiva; incluso, en este último, según reciente reforma constitucional apoyada por referéndum, se prevé la reelección indefinida. En otros siete países (Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

b) Elecciones legislativas

Para las elecciones legislativas, predomina en la región la representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas. El sistema de representación proporcional se aplica en 14 de los 18 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador,⁸ El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por otra parte, en dos países, Bolivia y Venezuela, se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada, en el que se intenta aumentar la intensidad de la participación electoral sin disminuir la representatividad. Por último, en Chile se aplica un sistema binominal, y en México un sistema mixto o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con la de mayoría relativa.

7 Véase al respecto: Mark Payne *et al*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID-IDEA y Editorial Planeta, México, 2006, p. 22.

8 Ecuador ha sido clasificado con base en la fórmula electoral. En este país se utiliza un sistema electoral de fórmula proporcional en circunscripciones pequeñas. Sin embargo, si se quisiera utilizar como criterio de clasificación el principio de representación predominante, el sistema tiende hacia un efecto de tipo mayoritario.



En cuanto al uso de la fórmula electoral, cabe destacar que en nueve países de la región se utiliza la fórmula D'Hondt, es decir, la menos proporcional y que favorece de manera sistemática a los partidos más grandes (Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Por otra parte, en Brasil, El Salvador y Honduras, se utiliza la fórmula de Hare y promedio más alto, que resulta más imparcial respecto de los partidos grandes y los pequeños, y suele producir resultados de elevada proporcionalidad; variaciones del método Hare se instrumentan en Costa Rica y Nicaragua. Cabe señalar que otros países utilizan una combinación de fórmulas electorales: En Bolivia se aplica la fórmula D'Hondt para la parte de representantes que se eligen en circunscripciones plurinominales, y mayoría simple para los que se eligen en circunscripciones uninominales; en México se aplica Hare corregido con resto más alto para la parte de representación proporcional, y en las circunscripciones uninominales el sistema de mayoría simple; igual sucede en Panamá, donde se combina mayoría simple en las circunscripciones uninominales y método Hare en las plurinominales. Finalmente, en Chile, al existir un sistema binominal, se asignan los escaños a los dos partidos con mayor número de votos; salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo.

Con respecto a la estructura de la papeleta, se observa en la región que siete países utilizan listas cerradas y bloqueadas para la elección de los diputados: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. También en Bolivia, México y Venezuela, pero para la parte de representantes que se elige mediante representación proporcional; en Colombia,⁹ Panamá, Perú y República Dominicana se aplica el voto preferencial. En Brasil, Ecuador y Honduras, se emplea el sistema de listas abiertas con voto personalizado, y, por último, en Chile se aplica el voto personalizado con el sistema binominal.

Este predominio de los sistemas electorales proporcionales, que favorecen el valor de la representación (aunque no demasiado) por encima del valor de la eficacia, ha traído, entre otras, tres consecuencias principales respecto de la gobernabilidad democrática y el funcionamiento del sistema de partidos políticos: 1) los partidos pequeños tienen la oportunidad de obtener representación, pero no suele ser proporcional a la totalidad de su fuerza electoral; 2) en estas tres

9 En Colombia, la regulación permite a los partidos elegir la utilización de lista cerrada y bloqueada o el voto preferente.

décadas se ha producido un aumento del número efectivo promedio de partidos políticos, propiciando la fragmentación del sistema de partidos, y 3) consecuencia de todo ello, en América Latina la mayoría de los Ejecutivos han tenido serios problemas durante las últimas décadas a la hora de armar las mayorías necesarias en el legislativo (gobiernos divididos), provocándose que pese a contar con presidentes fuertes (buenos niveles de apoyo popular y considerables facultades constitucionales), hayan enfrentado problemas de gobernabilidad y de bloqueo legislativo al encontrarse en minoría en el Congreso.

En cuanto a las reformas en la Cámara Alta, cabe señalar que durante el periodo de estudio, siete países modificaron su estructura legislativa: Argentina, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana, Perú y Venezuela, en tanto que Bolivia recién se transformó en unicameral. En el resto de los países con sistema bicameral (Brasil, Chile y Uruguay) no se registraron mayores cambios en el sistema de elección.

Con respecto a los representantes de la Cámara Alta, en tres países de la región se utilizan sistemas de representación proporcional en circunscripciones grandes, como en Colombia, Paraguay y Uruguay. En dos países, Argentina y Bolivia, se utiliza el sistema de mayoría simple con representación de minorías, mientras que en Brasil y República Dominicana, se aplica el de mayoría simple. México, por su parte, presenta un sistema mixto, y Chile mantiene el binominal. Como fórmula electoral, en Colombia, Paraguay y Uruguay se utiliza el sistema D'Hondt; en Brasil y República Dominicana la fórmula de mayoría simple, mientras que Argentina y Bolivia usan fórmulas de mayoría simple con representación de minorías. México combina la fórmula de mayoría simple con representación de minorías y, por lo que se refiere a las curules de representación proporcional, Hare corregido y resto más alto. Chile aplica la fórmula binominal.

Finalmente cabe señalar, en relación con la estructura de la papeleta, el predominio del uso de las listas cerradas y bloqueadas (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En México también se utilizan las listas cerradas y bloqueadas para el componente de representación proporcional, mientras que para el componente de mayoría simple se usa un sistema de voto personalizado. En República Dominicana y Brasil se vota a los candidatos de manera individual, y en Colombia el voto preferencial es optativo para los partidos.

En América Latina, la tendencia ha sido a favor de las elecciones concurrentes de presidente y legislativas. En efecto, en 12 de los 18 países se celebran elecciones simultáneas (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), en otros 2 países se presentan esquemas parcialmente simultáneos (Argentina y México) y sólo en 4 países (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela), se celebran las elecciones presidenciales y legislativas en fechas separadas. El caso de Colombia es excepcional, porque las elecciones para ambos poderes se realizan el mismo año, en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se celebran dos meses y medio antes de la primera vuelta presidencial.

Tomando en cuenta que en la región predominan los regímenes presidenciales, la concurrencia de estas elecciones con las legislativas, ha permitido generar el efecto arrastre entre ambas, favoreciendo los niveles de participación electoral y la identidad partidaria,¹⁰ a la vez que aumenta la legitimidad de los gobiernos electos y fortalece la figura presidencial.

2. Sistemas de partidos políticos

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos. Sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista. Con el objeto de salvaguardar la función esencial que desempeñan los partidos políticos en los regímenes democráticos, cuatro aspectos son los que principalmente se han visto involucrados en los procesos de reforma a los sistemas de partidos políticos: El régimen de financiamiento de los partidos, sus procedimientos de democracia interna, los mecanismos de discriminación positiva y el fenómeno del transfuguismo político.

a) Financiamiento de los partidos políticos

El relevante papel que los partidos políticos desempeñan en las modernas democracias pluralistas, justifica que el Estado les proporcione, de manera equitativa, elementos y recursos para llevar a cabo sus actividades (a través de ayuda financiera directa o la posibilidad de acceder en forma gratuita a los

10 Shugart, Matthew, y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 19.

medios públicos de comunicación social), a la vez que regule el origen de su financiamiento privado.

En lo formal, se aprecia un sistema predominantemente mixto, con tendencia a favor del financiamiento público y una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas. Todos los países, excepto Venezuela, cuentan con financiamiento mixto, si bien en grados diferentes. Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región, son fundamentalmente de tres tipos: proporcional a la fuerza electoral (en nueve países: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); un método combinado, en el que una parte se distribuye equitativamente entre los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (en siete, Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana), y un tercer método es aquel en el que una parte se distribuye de manera proporcional a la fuerza electoral; y otra de acuerdo con la representación parlamentaria (Paraguay).

La mayor parte de los países (16) establece restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, predominando las prohibiciones de donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros y, en algunos, respecto de sociedades mercantiles, contratistas del Estado o fuentes anónimas. Además, ciertos países establecen límites al monto de las contribuciones privadas. Por otra parte, existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países.

Mientras ciertos temas han sido tratados adecuadamente a nivel normativo, incrementándose en general la transparencia y rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, así como la posibilidad de contar con financiamiento público anticipado para garantizar la participación política de agrupaciones nuevas (como ha ocurrido con la reciente reforma en Costa Rica), otros, en cambio, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan en la mayoría de los casos con una regulación precaria o inexistente.

En este sentido, surgen dos tendencias relevantes en los procesos de reforma: en primera instancia, la mayoría de los países confiere a los partidos espacios



gratuitos en los medios de comunicación electrónicos, sobre todo en la televisión pública. Por otro lado, se observa la intención de otorgar este tipo de financiamiento indirecto exclusivamente para fines de propaganda electoral; sólo en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú la legislación electoral especifica que el acceso de los partidos a los medios de comunicación es de carácter permanente. Incluso, en Brasil, Chile y, a partir de la trascendente reforma de 2007, en México se prohíbe la contratación comercial de tiempo aire en los medios de comunicación para fines electorales. Sin embargo, en la mayoría de los países queda aún mucho por avanzar en 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.¹¹

La región se ha caracterizado por la regulación abundante, acompañada de bajos niveles de transparencia, órganos de control débiles y un régimen de sanciones bastante ineficaz. Pese a los avances en la regulación del financiamiento y, en algunos países (como, en buena medida, México) en cuanto a los mecanismos de fiscalización, existe aún en América Latina una gran distancia entre las normas y las buenas prácticas. Por tanto, se debe avanzar en la línea de fortalecer los órganos de control y crear un verdadero y eficaz régimen de sanciones.

b) Democracia interna de los partidos

En las recientes tres décadas la región ha generado reformas con una tendencia cada vez mayor a pasar de procedimientos de designación de dirigentes y candidatos en manos de las cúpulas, al de elecciones internas (cerradas o abiertas) o, al menos, a través de convenciones. Mientras que 13 países prevén legalmente que haya procedimientos democráticos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, nueve sólo lo contemplan respecto de la selección de

11 Cabe destacar las recientes reformas aprobadas en México en 2007, que cambian radicalmente la regulación que existía desde 1996. El régimen mixto que había establecido esa reforma y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los partidos políticos, de manera paralela a tiempos en que el propio IFE los contrataba y gestionaba, y los ponía a disposición de los partidos, fue sustituido por reglas muy distintas en la última reforma electoral de 2007. En particular, la prohibición terminante de que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. Ésta, sin duda alguna, constituye la parte medular de la reforma de 2007 y es probable que será la de más impacto en el desarrollo del sistema de financiamiento en México en los próximos años.

dirigentes.¹² Aun cuando los ordenamientos constitucionales y legales establecen determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, igualmente delegan en los órganos competentes de los propios partidos su facultad de auto-organizarse y establecer en sus estatutos o cartas orgánicas las normas atinentes a su estructura, instancias y funcionamiento democrático interno.¹³ Estos cambios, si bien han sido significativos y van por el camino correcto, al incrementar el carácter democrático, el control y la transparencia al interior de los partidos, siguen siendo parte de un proceso lento y gradual. Por ello, es necesario continuar con el fortalecimiento de las estructuras democráticas internas. Se parte de la premisa de que “la democracia de partidos requiere a su vez la democracia en los partidos”. La consolidación de la democracia en la región pasa, sin duda, por la ampliación de la democracia interna de los partidos políticos.

Un balance de la incorporación de prácticas de democracia interna en los partidos políticos de la región, arroja resultados mixtos. Entre los efectos positivos debe destacarse que la introducción de elecciones internas competitivas ha refrescado las tradicionales estructuras oligárquicas, disminuido el grado de centralización del proceso de elección de candidatos en las cúpulas y facilitado la inclusión de otros actores en la toma de decisiones dentro del partido.¹⁴

Los efectos negativos de esta apertura en la vida de los partidos, se manifiestan sobre todo en términos de su cohesión y armonía interna. Ciertamente, la adopción de prácticas democráticas en su interior ha significado, en muchos casos, el surgimiento de enfrentamientos entre las diferentes facciones partidistas, la fragmentación del partido e incluso su división. Además, y en relación con los resultados electorales, Colomer ha indicado que la inclusión de las elecciones internas no ha significado necesariamente un éxito electoral para los partidos latinoamericanos, ya que en algunos casos los candidatos seleccionados sobre

-
- 12 Vid., Zovatto, Daniel, “La democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, *Revista Debates de Actualidad, Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, núm. 188, junio-septiembre de 2002, p. 59.
- 13 Vid., J. Jesús Orozco Henríquez, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, México, IJ-UNAM y Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245.
- 14 Freidenberg, Flavia, “Democracia interna en los partidos políticos”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg, TEPJF e IFE, 2007, p. 659.

la base de elecciones primarias, tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones presidenciales correspondientes.¹⁵

c) Mecanismos de discriminación positiva

En el caso de la participación política de la mujer, aunque un número significativo de países ha establecido medidas para asegurar la inclusión femenina en los espacios políticos (11 en total: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana), se trata de un tema reciente sobre el cual aún no se pueden sacar conclusiones claras en cuanto a sus efectos en la región.

Antes de la aplicación de la cuota, el porcentaje de representación de mujeres en los parlamentos de estos países apenas alcanzaba 9%. Tras la adopción de las cuotas en la década de los noventa (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) vieron como ese porcentaje promedio se duplicó, llegando a 18%. Honduras, país que las adoptó tiempo después, tuvo un incremento de 6 a 23%. Asimismo, según cifras de la Unión Interparlamentaria,¹⁶ la región tiene un promedio de participación femenina en Cámaras Bajas del orden de 19%. Un análisis más detallado revela que en los 11 países que han establecido cuotas en sus legislaciones la representación alcanza en promedio 22%, mientras en aquellos que no las han establecido apenas llega a 14%. Sin embargo, aunque importantes, estas cifras están lejos aún de garantizar una masa crítica de mujeres, con la excepción de tres países: Costa Rica, Argentina y, recientemente Perú. Sin duda, América Latina debe seguir avanzando en la línea de garantizar la paridad de género, no sólo en la regulación sino fundamentalmente en la práctica política. Al respecto, Costa Rica constituye, con mayor razón con motivo de su reciente reforma que contempla los principios de paridad y alternancia en las listas respectivas, un caso modélico y digno de emular.

¹⁵ Josef Colomer, "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias", en Juan Abal Medina, y Marcelo Cavarozzi (comps.), *El asedio a la política*, Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002, p. 119.

¹⁶ Al respecto, véase: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

En materia de participación política de minorías étnicas, y en específico de las poblaciones indígenas, cabe señalar que los marcos normativos siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso político a sectores que tradicionalmente han sido sub-representados. Los siete países latinoamericanos que han realizado reformas sobre la participación política de las etnias son Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. La ausencia casi total de normas referidas a la inclusión política de grupos étnicos sorprende, teniendo en cuenta que en América Latina la población indígena es aproximadamente de unos 40 millones de personas, equivalente al 8% de los números demográficos. En algunos países, estos sectores representan más del 40% de la población, como en Bolivia y Guatemala.¹⁷ Evidentemente, todavía queda mucho por hacer.

La dinámica política de los países de la región ha requerido procesos de reforma para incorporar otras formas de participación política fuera de los partidos, como movimientos políticos, agrupaciones y candidaturas independientes. El surgimiento y regulación de esas candidaturas, ha significado el rompimiento del monopolio de los partidos a nivel presidencial en ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). A pesar de que su incorporación legislativa ha sido reciente, la experiencia muestra que el descrédito general de los partidos ha generado una aceptación importante de estas nuevas formas de participación, por lo cual es probable que futuros cambios deban considerar esta variable y ponderar el impacto que podría generar en el sistema de partidos políticos. Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos todavía no contemplan candidaturas independientes para elecciones presidenciales, cabe señalar que la mitad sí las prevé para elecciones legislativas y la mayoría de ellos sí las aceptan para elecciones locales.

d) **Transfuguismo político**

El transfuguismo político, identificado como uno de los principales problemas que enfrentan los partidos políticos de la región, no ha generado a la fecha instrumentos de reforma significativos. En efecto, a excepción de Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Brasil vía jurisprudencial (los cuales establecen la

17 Álvaro Bello, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile 2004, p. 29.

obligación de todos los representantes de elección popular a mantenerse fieles a los partidos que los postularon, bajo sanción de separación o pérdida de la calidad de diputado a quienes abandonen o sean expulsados del partido), existe un vacío importante de regulación. Sin embargo, y ante el crecimiento de este fenómeno en la vida partidaria, es probable que se vuelva de atención obligada en los siguientes procesos reformadores.

3. *Organismos electorales*

En cuanto al organismo encargado de organizar las elecciones y resolver los conflictos con motivo de las mismas, una de las características esenciales de América Latina es la existencia, en todos y cada uno de sus países, de organismos electorales especializados, previstos generalmente a nivel constitucional, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia: los llamados tribunales electorales.¹⁸ En algunos de estos países hay dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas y otro con jurisdiccionales. Dichos organismos tienen frecuentemente una naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), si bien en ocasiones constituyen una rama especializada dentro del correspondiente Poder Judicial, en el entendido de que todos son independientes del Ejecutivo y la gran mayoría, en la actualidad, con un carácter permanente y atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el respectivo proyecto y emitir algunas normas reglamentarias.¹⁹

En el periodo bajo análisis, el proceso de reformas en la región tendió a fortalecer y ampliar la autonomía funcional y técnica de los organismos electorales; incluso, las constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) prevén expresamente la existencia de un Poder Electoral, al lado de los tres tradicionales, en el entendido de que los tribunales de Costa Rica y Uruguay reciben un tratamiento constitucional equivalente y, por la alta calidad en su desempeño, son ampliamente considerados un paradigma en la región.

Además, junto a los casos de Argentina y Brasil previstos de tiempo atrás, tres de los casos más recientes han ubicado al respectivo tribunal electoral dentro del poder judicial, como

18 Estos organismos también se denominan, por ejemplo, Corte Electoral (Uruguay), Jurado Nacional de Elecciones (Perú), Cámara Nacional Electoral (Argentina), Junta Central Electoral (República Dominicana), Consejo Supremo Electoral (Nicaragua) o Instituto Federal Electoral (por lo que se refiere al encargado de organizar las elecciones en México).

19 Cfr. Jesús Orozco Henríquez, "El contencioso electoral, La calificación electoral", *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Dieter Nohlen, et al. (comps.), México, IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 1152.

ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (el cual también realiza funciones administrativas de organización de los comicios), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999, en el entendido de que estos dos últimos propiamente tienen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de otro organismo autónomo.

En cuanto a las garantías de imparcialidad de estos organismos y sus miembros, la tendencia ha sido no sólo a despartidizar su conformación (excluyendo o, al menos, dejando en minoría a los representantes de partidos políticos,²⁰ o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero no de voto)²¹ y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral (exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo²² o, incluso, involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto²³ o en las postulaciones,²⁴ así como previendo la renovación escalonada del órgano),²⁵ sino a conferir a éstos garantías equivalentes a las que disfrutaban los pertenecientes al poder judicial (como la estabilidad en el cargo, carácter permanente del órgano, dedicación exclusiva a la función, régimen de responsabilidades y remuneración decorosa).

Por lo que se refiere a la modernización de los organismos encargados de la administración y organización de las elecciones, además de todas las funciones que éstas habitualmente involucran (como el registro de candidaturas, el escrutinio de los votos y la proclamación de electos), a varios de ellos se les ha encomendado también el registro electoral (incluyendo no sólo la elaboración del padrón electoral sino, en ocasiones, la emisión del documento para votar o, incluso, la del documento único de identidad nacional), la delimitación de los distritos electorales, la supervisión de las campañas electorales, las campañas de educación cívica, el registro y financiamiento de los partidos políticos.

20 Como en Honduras, a partir de 2002, con el Tribunal Supremo Electoral, y en Ecuador, a partir de 2008, con el Tribunal Contencioso Electoral.

21 *V. gr.*, respecto de la integración de los diversos consejos electorales del Instituto Federal Electoral en México, desde 1996.

22 Como en Bolivia, respecto de la Corte Nacional Electoral, según reforma de 1992.

23 Como en Perú, desde 1993, con el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, quien es designado por el Consejo Nacional de la Magistratura.

24 Así ocurre en México, con los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de 1996.

25 Como en Panamá, México y Ecuador, a partir, respectivamente, de 2004, 2007 y 2008.



Asimismo, más recientemente, se les ha conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos (como también ha ocurrido en Costa Rica, transfiriéndole al Tribunal Supremo de Elecciones la competencia que asumía la Contraloría General de la República), la supervisión de los procedimientos internos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular a fin de garantizar su democracia interna (incluso, en Uruguay, desde 1996, la organización de tales procedimientos), así como, en su caso, el voto de los nacionales desde el extranjero (como ahora también se contempla en Costa Rica), la observación electoral, la transparencia y el acceso a la información político-electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta (plebiscito, referendos y/o revocaciones de mandato), el control de la legalidad de la propaganda electoral y la asignación de tiempo aire en la radio y la televisión, además de la reglamentación de normas legales electorales.

Respecto de aquellos organismos a los que se les asignan funciones jurisdiccionales, cada vez mayor número de tribunales electorales cuenta con competencia para resolver en última instancia, es decir, de manera final y definitiva, acerca de la validez de las elecciones (así, por ejemplo, de manera similar a lo previsto en Chile desde 1925 y Costa Rica en 1949, la Constitución de Ecuador de 2008 le confiere tal competencia al Tribunal Contencioso Electoral). Esto último no ocurre, por lo general, con organismos de otras regiones del mundo que también pertenecen al modelo independiente para organizar las elecciones, como las comisiones electorales, en tanto que, si bien cuentan con autonomía técnica y funcional, es habitual que se las ubique formalmente dentro del Poder Legislativo y casi ninguna de ellas tiene competencia para decidir en última instancia acerca de la validez de las elecciones, pues contra sus decisiones procede con frecuencia alguna impugnación ante la jurisdicción ordinaria y/o constitucional, e incluso, en algunos casos, todavía ante el pleno de la respectiva cámara del órgano legislativo (como en Estados Unidos de América e Italia, por ejemplo).²⁶

En tres casos (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y la Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del organismo electoral respectivo, con atribuciones administrativas y jurisdiccionales, son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno. Por tanto, en los 15 restantes, las decisiones del organismo electoral encargado de organizar los comicios (con independencia de que también disponga de competencia para resolver algunos medios de impugnación

²⁶ Véase Jesús Orozco Henríquez, "Los sistemas justicia electoral en el derecho comparado", *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México, TEPIF, 2001, pp. 45-58.

de naturaleza propiamente administrativa), son susceptibles de impugnación ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la justicia electoral especializada.

Así, mientras Colombia es el único país donde las impugnaciones contra las decisiones del organismo electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) se practican ante la justicia administrativa, (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables), en nueve países las decisiones del respectivo organismo electoral administrativo y/o jurisdiccional son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región se le encomienda generalmente a la Corte Suprema de Justicia respectiva y, sólo en algunos casos, a algún Tribunal Constitucional. En los cinco países restantes (Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela), las decisiones del organismo electoral administrativo son impugnables ante la justicia electoral especializada, ya sea que tenga carácter autónomo --caso de Chile, Ecuador y Perú-- o forme parte del respectivo Poder Judicial, como sucede en México y Venezuela.

Una tendencia todavía incipiente, es la relativa a regular de manera más detallada los diversos medios de impugnación en materia electoral; a fin de proporcionar a la ciudadanía y los partidos políticos un conocimiento más claro de los mecanismos para garantizar jurisdiccionalmente sus derechos político-electorales fundamentales, como ocurre también con la reciente reforma electoral de Costa Rica e, incluso, en México, se cuenta con todo un ordenamiento procesal electoral específico.

4. *Mecanismos de democracia directa*

El análisis de la experiencia latinoamericana muestra la progresiva incorporación de mecanismos de democracia directa en los órdenes normativos de la región. En particular, a principios de los años noventas cobró fuerza la tendencia a expandir dichos mecanismos en busca de mayores niveles de participación ciudadana, para corregir la crisis de representación y enfrentar los problemas de gobernabilidad.

En relación con las instituciones de democracia directa, como la iniciativa legislativa popular, las consultas populares (como el plebiscito y el referendo, los cuales pueden ser “obligatorios” o “facultativos” y, a su vez, subdividirse en obligatorios en forma automática y obligatorios en forma acotada), y la revocatoria de mandato, mientras que 12 países prevén, al menos, uno de esos mecanismos y éste o éstos han sido utilizados, hay cuatro países (El Salvador,

Honduras, Nicaragua y Paraguay) que, aun cuando también lo(s) contempla(n), todavía no lo(s) ha(n) utilizado. Por tanto, son sólo dos países (México y República Dominicana), los que no prevén mecanismo alguno de democracia directa a nivel nacional (en el entendido de que en México la mayoría de las entidades federativas sí contemplan este tipo de mecanismos, aun cuando los han utilizado escasamente).

En general, el uso a escala nacional de estos mecanismos ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Asimismo, su aplicación ha obtenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neo-populistas por parte de los presidentes en algunos casos, y posiciones conservadoras o tradicionalistas en otros. En este sentido, en términos generales, la región debe todavía ganar madurez política; a fin de ver los mecanismos de democracia directa como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa.

En época reciente, ha surgido una estrategia alternativa a la fórmula tradicional de la democracia constitucional liberal, que consiste en la refundación, por la vía de asambleas constituyentes y el uso estratégico de la democracia participativa, de una específica modalidad de Estado. Son los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, que confrontan en buena medida los contenidos y métodos prácticamente del resto de las democracias latinoamericanas.

Mecanismos de democracia directa a nivel nacional²⁷

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Brasil	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí No se ha utilizado	Sí	No

²⁷ El presente cuadro proviene de la obra citada en la nota 6 de este trabajo.



<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referendo)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Ecuador	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para diputados provinciales
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí ¹ Sí se ha utilizado
Perú	Sí No se ha utilizado	Sí	No ²
Uruguay	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No

- 1 De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato; para destituir a los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.
- 2 De acuerdo con los artículos 2º, inciso a), y 20 de la Ley 26300, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

5. Reflexiones finales

Como se desprende de lo anterior, en América Latina se han dado importantes avances en relación con la reforma política y electoral requerida para fortalecer la institucionalidad democrática en los diferentes países. Sin embargo, debe destacarse que, en términos generales, muchas de estas reformas no han dado los resultados esperados debido a los siguientes factores: a) Muchas de ellas se han efectuado de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo; b) En muchos casos no ha existido un compromiso verdadero con las reformas; hay mucho

de “gatopardismo”, de falta de voluntad para acatarlas, o bien, ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas.

Como ha advertido Daniel Zovatto y lo precisamos ambos en un reciente estudio,²⁸ del análisis de los procesos de reforma política y electoral en América Latina se desprenden dos conclusiones principales. La primera, que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en materia de sistema electoral, sistema de partidos, organismos electorales y mecanismos de democracia directa en el área latinoamericana, aunque con variaciones sustanciales entre los distintos países. La segunda, que la región aún tiene desafíos por enfrentar, para los cuales requiere de nuevos procesos de reforma, junto al indispensable desarrollo de una nueva cultura política e institucional, que atiendan necesariamente al respectivo contexto histórico y político de cada país. De ahí la importancia de avanzar en materia de reformas, teniendo en cuenta que, por lo general, se trata de procesos inconclusos, pero que implican pasos fundamentales e indispensables en la consolidación del régimen electoral y de la democracia.

Esta nueva agenda de reformas debe cumplir con el objetivo de buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, así como entre estabilidad, representación y eficacia.

Debe asimismo ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesa la región: 1) la crisis de representación, vinculada con el sistema electoral y los partidos políticos; 2) la crisis de rendición de cuentas, y 3) la crisis de eficacia relacionada con el Estado mismo. Hoy, como consecuencia de estas tres crisis y de la debilidad institucional que aqueja a la mayoría de los países de América Latina, si bien en grado diverso, éstos no cuentan con los mecanismos institucionales idóneos para enfrentar severas presiones políticas, sociales y económicas.

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la perversa lógica binaria o maniquea -bueno o malo- tan característica de América Latina, e incorporar a la paleta de colores la variedad de grises; la región no va a dar respuesta a los graves problemas de representación y gobernabilidad sólo mediante la reforma constitucional o la ingeniería institucional. En América Latina sobran ejemplos de cómo han fracasado intentos de esta naturaleza. Sin embargo, un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática.

28 Véase, *ibidem*.

Durante los últimos años se puso demasiado énfasis en los aspectos de la representación y de la participación. Ahora es necesario que la región se preocupe por mejorar la gobernabilidad, en especial la capacidad de los sistemas electorales para formar coaliciones cuyo objetivo sea crear mayorías que respalden a los gobiernos sin perder representación.

Asimismo, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos. Al decir de Lipset, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos; y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática, como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, no su extinción.

Los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos y no con *outsiders*, con política de mejor calidad y no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero, sobre todo, reconectarla con la gente.

Es apremiante fortalecer el sistema de partidos y las instituciones políticas para aumentar su efectividad y eficiencia, y con ello aumentar su legitimidad. De ahí la necesidad de *una sociedad civil comprometida con la democracia* que no menosprecie los mecanismos institucionales de representación. En este sentido, es prioritario construir “capital político” que asegure el éxito de los futuros procesos latinoamericanos de reforma.

6. *Literatura consultada*

Bello, Álvaro. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago, Chile: CEPAL-GTZ, 2004.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

Colomer, Josep. “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”. En: Abal Medina, Juan y Cavarozzi, Marcelo (comps.). *El asedio a la política*. Buenos Aires, Argentina: Konrad Adenauer, 2002.

Freidenberg, Flavia. “Democracia interna en los partidos políticos”. En: Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José. (comps.), *Tratado de derecho electoral*



- comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg, TEPJF e IFE, 2007.
- Huntington, Samuel. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Londres: Norman, 1991
- Orozco Henríquez, Jesús. "El contencioso electoral, La calificación electoral". En: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*. México: IJ-UNAM y Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- Shugart, Matthew y Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Zovatto, Daniel. "La democracia interna de los partidos políticos en América Latina". En: *Revista Debates de Actualidad*, núm. 188, junio-septiembre de 2002.
- Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús. "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada". En: *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM e IDEA Internacional, 2008.
- Payne, Market et. al. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. México: BID-IDEA y Editorial Planeta, 2006.



Sección Especial
60 Aniversario
del Tribunal Supremo de Elecciones





El régimen electoral en la Constitución de 1949

Luis Antonio Sobrado González*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 02 de octubre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 26 de noviembre de 2009.

Resumen: Este artículo analiza el régimen electoral costarricense sobre la base de tres líneas de evolución que confluyen en la Constitución Política de 1949, a saber: la democratización de los procesos electorales, la institucionalización de esos procesos -con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones- y la partidización de los mismos. Evolución que ha sido factor crucial para la historia democrática costarricense de las últimas seis décadas, caracterizada por una ininterrumpida vigencia democrática en lo electoral, altas tasas de participación ciudadana y una elevada adhesión de los costarricenses a las instituciones republicanas.

Palabras claves: Historia electoral / Sistemas electorales / Desarrollo de la democracia / Participación ciudadana / Organismos electorales / Funciones de los organismos electorales / Proceso electoral / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: This paper analyzes the Costa Rican Electoral Regime based on three lines of evolution that converge in the Political Constitution of 1949, namely: the democratization of the electoral processes, its institutionalization -with the creation of the Supreme Electoral Tribunal- and the partisanship of said electoral processes. Evolution that has been crucial to the Costa Rican Democratic History of the past six decades, characterized by a continuous democratic effectiveness in the electoral field, high rates of citizen participation and high adherence of Costa Ricans to republican institutions.

Key words: Electoral History / Electoral Systems / Development of Democracy / Citizen Participation / Electoral Bodies / Electoral Bodies' Functions/ Electoral process / Supreme Electoral Tribunal.

* Costarricense. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense y, en esa condición, ejerce la presidencia *pro tempore* de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe; coordina además las comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital del TSE y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinte años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de varios artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.

Según la Constitución Política vigente, promulgada en 1949, Costa Rica es una república unitaria con forma de gobierno presidencialista. Su artículo 168 estipula que, administrativamente, el territorio está dividido en provincias (siete), que se subdividen en cantones (ochenta y uno) y éstos, a su vez, en distritos (cuatrocientos setenta).

Se considera “democrática” (art. 1º), pues en la república la soberanía “reside exclusivamente en la Nación” (art. 2º). De ahí que su gobierno sea calificado, en su artículo noveno, como “popular” y “representativo”; según la misma disposición lo ejercen “el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”.

Para asegurar el carácter representativo de los gobernantes, se declaran de elección popular el Presidente y los Vicepresidentes de la República, así como los diputados a la Asamblea Legislativa; con el mismo propósito los miembros de los supremos poderes están sometidos, en todos los casos, a mandatos limitados en el tiempo, por lo que el gobierno también se adjetiva constitucionalmente como “alternativo”.

Paralelamente al gobierno nacional, coexisten ochenta y un gobiernos locales o municipales, encargados de la “administración de los intereses y servicios locales en cada cantón”. Cada uno de esos gobiernos está compuesto por los regidores (integrados en un concejo municipal) y un funcionario ejecutivo (art. 169 constitucional), que legalmente se denomina alcalde. El Código Municipal ordena instalar concejos distritales, como órganos internos de la respectiva administración local, integrados por cinco miembros. Uno de ellos es el síndico, quien preside el concejo de distrito y a la vez interviene, representando a su respectivo distrito, en el concejo municipal del cantón, aunque sin derecho a voto en su seno (art. 172 constitucional).

Dado que los gobiernos municipales participan de la lógica democrática propia del gobierno nacional, sus miembros de igual modo se entienden representantes populares y, por ello, todos los funcionarios municipales mencionados son también nombrados a través de elecciones periódicas.¹

¹ El Presidente y los Vicepresidentes de la República se eligen en circunscripción nacional, los diputados por provincia, los alcaldes y regidores por cantón y, finalmente, el síndico y los concejales de distrito en circunscripciones distritales. En cuanto a la fórmula electoral vigente, cabe precisar que el Presidente y los Vicepresidentes de la República, así como los alcaldes y los síndicos, son electos por mayoría relativa aunque, en el caso del primero, el candidato presidencial más votado ha de superar el 40% de los votos válidamente emitidos; caso contrario, debe organizarse una segunda vuelta el primer domingo del mes de abril siguiente, en la que competirá con el rival que tenga mayor apoyo popular (art. 138 de la Constitución Política). Los diputados, regidores y concejales de distrito, por su parte, se eligen proporcionalmente mediante la cuota de Hare modificada, fórmula que en nuestro medio se designa conciente y resto mayor con barrera de subcociente.

Hasta 1998 las elecciones nacionales y las municipales se hicieron de modo concurrente, el primer domingo de febrero cada cuatro años. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el Código Municipal promulgado en 1998, los alcaldes municipales y los concejales de distrito se tornaron funcionarios de elección popular a elegir, conjuntamente con los síndicos, en una elección autónoma que, en los años 2002, 2006 y 2010, corresponde verificar el primer domingo del mes de diciembre siguiente a la elección nacional. Reformas electorales recientemente dispuestas harán que, a partir de 2016, la elección municipal se celebre a mitad del período presidencial y que en ésta se designen todos los funcionarios municipales de elección popular, es decir, incluyendo a los regidores que, del año 2002 al 2010, han seguido designándose conjuntamente con el Presidente de la República y los diputados de la Asamblea Legislativa.

Los procesos electorales tienen en Costa Rica, al igual que en el resto de las democracias contemporáneas, tres protagonistas: los **ciudadanos** en tanto electores de los gobernantes, la **institucionalidad electoral** que administra esos procesos y arbitra los conflictos resultantes y los **partidos políticos** que postulan los respectivos candidatos y, en general, ordenan y canalizan la discusión y competencia políticas. Pues bien, la Constitución de 1949 es el punto de confluencia de tres líneas de evolución constitucional que se desarrollan entre 1913 y 1997 y que, atendiendo a una preocupación básica de perfeccionamiento democrático, se centran en cada uno de los citados protagonistas de los procesos electorales. La primera de esas líneas de evolución, que mira sobre todo al ciudadano, procura la **democratización de los procesos electorales**; la segunda consiste en la **institucionalización** de los mismos, con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE); y, por último, la que se enfoca en la **partidización de los procesos electorales**.

Esa evolución, que de seguido analizaremos, ha sido factor crucial para que la historia costarricense de las últimas seis décadas, se haya caracterizado por una ininterrumpida vigencia democrática en lo electoral, altas tasas de participación ciudadana en los diferentes comicios (aunque ciertamente declinantes a partir de 1998), y una elevada adhesión de los costarricenses a las instituciones republicanas.

I. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

La historia del constitucionalismo, tanto en Costa Rica como en otras latitudes, evidencia que la “*constitucionalización*” del poder precedió a su “*democratización*”² dado que, como regla general, durante el siglo XIX imperaron amplias restricciones al reconocimiento y al ejercicio del sufragio, tanto activo como pasivo, y que solo se superan definitivamente en el siglo XX.³

No es gratuito que la sede central del TSE haya sido legalmente denominada “*Ricardo Jiménez Oreamuno*”. Ese ilustre costarricense –único en la historia patria en encabezar los tres Poderes del Gobierno– tuvo un papel destacado en la construcción de nuestra democracia electoral. Siendo Presidente de la República –responsabilidad que los costarricenses le asignaron en tres ocasiones distintas– impulsó y logró tres cambios de la Constitución de 1871 que resultaron clave para el fortalecimiento del sufragio, a saber: el voto directo y la universalización del sufragio masculino en 1913 –aspectos esenciales para su democratización– y el voto secreto en 1925 –garantía indispensable de la libertad electoral–.

Esas reformas no fueron empero suficientes para garantizar la libre y eficaz expresión de la voluntad popular en las urnas. De hecho, las irregularidades comiciales de 1948 detonaron el conflicto armado de ese año; circunstancia por la cual una de las preocupaciones fundamentales de los constituyentes en 1949 fue, precisamente, asegurar la pureza del sufragio mediante la construcción de una institucionalidad electoral capaz de blindar eficazmente los procesos electorales, conforme explicaremos más adelante.

Por el momento, es importante destacar que la Constitución de 1949 representa el punto culminante de esa evolución hacia la democratización del sufragio, dado que no sólo mantiene los avances logrados en 1913 y 1925, sino que los corona con el voto femenino.

2 “Constitucionalizar el poder es someterlo a reglas precisas y, particularmente, poner a punto los mecanismos de representación política, establecer censores de los gobernantes, censores que estarán calificados para dialogar con ellos. Democratizar es hacer participar capas cada vez más amplias de la población en la vida política; de hecho, es extender el derecho de sufragio hasta que adquiera un alcance universal y también obligar a los gobernantes a someterse al procedimiento de elección” (Hauriou, 1971. P. 89-90).

3 De ahí que, con acierto, se haya caracterizado el constitucionalismo decimonónico como “un ismo jurídico político que precede, acompaña y justifica las revoluciones burguesas surgidas contra el Antiguo Régimen, establece las instituciones liberales y desemboca en la perspectiva democrática”. Las constituciones de la época son “instrumentos jurídicoformales, que garantizan los Derechos y libertades de la burguesía mediante la limitación del poder real con la técnica de la separación de poderes, la creación de parlamentos representativos de la clase burguesa y la garantía de la igualdad formal ante la ley y del Derecho de propiedad privada” (Lucas Verdú, 1989. P. 402).



II. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

América Latina exhibe un modelo original de organización electoral, caracterizado por la existencia de **organismos permanentes y especializados que gestionan autónomamente la función electoral** y, en ciertos casos, también el registro civil. Se trata de órganos constitucionales, es decir, previstos y regulados directamente por las constituciones de sus países, algunas de las cuales refuerzan su connatural independencia orgánica, reconociéndolos como “*Poder Electoral*” (Nicaragua y Venezuela) –rompiendo con ello la visión tripartita clásica de la división de poderes– o atribuyéndoles expresamente “*el rango e independencia de los Poderes del Estado*” (Costa Rica).

Este modelo puede considerarse:

“... una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como para la vigencia del Estado de derecho y la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales” (Orozco, 2001. P. 47).

No obstante, en el contexto latinoamericano podemos distinguir dos fórmulas diferenciadas de ese modelo común: la **unificada**, que concentra en un solo organismo autónomo la administración y la jurisdicción electorales, y la **diversificada**, que supone una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada también autónoma (como el Jurado Nacional de Elecciones del Perú); o incrustada en el Poder Judicial (como acontece en México y Brasil).

- a. Los países centroamericanos y del Caribe hispanoparlante adoptan la fórmula unificada, aunque República Dominicana introduce una modalidad intermedia al haber constituido, en el seno de su Junta Central Electoral, dos cámaras independientes (la Administrativa y la Contenciosa).

- b. La autonomía de sus organismos electorales tiene los siguientes alcances:
1. **Independencia administrativa:** Se trata de la capacidad para desarrollar su función sin subordinación jerárquica respecto de otra instancia administrativa, lo que necesariamente incluye la irrecurribilidad de sus decisiones electorales (al menos en vía administrativa) y la potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y servicio.
 2. **Independencia política:** Gracias a ella, pueden conducirse sin resultar vinculados por las directrices emanadas de otros órganos públicos.
 3. **Independencia normativa:** Comporta su capacidad para reglamentar las leyes electorales. Se refuerza si, además, se reconocen al organismo electoral potestades adicionales en este terreno, como podrían ser: la facultad exclusiva para interpretar esas leyes y demás normas del ordenamiento electoral, la iniciativa en el procedimiento legislativo, la emisión de criterio vinculante dentro del mismo y la potestad para ejercer, total o parcialmente, el control de constitucionalidad en materia electoral.
 4. **Independencia presupuestaria:** Se configura al atribuírsele al organismo electoral la tarea de formular su propio presupuesto y, con mayor razón, si se establecen limitaciones para que el Ejecutivo o el Legislativo puedan modificarlo.
- c. Ahora bien, la autonomía de los organismos electorales constituye una verdadera garantía democrática en tanto los perfila como instancias imparciales y, en ese tanto, capaces de propiciar comicios justos, libres y transparentes y, por ende, de legitimar el recambio gubernamental.
- d. En la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales queda proscrita, en virtud de esa autonomía, toda intervención del Ejecutivo y el Legislativo, dado su carácter político y su dependencia del partido de gobierno.
- e. La construcción de esa garantía democrática responde, históricamente, a una sentida demanda social en un subcontinente cuyo afianzamiento democrático ha sido lento, difícil y con frecuentes involuciones, fruto de interferencias indebidas del ejército y las elites socio-económicas, así como de las que se explican por el contexto geopolítico de nuestros países.

En esa realidad latinoamericana, Costa Rica fue de los primeros país de la región en establecer constitucionalmente un organismo electoral de las características explicadas.⁴ Su creación, en el marco de la Constitución Política de 1949 y bajo la denominación de Tribunal Supremo de Elecciones, representó un verdadero hito, cuya originalidad lo lleva a convertirse en un modelo regional ampliamente emulado.

El TSE es la fórmula institucional que el constituyente define para excluir la intervención, autorizada por la Carta de 1871, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la organización de las elecciones y en su calificación.

Sus características más significativas vienen dadas por ser un organismo permanente, autónomo, especializado y despartidizado, que concentra las atribuciones de administrador de las elecciones y de juez electoral. En su condición de jerarca del Registro Civil, que en nuestro país tiene carácter centralizado desde 1881, también se responsabiliza de su gestión y de la emisión de la cédula de identidad.

Detengámonos en las normas que nos legaron los constituyentes de 1949 y que diseñan la institucionalidad electoral costarricense.

Junto a las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, la Constitución de 1949 prevé una cuarta. Nos referimos a la función electoral, que sus artículos 99 y 103 definen como la “*organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio*”, con exclusividad e independencia, mediante actos y resoluciones que “*no tienen recurso*”. Su desarrollo hace posible la designación popular de los gobernantes, a nivel nacional y municipal, y, por ende, la alternabilidad democrática.

La autonomía de esa función electoral se reconoce en el artículo 95, encargándosele al TSE su ejercicio.

Aunque desde un principio se le concibió constitucionalmente como un órgano independiente, ello resultó reafirmado mediante la reforma del año 1975 que, de manera expresa, le atribuyó al Tribunal el “*rango e independencia de los Poderes del Estado*” (art. 9 constitucional).

4 Le antecedió Chile (1925), Brasil y Uruguay (1934) y Nicaragua (1939).

En el diseño de que venimos hablando, el TSE ocupa la cúspide de la organización electoral, encontrándose bajo su dependencia exclusiva el Registro Civil y las juntas electorales, organismos también de auténtico cuño constitucional.

El Registro Civil, que está a cargo de una Dirección General, se encuentra dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral; órganos a través de los cuales ejerce sus atribuciones constitucionales, previstas en el numeral 104. Al Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral, la emisión de las cédulas de identidad y la elaboración de las listas de electores. Por mandato legal, la Dirección General del Registro Civil ha asumido hasta hoy la inscripción de los partidos políticos y sus candidatos; sin embargo, con la reciente aprobación del nuevo Código Electoral, esa atribución se traslada a un nuevo órgano que éste crea: el Registro Electoral, que en lo sucesivo también será el encargado de coordinar y dirigir la estructura temporal de programas electorales, que se activa de cara a los distintos procesos electorales, así como de todo lo relativo al control del financiamiento de los partidos políticos (art. 28).

El TSE es un órgano colegiado integrado por tres magistrados propietarios. El artículo 100 constitucional, que así lo prevé, resultó sin embargo modificado en 1965 para que, un año antes y seis meses después de las elecciones generales, se amplíe con dos de sus magistrados suplentes para formar, durante ese lapso, un Tribunal de cinco miembros.

Según el mismo precepto constitucional, la designación de los magistrados electorales corre a cargo de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial, por los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros. Aunque no se prescribe ningún procedimiento al efecto, a partir del año 1999 se ha impuesto la costumbre de promover un concurso público para efectuar tal designación.

Los magistrados electorales deben reunir los mismos requisitos que se exigen a los magistrados judiciales.

El plazo de nombramiento es de seis años, con posibilidad de reelección. Sin embargo y como garantía de estabilidad e independencia del organismo electoral, el constituyente también previó, en el artículo 101, que el vencimiento del período de los distintos magistrados electorales se produzca escalonadamente, de suerte tal que tanto el tercio de los propietarios como el de los suplentes deberá ser renovado (o reelecto) cada dos años.

Una vez designados, los magistrados electorales gozan de las “*inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes*”.

En cuanto a sus atribuciones se refiere, cabe reiterar que el Tribunal desempeña su rol constitucional como **órgano máximo de la administración electoral** y, simultáneamente, ejerce la **jurisdicción electoral**. El constituyente del 49 le atribuyó adicionalmente **competencias “cuasilegislativas”**. Veamos:

1. De acuerdo con el artículo 102 constitucional y en su condición de **administrador electoral**, le compete al Tribunal: Convocar a elecciones populares; nombrar los miembros de las juntas electorales; ejercer mando directo sobre la fuerza pública, con ocasión de los procesos electorales; efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos; y, finalmente, hacer la declaratoria definitiva de la elección.
2. Concomitantemente el Tribunal conforma una **jurisdicción electoral** especializada, concentrada y, además, uninstancial, mediante la cual se imparte centralizadamente justicia en materia electoral. En ese marco, el organismo electoral conoce y resuelve los distintos mecanismos de impugnación que en Costa Rica engloba el contencioso electoral. La nueva legislación electoral, en su artículo 219 y siguientes, los prevé y distingue del siguiente modo: la demanda de nulidad relativa a los resultados electorales; el recurso de apelación electoral, que permite revisar la legalidad de los actos electorales de la administración electoral inferior u otro órgano administrativo; la anulación o cancelación de credenciales de funcionarios de elección popular; y, además, los relacionados con el funcionamiento de los partidos políticos. Estos últimos comprenden el recurso de amparo electoral, la acción de nulidad de acuerdos partidarios y la impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción. A todo lo anterior se suma el juzgamiento de funcionarios públicos por los ilícitos de parcialidad y beligerancia política; de acuerdo con el inciso 5.º del artículo 102 de la Carta Fundamental, su comisión debe sancionarse con la destitución del responsable y su inhabilitación para ocupar cargos públicos por no menos de 2 años.
3. Dentro de las **atribuciones** que denomino “**cuasilegislativas**” se incluye la interpretación exclusiva y obligatoria de las normas legales y constitucionales en materia electoral; éstas, paralelamente, se sustraen de su posible interpretación auténtica por parte de la Asamblea Legislativa. También está comprendida

dentro de esas atribuciones cuasilegislativas la consulta vinculante prevista en el artículo 97 de la Constitución Política. Este último numeral dispone que, para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materia electoral, la Asamblea deberá consultar al Tribunal; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de los diputados. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección popular, el criterio rendido por el Tribunal resulta vinculante de modo absoluto y lo coloca en una especie de posición senatorial: en tal período, *“la Asamblea Legislativa no podrá ... convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo”*.

Ahora bien, su condición de órgano constitucional y los requisitos y la forma de designación de los magistrados electorales, garantizan la independencia del Tribunal, la libertad de criterio de sus miembros y, en general, la autonomía de la función electoral. En efecto, en su nombramiento no tienen injerencia alguna los partidos políticos ni la Asamblea Legislativa. La desvinculación partidaria de los magistrados, una vez designados, la asegura el Código Electoral imponiéndoles una prohibición absoluta de participación política durante el período de su nombramiento. Además, la forma escalonada en el tiempo con que se hacen sus designaciones, evita eficazmente el riesgo de una defenestración colectiva del organismo electoral y minimiza el de indebidas interferencias del Poder Judicial; mecanismo que, adicionalmente, fomenta un adecuado balance entre la experiencia de los magistrados de mayor trayectoria y los impulsos modernizadores que suelen tener los recién nombrados.

A continuación se verá cómo esa independencia y autonomía se refuerzan excepcionalmente mediante la atribución, al Tribunal, de competencias naturales de otros Poderes del Estado y a través de su inmunización frente a controles interorgánicos usuales:

- 1.- En lo que al **Poder Judicial** se refiere, la Constitución torna improcedente la revisión de las resoluciones electorales del Tribunal a través del proceso contencioso administrativo o del recurso de amparo, dado que las declara inimpugnables. También resalta la circunstancia de que los ilícitos de parcialidad política y participación política prohibida son del conocimiento exclusivo del organismo electoral, cuyas sentencias gozan de autoridad de cosa juzgada material; con ello, se produce una ruptura del principio de universalidad jurisdiccional del Poder Judicial.

- 2.- En lo que respecta a la **Asamblea Legislativa**, ya se mencionó que el constituyente prohibió que ésta interprete auténticamente la normativa electoral, transfiriendo esa potestad al Tribunal (art. 102 y 121). También obligó al órgano parlamentario a consultar la opinión del organismo electoral durante el trámite de elaboración de las leyes en esta materia, cuyo criterio es vinculante (de modo relativo, aunque absoluto en época electoral).
- 3.- Por último, el Poder **Ejecutivo** se ve afectado de tres maneras:
 - Al Tribunal se le adscribe administrativamente el Registro Civil, que en otras latitudes suele pertenecer al Poder Ejecutivo o entenderse como función municipal. Con ello se asegura una oportuna cedulação ciudadana, la fidelidad y transparencia del padrón electoral y se previene cualquier maniobra fraudulenta del gobierno de turno respecto de las listas de electores.
 - Aunque es al Presidente de la República a quien constitucionalmente compete el “*mando supremo de la fuerza pública*” (art. 139), el Tribunal puede –de forma directa o través de sus delegados– dictar, con respecto a ésta, “*las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas*” (art. 102); creándose por tal vía un mando compartido excepcional.
 - El respectivo departamento del Ministerio de Hacienda no puede modificar, con motivo de la elaboración del proyecto de presupuesto ordinario anual del Estado, los “*gastos presupuestos por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio*”. No obstante conviene anotar que esa garantía, prevista en el numeral 177 constitucional, fue establecida a partir de 1959.

III. LA PARTIDIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

La nominación de candidaturas en los procesos electorales se hace recaer de modo prevalente, e incluso monopolico,⁵ en los partidos políticos, razón por la cual se les considera los intermediarios indispensables entre el Gobierno y los gobernados. En tal sentido, en la sociedad democrática contemporánea, los partidos son organizaciones de masas de carácter asociativo,

5 Así sucede en el caso de Costa Rica, tal y como lo precisó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia n.º 456-2007.

que articulan y racionalizan la participación política de los distintos ciudadanos, los cuales se incorporan (como militantes o simples simpatizantes) a las diferentes agrupaciones partidarias de acuerdo con sus distintas empatías políticas e ideológicas. Esta acción colectiva, que permite el acceso al poder de los candidatos que obtengan un favor electoral significativo, en principio garantiza que se traslade a la acción gubernamental –o al menos al debate parlamentario– la plataforma programática y el ideario respaldados por la base partidaria.

Si la Constitución de 1949 representa la coronación de un proceso de democratización de los procesos electorales costarricenses que había arrancado en 1913, así como el punto focal de la institucionalización de los mismos con la creación del TSE, ese Texto Fundamental constituye el momento de arranque de la tercera línea de evolución constitucional que interesa destacar, a saber, la partidización de la competencia política. Este último proceso, que culmina con la reforma de los artículos 96 y 98 constitucionales en 1997, supone prever constitucionalmente a los partidos políticos, contemplarlos en un marco pluralista, definirlos como interlocutores privilegiados del diálogo político e instrumento fundamental para canalizar la participación política ciudadana y, finalmente, apostar por su fortalecimiento y democratización interna.

Esa Constitución es, precisamente, la primera de la historia patria en referirse expresamente a los partidos políticos; lo hace en su artículo 98, que desde su redacción original los prevé al indicar que todos los ciudadanos *“tienen derecho a agruparse”* en ellos *“para intervenir en la política nacional”*.

Sin embargo, de seguido matizaba esa declaración, al indicar que;

“se prohíbe la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atenten contra la soberanía del país, todo a juicio de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones”.

Esta expresión normativa formalizaba la proscripción del partido comunista costarricense, que persistió hasta 1975; la reforma constitucional dispuesta ese año por ley n.º 5698 la eliminó y, en su lugar, introdujo la regla que condiciona el derecho fundamental de asociación política

a que los partidos “se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República”.

Así, pues, al primer paso de previsión constitucional de los partidos (1949) le siguió el de crear condiciones plenamente pluralistas, con la eliminación de restricciones antidemocráticas en la competencia electoral (1975). El tercer paso de ese proceso de partidización de los procesos electorales fue el de fortalecer a las agrupaciones políticas mediante un subsidio estatal, reconocido constitucionalmente a partir de 1956.

Costa Rica fue el segundo país de América Latina en introducir el financiamiento público de los partidos políticos, lo que efectivamente se produce en 1956 con la reforma del artículo 96 constitucional dispuesta por ley n.º 2036 de 18 de julio;⁶ momento a partir del cual se prevé que el Estado reembolse, luego de celebrados los respectivos comicios, “*los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo*”.

Esa enmienda constitucional se justificó, en su momento, alegando que el subsidio era necesario para paliar la influencia en la política de los grupos de poder económico, y para garantizar la equidad de la contienda electoral. El mecanismo resultante –que tiene como antecedente la legislación promulgada en 1954, que ordenó el pago de las deudas contraídas por los partidos contenientes en la elección del año anterior y de acuerdo con la votación obtenida en la misma– vino a sustituir la vieja práctica, prohibida por el constituyente de 1949, de cancelar las deudas del partido triunfante mediante deducciones salariales a los funcionarios públicos.⁷

Otras reformas al mismo numeral constitucional de gran relevancia, fueron las operadas por las leyes n.º 4765 y 7675 de 17 de mayo de 1971 y 2 de julio de 1997, respectivamente.

La reforma de 1971 autorizó la “*financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos*”, lo que “... transformó la naturaleza de la

6 Uruguay lo había hecho en 1928.

7 “Ya en 1910, durante la primera administración de don Ricardo Jiménez, el partido triunfante emitía una circular dirigida a los empleados públicos con el fin de que autorizaran la deducción de parte de su salario para cancelar las deudas contraídas por el partido durante la campaña electoral. Con algunos altibajos la práctica devino en norma, siendo finalmente extirpada del sistema mediante la escueta declaración aprobada por los constituyentes de 1949: *Artículo 96.- El Estado no podrá hacer ni permitir que se haga deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas*” (Casas, 2001. P. 308-309).

subvención de ser un reembolso postelectoral a ser, en lo fundamental, un instrumento de financiamiento preelectoral” (Casas, 2001. P. 309). No obstante, en atención a vicios acaecidos en la tramitación de esa enmienda constitucional, la innovación fue eliminada veinte años después por sentencia N° 980-91 de la Sala Constitucional.

La reforma constitucional de 1997 tiene, en este ámbito, una triple importancia. En primer lugar, restaura el adelanto parcial de la contribución estatal. En segundo término, dispuso que esa contribución no sólo se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, sino también a satisfacer sus necesidades de capacitación y organización política. Por último, origina la regla constitucional según la cual las contribuciones privadas a los partidos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

El cuarto y último paso de esta línea de evolución constitucional respecto de los partidos políticos se da en 1997 cuando, también por intermedio de la citada ley n.º 7675, se introduce un segundo párrafo al artículo 98 constitucional que estipula:

“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 y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Con esta adición constitucional –que reproduce una disposición de la Constitución española vigente⁸ y, por esa vía, marca su influencia el Texto Fundamental germano de 1949⁹– se introduce el imperativo de que los partidos se estructuren democráticamente. Ese imperativo se refuerza con lo dispuesto en el inciso octavo del artículo 95 de la Constitución, también incorporado por la ley N° 7675, según el cual *“La ley regulará el ejercicio del sufragio de*

8 “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos” (art. 6º de la Constitución española de 1978).

9 “Los partidos políticos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su formación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos ...” (art. 21 de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania).

acuerdo con los siguientes principios: ... 8.- *Garantías para la designación de autoridades y candidatos según los principios democráticos y sin discriminación por género*".

Esta enmienda constitucional es de crucial importancia porque, para garantizar la fidelidad de los representantes populares respecto de los anhelos políticos y la visión de los problemas nacionales o locales del grupo de personas que contribuyó a su elección, resulta esencial que su postulación haya sido el resultado de un proceso transparente en el seno de un partido organizado democráticamente; de lo contrario, el pueblo se encontraría secuestrado por aristocráticas dirigencias partidarias que impondrían arbitrariamente candidaturas. Cabe recordar que sigue teniendo vigencia sociológica la famosa "*ley de hierro de la oligarquía*", propuesta hace un siglo por Michels, que pone en evidencia la tendencia oligárquica natural en todos los partidos políticos: "*La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía*" (Michels, tomo 1, 1973. p. 13).

"La apatía de las masas y su necesidad de guía tienen como contraparte, en los líderes, un apetito natural por el poder. De esta manera el desarrollo de la oligarquía democrática se acelera por las características generales de la naturaleza humana. Lo que comenzó por la necesidad de la organización, administración y estrategia se completa por determinismo psicológico" (ibid., tomo 2. P. 9). Esta inclinación se traduce en relaciones internas de dominación en los partidos, que fomentan la permanencia de los liderazgos tradicionales: "Quien tiene un cargo de delegado adquiere un derecho moral a ese cargo y los delegados lo conservan a menos que sean privados de éste en circunstancias extraordinarias o en cumplimiento de leyes observadas con estrictez excepcional. Una elección realizada para un propósito definido adquiere una trascendencia vitalicia. La costumbre se hace un derecho. Quien ha desempeñado durante cierto tiempo el carácter de delegado termina por considerar que ese cargo es propiedad suya" (ibid., tomo 1. p. 90).

La jurisprudencia electoral puede ser particularmente útil en la promoción de la democratización interna de los partidos políticos, dado que la jurisdicción electoral es naturalmente competente para arbitrar los conflictos que se susciten al interior de éstos.

Ese desafío puede ser encarado por el juez electoral aún en aquellos casos en que no exista una regla constitucional expresa que establezca ese imperativo de praxis democrática interna. Esto, por cuanto ese tipo de praxis constituye una condición *sine qua non* para poder sustentar, a partir de la misma, comicios libres, justos, pluralistas y transparentes:

“Dado el monopolio (absoluto o relativo) de los partidos en la nominación de candidaturas a puestos de elección popular, resulta insuficiente, de acuerdo con estándares democráticos mínimos, garantizar votaciones intachables si las candidaturas que se ofrecen al electorado son el fruto de estructuras o prácticas oligárquicas” (Sobrado, 2006. p. 174).

También es un desafío asumible no obstante la eventual ausencia de mecanismos contenciosos legalmente preestablecidos para garantizar ese actuar democrático. Buen ejemplo de ello lo han dado la jurisprudencia costarricense y mexicana que, aplicando analógicamente otros procedimientos existentes dentro del ordenamiento jurídico, lograron colmar esa laguna procesal. En el caso costarricense y a partir de la sentencia n.º 303-E-2000, que expresamente se fundamenta en la reforma de 1997, el TSE dispuso aplicar analógicamente la regulación del proceso de amparo para poder arbitrar, en su seno, los conflictos intrapartidarios y poder garantizar, por esa vía, la democracia interna de las agrupaciones políticas; recurso de amparo electoral que se acuñó jurisprudencialmente y que, a partir del nuevo Código Electoral, pasa a estar contemplado expresamente en la legislación nacional.

Ese afán democratizador que inspira el reseñado marco constitucional de los partidos políticos, ha sido objeto de un fecundo desarrollo por parte de la jurisprudencia electoral en años recientes. El TSE ha echado mano de la novedosa figura del amparo electoral, así como de su potestad constitucional de interpretar la normativa electoral en forma exclusiva y obligatoria (art. 102 inc. 3º), para dar concreción a este afán, corrigiendo una serie de prácticas y prejuicios tradicionales de la realidad político-electoral que, respetando en apariencia las formas jurídicas, traicionaban por el fondo el imperativo constitucional de una praxis partidaria bajo estándares democráticos. En un trabajo anterior dábamos algunos ejemplos de cómo la jurisprudencia electoral costarricense ha impulsado la democratización intrapartidaria, al establecer: a)

la inexcusable renovación periódica de las estructuras partidarias;¹⁰ b) la improcedencia de que asambleas partidarias, de corte representativo, dejen sin efecto candidaturas previamente nominadas mediante convenciones u otras formas similares de postulación por intermedio de consulta a las bases partidarias;¹¹ y c) el carácter inaceptable de algunas formas de afectación indirecta a la democracia interna de los partidos políticos, como son el cobro de sumas excesivas o la exigencia de plazos desproporcionados de militancia previa como condición

-
- 10 “En Costa Rica, buena parte de los partidos políticos omitían en sus estatutos hacer referencia al plazo de nombramiento de sus autoridades, incluyendo el de los delegados a las distintas asambleas, así como al procedimiento de renovación de las mismas, con la consecuencia práctica de entender que se trataba de designaciones vitalicias de una elite dirigente que, de este modo, se constituía en una casta inamovible que llegaba a sentirse propietaria de la organización. La desconexión que esa situación provocaba entre la militancia y la cúpula partidaria, hacía a ésta perder todo rasgo representativo y negaba, de modo rotundo y esencial, la praxis democrática a lo interior de los partidos. Esta situación se modificó a partir del dictado de la resolución n.º 1536-E-2001 de las 8 horas del 24 de julio de 2001, mediante la cual se determinó que los partidos en general y *‘acorde con el principio de democratización interna, deben renovar periódicamente sus estructuras internas. No puede aceptarse como válido, que las designaciones de los asambleístas tengan carácter vitalicio o indefinido. En este caso deberá el partido ajustar su estatuto, en el sentido de establecer un plazo y mecanismo que satisfaga sus propios intereses, siempre y cuando no supere el plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo del período electoral costarricense’*. Aunado a esa invocación del principio de democratización interna de las formaciones partidarias, el Tribunal recordó en esa oportunidad que el fortalecimiento del sistema democrático del país está sustentado en la participación política de los ciudadanos, la cual sólo puede resultar efectiva si las decisiones partidarias son el resultado de un proceso que vaya de abajo hacia arriba y que propicie la circulación de las elites dirigentes para evitar la creación de círculos oligárquicos que monopolicen la toma de decisiones al margen de la base partidaria. Y se agrega: *‘Cuando los partidos políticos no establecen la renovación periódica de los delegados ante las respectivas asambleas, sufren un desgaste, consecuencia de la fosilización de sus estructuras ... Impiden también la participación activa de los ciudadanos dentro de la agrupación política, negándoles la posibilidad de ser parte integrante de la organización partidaria, conduciendo esto a la pérdida del entusiasmo de los electores, pues desaparece el incentivo de llegar a ocupar cargos o tener protagonismo político’*. Para que el pronunciamiento anterior pudiera resultar eficaz de cara a las elecciones de 2006, se estipuló que durante el 2005 todas las agrupaciones deberán haber cumplido con la renovación integral de sus estructuras internas, previa reforma estatutaria si fuere necesario, bajo la advertencia de que en caso contrario el Tribunal y el Registro Civil –que tiene a su cargo la inscripción de candidaturas en nuestro medio– no darían curso a ninguna gestión que tuviera incidencia en ese proceso electoral” (Sobrado, 2007. P. 25-26).
- 11 “... el Código Electoral impone una estructura mínima para los partidos políticos que, pretendiendo con ello garantizar la democracia interna de esas asociaciones políticas, se caracteriza por una articulación piramidal de asambleas, a partir de la asamblea de base distrital –de carácter abierto para todos los militantes del partido en cada uno de los distritos administrativos del país– y que concluye en una asamblea superior integrada por representaciones de las asambleas inferiores. A esa asamblea superior le corresponde la dirección política de los partidos y sus acuerdos son obligatorios para sus restantes organismos; asimismo, le compete ratificar las candidaturas a todos los cargos de elección popular, salvo los municipales, que habrán de ser ratificadas por las respectivas asambleas cantonales (art. 61 y 74). Sin embargo, a partir del dictado de la resolución n.º 1671-E-2001 de las 15 horas del 10 de agosto de 2001, el Tribunal precisó que dicha ratificación no resulta necesaria cuando las designaciones se hagan con base en convenciones u otros procedimientos de consulta popular, previstos en los respectivos estatutos. Este tipo de procedimientos de postulación popular resultan expresivos de la voluntad de las bases partidarias, la cual no puede ser ignorada por los órganos partidarios representativos, incluida la asamblea superior. Con tal pronunciamiento, la jurisprudencia electoral dispuso el mito de la supuesta *soberanía* de las asambleas partidarias. Precisamente comentando este punto y atendiendo a la naturaleza asociativa de los partidos, la resolución n.º 0046-E-2002 de las 15:20 horas del 16 de enero de 2002 apuntaba que la autoridad primaria de un partido es la colectividad de sus miembros, la que se manifiesta de modo directo a través de las consultas populares, por ejemplo. Las distintas asambleas de representantes no deben atribuirse esa soberanía, por lo que precisamente la asamblea superior no puede enervar la decisión de la base partidaria, sin menoscabar groseramente la regla del funcionamiento democrático interno que la Constitución impone a los partidos” (Sobrado, 2007. P. 27)

para ser precandidato a puestos de elección popular y, por otro lado, delegar la participación en asambleas partidarias mediante el uso de poderes.¹²

IV. LAS SENDAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL SIGLO XXI

A modo de conclusión ha de insistirse en que, desde que se promulgó la Constitución de 1949, Costa Rica ha tenido una estabilidad democrática ininterrumpida y todos sus procesos electorales han sido justos, libres y transparentes. Un verdadero récord latinoamericano.

Uno de los factores que explican tal situación es la evolución constitucional que se ha desarrollado a lo largo del siglo XX en las tres líneas indicadas, siendo esa Constitución su punto de confluencia: la **democratización de los procesos electorales** (1913-1949) mediante la adopción del voto directo, la universalización del sufragio masculino, el voto secreto y el reconocimiento final del voto femenino; su **institucionalización** con la creación en 1949 de un robusto TSE al que se le dota de excepcionales garantías de autonomía e imparcialidad; y, además, la **partidización de los procesos electorales** (1949-1997) gracias a la previsión constitucional de los partidos políticos, la creación de un espacio pluralista para la competencia política, el establecimiento en la Carta Magna de un subsidio estatal que sustentara su acción proselitista y sus procesos permanentes de organización y capacitación y, finalmente, la introducción de un paradigma constitucional que demanda la estructuración y funcionamiento democrático de las agrupaciones políticas.

Se trata de un diseño constitucional altamente exitoso que, en la práctica, le ha permitido al Tribunal administrar con solvencia catorce elecciones generales, dos comicios municipales

12 “Algunas resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones han calificado como irrazonables ciertas normas y prácticas restrictivas de la participación política, tomando en cuenta su efecto antidemocrático en la práctica política interna de los partidos. Así, por ejemplo, consideró el cobro de sumas altas como requisito de inscripción de precandidaturas a cargos de elección popular (resolución n.º 303-E-2000) y la exigencia de plazos de militancia arbitrarios o desproporcionados como condición para poder aspirar a candidaturas de elección popular en el seno de los partidos. Así lo entendió la resolución n.º 0859-E-2001 de las 15:30 horas del 17 de abril de 2001, al establecer que la exigencia estatutaria de un partido de contar con una militancia previa de al menos nueve años, vulnera el derecho fundamental de participación política y los más elementales principios de la democracia representativa. Por otro lado, la jurisprudencia electoral determinó la inadmisibilidad de la intervención en asamblea mediante el uso de poderes especiales otorgados al efecto, por su impacto restrictivo en una participación real y efectiva de los miembros de la organización y por propiciar prácticas antidemocráticas. Así, la sentencia n.º 919 de las 9 horas del 22 de abril de 1999, señalaba que si los partidos deben responder a valores democráticos y participativos, *‘... necesariamente se debe garantizar desde las bases, la legitimidad de quienes potencialmente puedan asumir la titularidad de los órganos estatales, como depositarios de la soberanía de la comunidad política. Para lograr ese cometido, la estructura y organización de las diferentes Asambleas, deben forzosamente facilitar la deliberación, el pluralismo y la participación, lo que evidentemente se logra a través de la concentración de sus adherentes, en el caso de las distritales y de sus delegados en las subsiguientes y no a través de un poder, que sin duda, contravendría lo expuesto.’* (Sobrado, 2007. P. 28).

autónomos y un referendo nacional, así como resolver sus distintas controversias. Seis décadas después y en el marco del Código Electoral recién aprobado, no sólo no se cuestionó ese diseño, sino que se introdujeron disposiciones cruciales para su mejor y más auténtica implementación.

Las reformas constitucionales del siglo XXI, relativas al régimen electoral costarricense, han arrancado con las dispuestas por las leyes n.º 8281 de 28 del mayo de 2002 y 8364 de 1 de julio de 2003, que insertaron en la Constitución la figura del referéndum y ampliaron el horizonte competencial del TSE, al encargarle su organización. No obstante la indudable trascendencia democrática y electoral de estas enmiendas constitucionales, la naturaleza de este trabajo no nos permite abordarlas detalladamente y, por ello, nos limitaremos en esta oportunidad a remitir al lector a un trabajo nuestro anterior (Sobrado, 2007).

Este surco reformador del nuevo siglo debe, a nuestro juicio, ampliarse con la introducción de otras reformas constitucionales que, como ejemplo la redefinición de las circunscripciones electorales, me permití sugerir en el marco del *Ideario Costarricense* –proyecto que pronto se dará a conocer– cuando expresé:

“El sistema electoral costarricense, por norma constitucional, distribuye la representación parlamentaria en siete provincias. Se trata de una definición de las circunscripciones electorales claramente disfuncional, tanto por agrupar en una sola provincia zonas muy disímiles entre sí, como por tratarse de provincias muy asimétricas en cuanto a su magnitud poblacional. Esto perjudica gravemente la representatividad del sistema, que deja subrepresentadas en la Asamblea Legislativa a diversas regiones y sectores del país, y disminuye notablemente el efecto de otros elementos del sistema electoral, tales como la fórmula electoral, el umbral o la estructura de voto de lista bloqueada y cerrada. A ello se suma el tamaño de la Asamblea Legislativa, que se mantiene en 57 diputados a pesar de que la población costarricense se ha multiplicado de manera exponencial desde 1949, por lo que la relación entre el número de diputados por habitante es cada vez menos representativa.

En su propuesta de 2001 para promulgar un nuevo Código Electoral, el Tribunal sometió a consideración de los diputados la modificación de otros elementos del sistema electoral, mediante propuestas tales como el voto preferencial o la eliminación de la barrera del subcociente. No obstante, aún cuando se aplicaran esas medidas, su impacto sobre la proporcionalidad y representatividad

del sistema electoral no será muy significativo a menos de que, mediante una reforma constitucional, se modifique la indicada definición constitucional de las circunscripciones electorales y el tamaño de la Asamblea.

Aparejada a la necesidad de eliminar la provincia como arcaica circunscripción electoral, es menester discutir sobre mecanismos que permitan establecer y profesionalizar la carrera parlamentaria. Un adecuado diseño de la carrera parlamentaria puede mejorar el control ciudadano sobre los diputados e incrementar su eficiencia”.

Es importante dejar anotado, para finalizar, que ya se encuentran en la corriente parlamentaria dos proyectos de reforma constitucional, impulsados por el TSE y los miembros de la Comisión de Reformas Electorales y Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa, que se orientan en la filosofía de un mayor fortalecimiento de la institucionalidad electoral costarricense y que aconsejan la experiencia y los cambios legislativos producidos luego de 1949.

El primero propone ampliar, de modo permanente, la conformación del TSE a cinco miembros propietarios dado que, con la previsión actual de referendos, así como de elecciones municipales autónomas, podemos augurar comicios prácticamente todos los años. El segundo, consiste en ofrecer garantías más sólidas de autonomía financiera al organismo electoral que, en momentos de crisis política, le proteja de interferencias indebidas por parte de las fuerzas políticas.

Se trata de cambios constitucionales que, sin duda, vendrían a coronar la estupenda herencia de los constituyentes del 49.



LITERATURA CITADA

- Casas (Kevin). "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos". En: *La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Universidad de Costa Rica, 2001.
- Hauriou (André), *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Barcelona, Ediciones Ariel, 1971.
- Lucas Verdú (Pablo). *Curso de Derecho Político*, volumen I. Madrid: Editorial Tecnos, 1989.
- Michels (Robert). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Argentina: Amorrortu Editores, 1973.
- Orozco (Jesús). "Sistemas de justicia electoral en el Derecho Comparado". En: *Sistemas de justicia electoral: evolución y perspectivas*. México: IFE : PNUD : UNAM : IFES : IDEA : TEPJF, 2001.
- Sobrado (Luis Antonio). *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica*. Cuaderno de Ciencias Sociales n.º 146. San José: FLACSO, 2007.
- Sobrado (Luis Antonio). "Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances". En: *Revista de Derecho Electoral*, (4) publicación electrónica del TSE (www.tse.go.cr), San José, 2007.
- Sobrado (Luis Antonio). "Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos". En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, (109), San José, 2006.





Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad

Zetty Bou Valverde¹

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 9 de diciembre de 2009.

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

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

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

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

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

¹ Master en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Graduada del Programa Ejecutivo INCAE-Georgetown University "Aspectos Legales de los Negocios Internacionales". Experta en medios alternos de resolución de controversias. Ha ejercido como Abogada y Notario Público en oficina propia y como Abogada y Notario Externa de bancos estatales y otras instituciones. Asesora legal de entidades públicas y privadas. Árbitro de Derecho y Conciliadora, autorizada para ambas funciones por el Ministerio de Justicia y Gracia. Profesora Universitaria. Curadora de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Magistrada Suplente del Tribunal Supremo de Elecciones desde diciembre de 2004 y Magistrada Propietaria en ejercicio. Ha participado como observadora internacional en varios procesos electorales de Latinoamérica y como expositora o panelista en seminarios locales e internacionales.

I. INTRODUCCIÓN

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

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) consciente de que el sistema, manteniendo incólumes sus probadas fortalezas, es perfectible y debe irse ajustando en el tiempo, propuso e impulsó la aprobación de un nuevo Código Electoral¹, mediante el cual, de manera sistémica e integral, se regulara este componente esencial de nuestra democracia. Luego de ocho años, y con algunas variables importantes introducidas durante su paso por diferentes legislaturas, el código fue finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa el 11 de agosto de 2009 y publicado en el Alcance número 37 a La Gaceta No 171 del 2 de setiembre del mismo año, acontecimiento que viene a sumarse a la celebración del sesenta aniversario del Tribunal.

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

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

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

II. EL SISTEMA ELECTORAL

1) *Administración y jurisdicción electoral*

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

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

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

A su vez, es la Corte Plena, quien designa a los Magistrados Electorales, propietarios y suplentes, por mayoría calificada, con base en un concurso de antecedentes³; los nombramientos

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

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

se realizan por periodos de seis años, pero los Magistrados pueden ser reelectos, previa rendición de cuentas, y también por mayoría calificada. Nuestro constituyente tuvo clara la importancia de resguardar la **independencia**⁴ de los Magistrados Electorales, como lo han demostrado sesenta años de administración exitosa de los procesos a su cargo, por parte del TSE.

En nuestro país, el TSE tiene **rango** constitucional de Poder de la República⁵ y su jerarca colegiado (“El Tribunal” o TSE), está integrado ordinariamente por tres Magistrados Propietarios y seis Magistrados Suplentes. En virtud de la previsión constitucional de vencimiento escalonado de los periodos de nombramiento de éstos, cada dos años la Corte Plena elige un propietario y dos suplentes, con lo que se da la posibilidad de renovación con continuidad.

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

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

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

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

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

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

7 Artículos 99 y 103 de la Constitución Política.



resoluciones, dando lugar a la creación de normas no escritas, derivadas de sus sentencias⁸; sus criterios son vinculantes dentro del procedimiento de formación de las leyes electorales⁹; a partir de la aprobación del nuevo Código Electoral tiene iniciativa en la formación de las leyes de la materia¹⁰; elabora su presupuesto y los gastos previstos para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el Ejecutivo¹¹; tiene potestad reglamentaria, tanto para dictar reglamentos autónomos de organización y servicio, como para reglamentar las leyes electorales;¹² hace la declaratoria definitiva de elecciones, lo cual constituye una de las principales garantías introducidas por el Constituyente para evitar la ingerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en ese aspecto trascendental¹³.

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

8 A pesar de que la competencia para conocer de la constitucionalidad de las leyes y normas de menor rango se mantiene centralizada en la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el TSE, en aplicación de lo dispuesto por los artículos 99 y 102 inciso 3) de la Constitución ha desaplicado normas estatutarias de los Partidos Políticos por ser contrarias al derecho de la constitución.

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

10 Artículo 12, inciso m) del Código Electoral.

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

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

13 Artículo 102 inciso 8) de la Constitución Política.

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

En nuestro país, por otra sabia decisión de los Constituyentes, el **Registro Civil**, con sus funciones de registrador de hechos vitales y hechos relevantes de los partidos políticos fue adscrito al TSE ¹⁵.

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

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

El Código Electoral de 1952 desarrolló los principios constitucionales e introdujo regulaciones importantes para reforzar el sistema. Fue objeto de múltiples reformas parciales, de modificaciones y anulación de artículos por resoluciones de la Sala Constitucional e interpretaciones del TSE. Sin embargo, esos “ajustes” resultaron insuficientes para adecuar su articulado a las exigencias del sistema, y adaptarlo al cambio de los tiempos.

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

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

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

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

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

El proyecto fue objeto de modificaciones, algunas planteadas por el propio TSE, como la creación del IFED (Instituto de Formación y Estudios para la Democracia) o el financiamiento estatal a las elecciones municipales, a partir de la disminución de la contribución para elecciones generales. Varias de las propuestas del TSE fueron eliminadas en Comisión y otras modificadas -en gran medida para lograr consensos entre las distintas fracciones que permitieran la promulgación de la ley- por lo que el producto final no recoge en su totalidad la visión de sus proponentes, pero representa un avance para nuestro sistema electoral, en muchos aspectos.

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

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

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

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

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

En la actualidad en el Código Electoral, Título V, están previstos siete procesos jurisdiccionales que, en sus correspondientes ámbitos de aplicación, garantizan dicha tutela. Así, las decisiones de las juntas receptoras de votos, del Registro Electoral y el Registro Civil, de funcionarios encargados de autorizar actividades en lugares públicos, de las delegaciones cantonales de policía y las de cualesquiera otros funcionarios o dependencia del Tribunal con

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

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

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

23 Ver voto 3194-92 de la Sala Constitucional.

potestades decisorias en la materia, o cualquier persona que colabore en una u otra forma en el ejercicio de la función electoral, tienen recurso de alzada para ante el Tribunal ²⁴ que, una vez verificados los requisitos de admisibilidad, revisa los actos y resoluciones impugnadas, en su condición de juez electoral.

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

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

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

2) *Partidos Políticos*

El artículo 98 de la Constitución²⁶ consagra el derecho de los ciudadanos de agruparse en **Partidos Políticos** para participar en la vida política nacional. El Código Electoral señala en el artículo 48, párrafo primero, que:

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

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

26 "ARTÍCULO 98.- Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. / Los partidos políticos 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."

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

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

Los partidos políticos, en ejercicio de su facultad de autorregulación, pueden definir la forma de elección de quienes hayan de ocupar los cargos de sus estructuras internas y candidatos a puestos de elección popular, siempre que durante el proceso se respeten los requisitos mínimos establecidos en el Código Electoral (organización –asambleas: de distrito, cantón, provincia y nacional-, quórum, cuota femenina y alternabilidad de género, ratificación por las respectivas asambleas, cuando proceda) y, en lo que corresponda, los requisitos mínimos fijados en el Código Municipal.

Sin embargo, contra las decisiones internas de las autoridades partidarias, los afectados pueden interponer **recursos de amparo electoral o acciones de nulidad**, según sea el caso, los cuales conoce el TSE. Estos remedios recursivos originalmente de diseño jurisprudencial del Tribunal²⁹, hoy incorporados al nuevo código, han probado su efectividad para la defensa de los derechos político-electorales de los miembros de agrupaciones partidarias, y contribuido,

27 Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. / Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

28 Resolución 303-E-2000.

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

con ello, a la democratización interna de dichas organizaciones. El Tribunal ha sido firme en este tema, definiendo al efecto que los partidos deben renovar periódicamente sus estructuras, frenando la posibilidad de que las asambleas partidarias puedan dejar sin efecto candidaturas propuestas mediante consulta popular, dando efectividad al sistema de cuota femenina, limitando normas y prácticas restrictivas para la postulación de precandidaturas, tales como el cobro de sumas no razonables o plazos de militancia excesivos, instituyendo como garantía alternativa el acceso directo al recurso de amparo electoral y a la acción de nulidad, ésta última, previo agotamiento de los recursos que prevea la normativa interna de los partidos políticos.

Asimismo, cabe señalar que en la reforma legislativa aprobada se incluye el financiamiento permanente de los gastos de organización y capacitación de sus miembros con miras al fortalecimiento y sostenibilidad institucional de los partidos.³⁰ Quedaron fuera de esta previsión los partidos que participen únicamente en las elecciones municipales, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 del Código Electoral.

3) *Promoción de ciudadanía activa*

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

En el contexto actual, donde la educación cívica ha ido mermando dentro de los programas oficiales y la apatía frente a la política aumentando,³¹ salta, como necesidad ineludible para la vida en democracia, el reforzamiento de la formación ciudadana, como presupuesto de una participación informada, analítica, actora real de los procesos democráticos. La formación de nuestros actuales y futuros ciudadanos, garantiza mejores decisiones políticas, tanto al elegir

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

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

como al gobernar y al participar en los asuntos públicos³². Los programas pertinentes deben incluir contenidos acordes a la realidad y utilizar mecanismos de difusión adecuados a esa nueva realidad, tales como capacitación, educación, información, debate, análisis crítico, actualización constante, con el recurso de utilizar todas las herramientas didácticas y tecnológicas de las que se disponga, para el desarrollo y difusión de los contenidos. Pero también se requiere de una gestión permanente y sistemática, con un liderazgo adecuado a la importancia que reviste la materia.

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

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

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

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

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

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

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

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

36 “Artículo 309.- Instituto de Formación y Estudios en Democracia. / El TSE contará con el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, dedicado a formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica, atendiendo criterios de regionalización./ El Instituto tendrá las siguientes funciones: / a) Generar y ejecutar programas de formación para promover una ciudadanía activa, para lo cual se prestará especial atención a los sectores con mayores dificultades para participar en la política por motivos regionales, socioeconómicos o culturales. / b) Organizar talleres de formación y capacitación en todo el país, en particular en las zonas rurales, dirigidos a informar a la población respecto del ejercicio de los derechos político-electorales, a efecto de promover la participación de estas poblaciones en la política local, provincial y nacional. / c) Ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna. / d) Prestar colaboración a los partidos políticos en temas de formación ciudadana, promoviendo cursos virtuales o autoformativos en materia electoral. / e) Colaborar con el Ministerio de Educación Pública (MEP), en la formulación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil, a fin de fortalecer los valores cívicos y democráticos de la ciudadanía./ f) Proveer información a la ciudadanía sobre el sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos de elección popular. / g) Ofrecer capacitación a los funcionarios electos en temas electorales y coordinar con otras instituciones públicas para impartir cursos relativos al ejercicio de la función pública. / h) Fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con democracia y elecciones. / i) Administrar un centro de documentación especializado en democracia y elecciones, accesible a la ciudadanía y con aplicación de técnicas informáticas. / j) Cualquier otra función que el Tribunal le asigne. / El Instituto funcionará con cargo al presupuesto del TSE, sin perjuicio de que el Tribunal pueda recibir donaciones nacionales e internacionales para el cumplimiento de los fines del Instituto y suscribir convenios de cooperación con instituciones u organizaciones vinculadas a la educación y la formación cívica, sin que nada de ello pueda comprometer, de manera alguna, la neutralidad y la independencia de los organismos electorales. El Tribunal queda facultado para depositar las donaciones en fideicomisos que se establecerán en bancos comerciales del Estado. / En ningún caso, el Instituto podrá promover una ideología o programa político particular.”

Desde el punto de vista sustantivo, se ha dado una evolución conceptual, el TSE ha asumido la promoción de la cultura democrática, como otra de sus funciones esenciales; se ha pasado de la “educación cívica” a la “formación para la vida en democracia”; se define un nuevo **“marco filosófico-institucional”**; se incluye en el Plan Estratégico 2008-2012 una nueva visión institucional: *“Ser un organismo líder de Latinoamérica por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática”* acompañándola de una acción estratégica para lograr tal cometido: *“Promoción de una cultura democrática”* y una serie de acciones específicas adecuadas para lograr su implementación, entre las que podemos citar: redefinición del modelo de educación cívica para mejorar la participación política y la superación de esquemas tradicionales; firma de convenios con universidades y otras entidades nacionales y extranjeras, con la consecuente realización de eventos académicos, investigaciones y publicaciones especializadas; transformación del sitio web del TSE (www.tse.go.cr) convirtiéndolo en una útil herramienta para la investigación; creación de la Revista Derecho Electoral; incorporación de la educación cívico-democrática a la planificación estratégica como parte de los objetivos institucionales; fortalecimiento de la Sección de Capacitación; creación del programa de “Diplomado en Procesos Electorales” en conjunto con la UNED; utilización de herramientas tecnológicas en los procesos formativos; propuesta de creación del IFED como órgano adscrito al TSE, para el desarrollo integral de la formación en democracia. Con la promulgación del Código Electoral, se abre la posibilidad al TSE, para continuar su proyección formativa, ahora de manera sistemática y con la posibilidad de obtener recursos de la cooperación internacional y otras fuentes internas, a través del IFED, que se espera poner en marcha a partir de marzo de 2010.

III. CONCLUSIÓN

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

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

Pero no podemos descuidar los otros elementos esenciales del sistema, la participación ciudadana y el fortalecimiento de los partidos políticos, tarea que nos compete a todos y que, como país que desea seguir viviendo en democracia, no nos podemos dar el lujo de eludir. El TSE, sin desatender sus funciones tradicionales, ha asumido el reto histórico de liderar la



formación para la democracia desde la institucionalidad electoral, e impulsar el ajuste del sistema a las nuevas necesidades sin afectar sus fortalezas. Los demás actores del proceso, tanto públicos como privados, deberán aunar esfuerzos para que la riqueza democrática heredada de nuestros sabios precursores, pueda ser legada a las futuras generaciones.

FUENTES DE INFORMACION

I. Fuentes normativas:

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

II. Fuentes Bibliográficas:

Raventós Vorst, Ciska y otros. *Abstencionistas en Costa Rica, ¿quiénes son y por qué no votan?*. San José, Costa Rica: Editorial de la UCR-IIDH-CAPEL-TSE, 2005.

Sánchez Campos Fernando. “La creación del Instituto de Formación y Educación en Democracia y la importancia de la capacitación política”. En: *Revista de Derecho Electoral*, No. 3 (Ene.-Jun., 2007)

Sobrado González Luis Antonio “Educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED”. En: *Revista de Derecho Electoral*, No. 5 (Ene.-Jun., 2008)

Sobrado González Luis Antonio “Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia”. En: *Revista de Derecho Electoral*, No. 6 (Jul.-Dic., 2008)

Sojo Carlos “Una iniciativa para el desarrollo de políticas de Estado en apoyo al fortalecimiento de los partidos políticos y la cultura cívica en Costa Rica. En: *Revista de Derecho Electoral*, No. 5 (Ene.-Jun., 2008)

III. Sitios Web:

www.tse.go.cr



La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional

Carolina Mora Chinchilla¹

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 24 de agosto de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de noviembre de 2009.

Resumen: La administración de los procesos electorales en Costa Rica, sufrió desde el siglo XIX, un largo y lento proceso de sucesivas reformas que se analizarán en este trabajo, con el fin de comprender la estructuración de un modelo político-electoral que tiene a la democracia como norte, al menos en su discurso, pero que no la alcanza, en su modalidad electoral, hasta después de 1949, cuando a raíz de la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, se logró finalmente separar, por completo al Poder Ejecutivo de los procesos electorales y se alcanza la pureza del sufragio. Para comprender el desarrollo de un modelo electoral como el costarricense, se hace necesaria la sistematización de las diversas reformas que tomaron muchos años en perfeccionarse, hasta llegar a lo que se tiene en la actualidad, modelo que sigue en constante estudio y transformación. Los resultados de este cambio, serán observados a la luz de los sesenta años del nacimiento del Tribunal, institución emblemática de Costa Rica, después de 1949.

Palabras claves: Sistemas electorales / Reformas electorales / Democracia / Desarrollo de la democracia / Administración electoral / Historia electoral / Tribunal Supremo de Elecciones / Costa Rica.

Abstract: The administration of electoral processes in Costa Rica, since the nineteenth century, has experienced a long and slow process of successive reforms to be analyzed in this paper, in order to understand the structuring of a political-electoral model that has democracy as its aspiration, at least in its formal speech, but not reached -in its electoral mode- until 1949 when, due to the creation of the Supreme Electoral Tribunal, the separation of the electoral processes from the Executive Branch is finally obtained, and purity of suffrage is acquired. In order to understand the development of an electoral model as the Costa Rican it is necessary to systematize the various reforms that took many years to perfect, up to what we have today; model that is under constant revision and transformation. The results of this change shall be observed in the light of sixty years of the Tribunal's creation, emblematic institution of Costa Rica, after 1949.

Key words: Electoral Systems / Electoral Reforms / Democracy / Development of Democracy / Electoral Administration / Electoral History / Supreme Electoral Tribunal / Costa Rica.

1 Magister Scientiae en Historia de la Universidad de Costa Rica. Profesora de Historia de la Cultura en la Escuela de Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica. Directora de la Revista Estudios de la Cátedra de Historia de la Cultura de la Escuela de Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica. Ha impartido los cursos de Historia de las Instituciones de Costa Rica (1986-1996), Temas de Historia Social y de las mentalidades Colectivas en Costa Rica: El Liberalismo en Costa Rica y la formulación de una imagen nacional (1880-1914) (1999), Temas de Historia Social y de las mentalidades colectivas en América Latina: Imagen nacional y percepciones del imperialismo en América Latina (XIX-XX)(1996) y el de Historia de Centroamérica. En la Universidad de La Salle, en la Maestría en Administración Educativa impartió el curso Características Socio-culturales, Políticas y Económicas de Costa Rica en el siglo XX (1997) y en la Escuela de Derecho el curso de Historia de la Cultura(1997-1999). **Correo electrónico:** lsobrado@racsa.co.cr, carolina.mora@ucr.ac.cr

INTRODUCCIÓN

El desarrollo institucional de Costa Rica ha transcurrido por sinuosos senderos, tal y como corresponde al devenir de una nación joven. La construcción de un país, con poca población, escasos recursos y no muy claro el panorama futuro, hizo que desde la independencia en 1821, la vida política nacional tuviera altos y bajos y pocas instituciones bien definidas para alcanzar los objetivos del Estado.

En el presente trabajo se plantean algunos elementos fundamentales, que estructuraron la administración electoral costarricense desde los primeros días de la independencia. A partir del análisis de los principales rasgos que presentó la actividad electoral en el siglo XIX, se podrá dibujar el panorama político costarricense de esta época, su sistema de elección, sus electores, actores políticos, grupos políticos, etc. Esto permitirá comprender el difícil trayecto del sistema democrático costarricense, que se fue conformando gracias al progresivo establecimiento de garantías y libertades democráticas, en su mayoría producto de largas luchas y resistencia de algunos sectores, opuestos a la liberalización del sistema político.

Los novedosos cambios electorales vividos a principios del siglo XX, en búsqueda de la democratización del voto, no blindaron al país de transacciones políticas ni de una dictadura como la de los Tinoco, pero permitieron sustanciales avances en materia electoral. Estos cambios lentos pero continuos, hacen posible la constitución de un régimen político centrado en instituciones electorales, que si bien estuvieron sujetas a grandes tensiones, permitieron en su momento resolver los conflictos políticos.

Las décadas de 1930 y 1940, ricas en cambios sociales y políticos, presentaron una serie de retos a las instituciones electorales nacionales, que se vieron obligadas a atender las demandas de nuevos sectores políticos. Un primer Código Electoral en 1946 y el nacimiento de un Tribunal Nacional Electoral en 1947, la depuración del registro de votantes y otras interesantes reformas, no fueron suficientes.

Tras la guerra civil de 1948 y con la Constitución de 1949, se modificó profundamente el marco institucional de Costa Rica. Por su parte, la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, finalmente resolvió el gran tema de cuál institución debía manejar todo el proceso electoral. Demás está decir que la estabilidad política del país se debe en gran medida a su fortaleza.

A los sesenta años de su creación, el Tribunal Supremo de Elecciones se honra de ser institución modelo en su campo. Su autonomía institucional, le permitió garantizarle a los costarricenses absoluta confianza en los procesos electorales, a partir de su nacimiento, aun en reñidas elecciones como las de 1966, 2006 y en el Referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de 2007. Su gran compañero ha sido el Registro Civil, institución creada desde 1881.

En este estudio analizaremos de forma rápida el discurrir histórico del Tribunal Supremo de Elecciones y su situación actual como rector de procesos electorales, en una Costa Rica muy diferente a la de 1949.

I. ANTECEDENTES: PRIMEROS PASOS EN LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y DE LOS ELECTORES

La actividad electoral en Costa Rica, al igual que en el resto de Latinoamérica, despegó desde épocas tempranas, con la convocatoria para la elección de diputados a las Cortes de Cádiz. Luego al emitirse la Constitución de Cádiz de 1812, se establecieron elecciones de carácter municipal.

Costa Rica a partir de 1821, organizó su sistema político con base en la celebración de procesos electorales, tal y como lo establecía la Constitución de 1812. Es decir, estableció un procedimiento en grados para elegir a las autoridades de los supremos poderes.

“El proceso se iniciaba con la celebración de asambleas de base, en las que participaban todos los ciudadanos, y nombraban por votación” electores”. Estas asambleas se denominaban “Juntas de Partido”, donde todos los electores nombrados en el primer grado votaban y elegían a los electores de Partido. Finalmente, a estos últimos correspondía nombrar a las personas que ejercían los altos cargos en los poderes ejecutivo y legislativo. Como vemos, las elecciones se estructuraron en las primeras décadas de vida independiente, bajo la forma de tres grados” (Vargas, 2005, p. 2-3).

Quienes votaban en estos procesos, eran los **ciudadanos** aquellos hombres considerados por la Constitución de 1812 como tales. En los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 se especificaron los requisitos: ser español o hijo de españoles, o extranjero que hubiera obtenido los derechos de

un español por permiso de las Cortes y los hijos legítimos de extranjeros, mayores de 21 años y que nunca hubieren salido del territorio español sin permiso, asentados en territorio español con profesión u oficio. El artículo 22 llama la atención porque estableció que eran ciudadanos también,

“Los españoles, hijos legítimos que por cualquier línea fuesen originarios de África y sirvieren a la patria, se distinguiesen por su talento, aplicación y conducta. Que fuesen de padres ingenuos (condición de persona que ha nacido libre), casados con mujer ingenua, avencindados en los dominios de España y que ejercieran alguna profesión, oficio o industria útil con capital propio” (Obregón Q., 2000, p. 33).

Para la independencia en 1821, Costa Rica era parte de la Diputación Provincial de León de Nicaragua. Después de los primeros momentos de confusión se propuso el establecimiento de una Junta Provisional de Gobierno. Así, el 12 de noviembre se reunieron en Cartago los Legados de los Pueblos, que habían sido electos popularmente, *“lo que justifica que asumiese todos los poderes cuando acordó aceptar la renuncia del Gobernador Cañas”* (Obregón L., 1979, P.85). Dicha Junta tomó la decisión de estructurar su propia Diputación Provincial, con lo que le dio a Costa Rica su autonomía y con ello la libertad de crear la Junta Superior Gubernativa, compuesta por siete miembros. Esta se crea bajo el amparo de la Constitución de Cádiz, en lo electoral y del Pacto Fundamental Interino de la Provincia de Costa Rica o Pacto de Concordia, que funcionaba a la par de la Constitución de Cádiz en todo lo que no se le opusiera. Los miembros de la Junta Superior gubernativa debían lograr *“una representación de todas las poblaciones de la Provincia”* (Obregón Q., 2000, p. 45) y quedó constituida de manera interina el 1 de diciembre de 1821.

Luego los electores conformaron una Junta Electoral, que sería la encargada de elegir la Junta Superior Gubernativa *“que gobernaría del 13 de enero al 31 de diciembre de 1822”* (Obregón Q., 2000. p. 47). Al término de su gestión se debió convocar de nuevo a elecciones para sustituir a cuatro de sus miembros, como se estipuló en 1821. Siguiendo el orden establecido, los pueblos eligieron a los electores de parroquia, que a su vez elegían a los de Partido, para poder conformar la Junta Electoral que elegiría a los cuatro nuevos miembros de la Junta. Esta tuvo corta vida, tres meses, pues se dio la lucha entre anexionistas y no anexionistas al imperio mexicano de Iturbide, lo que culminó con la Guerra de Ochomogo (1823). Luego de este capítulo, se nombró una nueva Junta Superior Gubernativa, pero ya no se regiría por el

Pacto de Concordia, sino no por el Segundo Estatuto Político, emitido después del conflicto de 1823 antes mencionado.

A esta Junta le correspondió la tarea de integrar a Costa Rica a las Provincias Unidas de Centroamérica. Costa Rica, ante esto efectuó elecciones para integrar un Congreso Constituyente, que redactaría la Constitución Estatal y se eligieron las autoridades estatales y federales. Como resultado de todo esto, se estableció la República Federal de Centroamérica; cuya Constitución vio la luz en noviembre de 1824 y poco después, Costa Rica, emitió la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica de 1825. **En las dos constituciones se determinó que sería el Congreso el órgano encargado del escrutinio de los votos.**

Los ciudadanos, acorde a la reglamentación de ambas cartas, debían de contar con recursos económicos suficientes para su subsistencia, y los electores debían de tener al menos una propiedad con valor de 100 pesos (votaban en la Juntas de Parroquia). Los electores de tercer grado, eran los encargados de elegir a las autoridades de manera directa, por lo que este grupo lo conformaron los más prestigiados ciudadanos. Estos votaron en la Juntas de Partido, para elegir electores.

“El acceso al poder mediante la vía electoral fue bastante efectivo en la Costa Rica posterior a 1821, ya que de los 15 jefes de Estado que hubo entre 1824 y 1849, ocho (un 53,3 por ciento) fueron elegidos en comicios, cinco ejercieron el cargo en condición de interinos y únicamente dos se valieron de la fuerza de las armas- por entonces cuerpos de milicias populares locales más que un ejército nacional- para ocupar la jefatura estatal” (Molina, 2001, p. 11-12).

Después de los dos períodos de Juan Mora Fernández como Jefe de Estado de Costa Rica, 1825-1829 y 1829-1833, la tranquilidad política interna se modifica. No es tarea de este trabajo introducir el tema de la República Federal, por su inestabilidad, sólo se mencionará el hecho de que, cuando fueron convocadas las correspondientes elecciones de autoridades federales, los ciudadanos acudieron a votar.

“Por su parte, los ciudadanos ejercieron el sufragio una vez por año en las juntas de parroquia convocadas para el primer domingo de enero... De ella surgían los electores de parroquia, a quienes correspondió, bajo la forma de junta de partido, la designación de los electores de partido quince días después.

Eran estos, en definitiva, los que nombraban a los miembros de los supremos poderes. Junto al proceso anterior se realizaban otros dos en distintas épocas, y regidos por normativa diferente: elección de autoridades municipales y elección de autoridades de la República Federal...

De tal manera, el sufragio no fue un acto desconocido o exótico para ciudadanos y electores, sino que lo practicaron con regularidad" (Vargas, 2005, p. 14-15).

Vargas señala que esta regularidad no se alteró ni con un acontecimiento como la Guerra de Liga (setiembre de 1835), con la que se determinó finalmente que San José sería la capital de Estado. Braulio Carrillo se desempeñó legalmente como Jefe de Estado entre 1835-1837. En 1838 a raíz de un posible cambio de la capital de Costa Rica y de problemas militares, le dio un golpe de estado a Manuel Aguilar Chacón. Con el golpe se puso fin a la Ley Fundamental de 1825 y dio pie al funcionamiento de Costa Rica como estado autónomo de la Federación Centroamericana, de la cual se separó formalmente en 1848. Luego con la Ley de Bases y Garantías, Braulio Carrillo se declaró Jefe de Estado vitalicio, sin embargo, "en 1841, hubo elecciones para elegir al Segundo Jefe, a los miembros de las Cámaras Consultiva y Judicial, Jefes Políticos y Consejero" (Obregón Q., 2000, p. 102).

Cabe agregar que estas elecciones fueron calificadas por la Cámara Consultiva.

Luego del paso de Francisco Morazán por el poder, la Constitución de 1844, estableció el voto directo y al igual que las anteriores, la Cámara de Representantes se encargaba de la "calificación final" de los votos. Dicha constitución fue de corta duración, funcionó hasta el 7 de junio de 1846.

La Constitución de 1847 establece el sufragio en dos grados, celebrándose de nuevo juntas populares (primer grado) y colegios electorales (segundo grado), en los que votaban los electores que elegirían a los diputados, al Presidente y Vicepresidente del Estado. José María Castro fue el ganador en las siguientes elecciones (11 de abril de 1847). Según la Constitución de 1847:

Art. 28. Los registros de las votaciones para Presidente y Vice-Presidente se remitirán al Congreso, y los de las votaciones para Representantes á la autoridad que designe la ley.

Para 1848 se emite la Ley Reglamentaria de Elecciones para las Supremas Autoridades, que fue adicionada a la Ley Electoral por decreto N.6 de 25 de junio de 1849. Dicha ley establece que:

Art. 1° El primer Domingo de enero de cada seis años en que debe haber elecciones parroquiales para el nombramiento de Electores de Cantón, se formará en cada distrito una Junta calificadora, compuesta del Presidente Municipal y de dos escrutadores designados por la Municipalidad.

En el Capítulo Tercero, “De las elecciones parroquiales”, dice:

Art. 14. El objeto de las elecciones parroquiales es hacer el nombramiento del Elector ó Electores de Cantón á que corresponde el distrito parroquial.

Art. 15. Para ser Elector se requiere:

- 1° Ser costarricense en ejercicio de los derechos de ciudadano.*
- 2. Haber cumplido veinticinco años.*
- 3. Saber leer y escribir; y*
- 4. Poseer una propiedad de bienes raíces que no baje de mil pesos.*

Lo que seguía a estas elecciones parroquiales, eran las Elecciones de Cantón, presididas por el Jefe Político, cuyo fin fue, según el artículo 38, hacer las elecciones de Presidente y Vicepresidente y de Representantes.

Eran autoridades escogidas por el Poder Ejecutivo, las encargadas de velar por el proceso electoral, lo cual no será variado hasta casi un siglo después, amén de que el grupo de electores se vio reducido por las exigencias de los requisitos con que debían cumplir.

Con Juan Rafael Mora Porras en la presidencia,

“y con el fortalecimiento y la centralización que experimentó el ejército en la década de 1850, se consolidó una tendencia a debilitar las prácticas electorales como vía de acceso al Poder Ejecutivo” (Molina, 2001, p. 13).

Luego del golpe de Estado a Juanito Mora y con la Constitución de 1859 se cambió el período presidencial a tres años. José María Montealegre en 1860 llegó a la presidencia constitucional, dentro de los marcos electorales vigentes, es decir, lo estipulado en 1848-1849. En 1862 se emitió Ley Electoral (Ley N. 25 de 5 de noviembre de 1862 y su adicional N.2 del 20 de febrero de 1863) y en ella se refundió la Ley Reglamentaria de Elecciones (1848), comentada anteriormente, con el fin de prepararse para las siguientes elecciones, en las que ganó Jesús Jiménez. Con ella se rebajó a quinientos pesos el monto de la renta anual que debía poseer cada elector. Bajo esta reglamentación se hicieron las elecciones de 1863.

En 1866, bajo esta misma ley, quedó “popularmente” electo José María Castro Madriz, a quien sustituyó, por golpe de Estado Jesús Jiménez, del 1 de noviembre de 1868 al 8 de mayo de 1869, como Presidente Provisorio. Como Presidente Constitucional, gobernó del 8 de mayo de 1869 al 27 de abril de 1870, cuando se le dio un golpe de Estado. En ese momento, el poder quedó en manos de Bruno Carranza, quien no pudo gobernar, dada la fuerza del General Tomás Guardia. No obstante, durante la corta estancia de Carranza en el gobierno, se emitió una nueva Ley Electoral, el 20 de junio de 1870, la cual rigió los eventos electorales costarricenses hasta 1889:

“Los requisitos para ser elector aumentaron, pues la edad pasó de 21 a 25 años y se exigió ser propietario de bienes inmuebles que globalmente tuvieran un valor mínimo de 1000 pesos, o tener ingresos anuales de 500 pesos. También se prohibió a oficiales, funcionarios judiciales y sacerdotes ejercer como electores. Los requisitos para ciudadano continuaron iguales, salvo el de la edad, que pasó de 20 a 21 años” (Vargas, 2005, p. 33).

Bajo esta regulación, se eligieron los diputados de la Asamblea Constituyente de 1871 que emitió la Constitución de 1871. Con ella el país llegó hasta 1949, siendo la de mayor vigencia temporal en el país. Empezó a regir hasta el 8 de mayo de 1872 y fue suspendida en varias ocasiones.

Con la emisión de la Constitución de 1871,

“igual a la Cartas de 1848, 1859 y 1869 quedó en manos del Congreso, como una de sus atribuciones (art. 73 sección 2º) abrir las actas electorales y

la clasificación y escrutinio de los sufragios para Presidente de la República” (Obregón Q., 200,181).

Entre 1870 y 1882 Tomás Guardia gobernó de forma autoritaria y su legado militar perduró en el país, por varios gobiernos, hasta inicios del siglo XX. Su obra fue abundante, pero debemos resaltar de su gobierno, la creación del Registro Civil en 1881. Así, el Estado y no la Iglesia, asume la inscripción de nacimientos, muertes y defunciones de la población costarricense. Por Ley LI, Salvador Lara, en ese momento en el ejercicio del poder, dejó establecida esta institución.

En mayo de 1882, poco antes de su muerte, Guardia por el Decreto X convocó a elecciones para Presidente y Diputados al congreso:

Art. 2º Estas se verificarán conforme á la ley de 20 de junio de 1870 y ademas leyes sobre la materia que esta deja vijentes en cuanto no se opongan á lo prescrito en el Título 6º de la Constitucion y de la presente ley” (Se respeta la ortografía de la época) (Colección Leyes y Decretos, 1882, P.60).

El general Próspero Fernández, asumió la presidencia constitucional, hasta 1885, año en que murió. Su primer designado, Bernardo Soto, terminó el período en 1886. A Soto le correspondió convocar a elecciones en 1885. Se debían sustituir el Presidente y los diputados que terminaban sus funciones (la mitad), para ello puso en vigencia la Ley Electoral de 1870, con algunas modificaciones, por ejemplo aumentó el número de electores y redujo de seis a tres los días de votación. Soto gobernó entre 1886-1890.

Para el proceso electoral de 1889, se enfrentaron por primera vez en Costa Rica, dos partidos políticos, el Partido Constitucional Demócrata, cuyo candidato fue José Joaquín Rodríguez, candidato de oposición al gobierno y el Partido Liberal, con Ascensión Esquivel de candidato del oficialismo.

Vale la pena resaltar el hecho, de que esta elección cierra una etapa de la vida política costarricense iniciada en 1870. En ese momento, por medio del sufragio, **el grupo opositor** accede al poder.

“Pero más relevante fue la presencia popular en los eventos, la identificación de un actor que abandonaba ahora el anonimato. Esta situación fue el resultado de un proceso de varias décadas, no el producto de la espontaneidad” (Vargas, 2005, p. 54.).

En 1889, poco antes de esta famosa elección, Ascensión Esquivel segundo designado (vicepresidente) de Bernardo Soto en su función como presidente, emitió una ley electoral (Decreto LXVI de 29 de julio 1889) que se reformó en 1893, por parte del Presidente Rodríguez.

A finales del siglo XIX, con base en la legislación electoral de 1893, el Poder Ejecutivo nombra las juntas electorales de provincia y los miembros prestaban juramento ante el Gobernador (art.19, Capítulo II). Las juntas electorales de provincia *“a su vez nombraban a las juntas cantonales, y estas últimas a las de distrito. De esta forma, existía un control verticalizado de la organización de las elecciones” (Molina, 1997, p. 2).*

La Ley de 1893, establecía además, que los Jefes Políticos locales (nombrados por el Ejecutivo), hacían la listas de votantes y que los distritos electorales eran definidos por el Poder Ejecutivo. Según el decreto LXVI en el Capítulo I *“Art. 8- Cada distrito electoral deberá elegir el número de electores que le corresponda, a razón de tres propietarios y un suplente por cada mil habitantes” (Colección de Leyes y Decretos, 1893, p. 236).*

El Ejecutivo tuvo atribuciones para establecer distritos electorales en pueblos más pequeños y siempre con derecho a tres electores. Estudios demuestran que estas facilidades se utilizaron para manipular elecciones a favor del candidato oficial; y que en caso extremo el Poder Ejecutivo tenía potestad de suspender las garantías individuales durante las elecciones.

Como las elecciones eran en dos grados,

“las Asambleas Provinciales, en las cuales los electores de segundo grado escogían al Presidente de la República y a los diputados, estaban presididas por el Gobernador de la provincia, un funcionario nombrado por el Poder Ejecutivo” (Molina, 1997, p. 2).

La etapa de gobiernos de carácter autoritario luego de los eventos de 1889, llegó a su fin en 1902 con la elección de Ascensión Esquivel. En estos años gobernaron José Joaquín

Rodríguez (1890-1894) y Rafael Iglesias (1894-1898-1898-1902). Ambos se aprovecharon del poder que les dio la Constitución de 1871 y ejercieron el poder de manera centralista y autoritaria. Abusaron de la atribución de suspender el orden constitucional, en especial en época de elecciones o en aquellos momentos en que la oposición fue un obstáculo para sus intereses políticos.

El período 1890-1902, sobresalió por la constante manipulación de las elecciones. Luego de los hechos del 7 de noviembre de 1889, cuando se respetaron las elecciones en que ganó el Partido Constitucional, liderado por José Joaquín Rodríguez, opositor al gobierno de Bernardo Soto, se olvidó el respeto a las urnas y a la libertad de elección.

Rodríguez y su Secretario de Estado Rafael Iglesias candidato oficial, en 1893, le arrebataron el triunfo al Partido Unión Católica, virtual vencedor de esas justas. Para evitar en el futuro un renacimiento de este partido, se emitió el decreto N.54 del 19 de julio de 1895:

“Artículo 36.—Ninguno puede ser inquietado ni perseguido por acto alguno en que no infrinja la ley, ni por la manifestación de sus opiniones políticas. No se podrá, sin embargo, hacer en ninguna forma propaganda política por clérigos ó seculares invocando motivos de religión ó valiéndose, como medio, de las creencias religiosas del pueblo. (Colección de Leyes y Decretos, 1895, p. 253).

Iglesias fue electo Presidente para los años 1894-1898 y abusando de su poder, logró reelegirse para el siguiente período, 1898-1902, al modificar el artículo 97 de la Constitución por el Decreto N. 4 (Colección de Leyes y Decretos, 1897, p. 62).

II. EL SIGLO XX: CAMBIOS IMPORTANTES EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

Con la designación de Ascensión Esquivel por Rafael Iglesias, como candidato de transacción (1902), se sacó del juego político a los militares y se establecieron las elecciones, como el procedimiento institucional más importante para dirimir las disputas sobre la sucesión presidencial. Su elección se llevó a cabo bajo la Ley Electoral de 1893.

Ascensión Esquivel había estado alejado de la política desde su derrota en 1889. Con su gestión se inauguró una etapa política de carácter civilista y liberal. Con Esquivel y sus

sucesores, Cleto González Víquez y Ricardo Jiménez Oreamuno, se vivieron “doce años de predominio legalista” (Rodríguez, 1980, p. 124). La legislación electoral en estos años, se vio enriquecida con varios proyectos importantes, tanto de González Víquez como de Jiménez Oreamuno.

Varias reformas electorales fueron impulsadas por Cleto Gonzáles V., entre 1908 y 1909. Vale la pena resaltar algunos aspectos: se eliminó la posibilidad de establecer distritos electorales de menos de mil habitantes, se dispuso que las elecciones de primer grado no se podrían celebrar si las garantías individuales estaban suspendidas. Según el Art, LV del Decreto N. 28 de 1908, que reformó la de 1893:

“Cada partido tiene derecho de nombrar entre sus electores un fiscal que acompañará al Presidente en todas sus funciones y cuidará de la buena aplicación de esta ley en el acto electoral.” (Colección de Leyes y Decretos, 1908, p. 273)

Además, se le confirió inmunidad a los electores de segundo grado, aún si las garantías constitucionales estuvieran suspendidas. En cuanto a lo miembros de las juntas electorales, éstos no podían ejercer cargos públicos mientras fuesen miembros de las juntas y se estableció que las asambleas cantonales estuvieran presididas por el presidente municipal correspondiente; y que los presidentes de las asambleas electorales de provincia fueran escogidos por la Corte. (Molina, 1997, p. 3)

Estas reformas se complementaron con una ampliación de las causas de nulidad y un endurecimiento de las sanciones penales por delitos electorales. Además se fortalecieron los aspectos de carácter formal y técnico de los procesos electorales, en lo que respecta a las papeletas (debían registrar la lista de candidatos de antemano) y se encargó a la Oficina de Estadística y Censos, de realizar los cálculos de población necesarios para la división electoral de Costa Rica.

Cabe anotar aquí que en esta reforma se incluyeron varios artículos que regulaban la campaña política, la función de los clubes partidarios y las manifestaciones políticas públicas.

Estos cambios no impidieron el fraude en las urnas, especialmente en las elecciones de segundo grado, a pesar de lo que la reforma de 1909 apuntaba:

Artículo 117.—Todo fraude en las votaciones, cometido ó consentido por las corporaciones ó funcionarios electorales ó por particulares, que no esté expresamente determinado por esta ley, hará incurrir á los responsables en la pena inmutable y sin atenuación de dos años de presidio en San Lucas, á los funcionarios; y de una año de presidio en el mismo lugar, á los particulares (Colección de Leyes y Decretos, 1909, p. 288).

Con el sucesivo desarrollo educativo, periodístico y político del país, fueron comunes las denuncias correspondientes, tanto de partidos políticos, como de ciudadanos independientes.

Para finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, Costa Rica experimentó, además de una consolidación constitucional (Constitución de 1871), una consolidación del liberalismo político en su desarrollo, tanto social como económico y político. La democracia por lo tanto, fue el ideal por alcanzar, como modelo político. A pesar de esto, no se logró más que ir avanzando en la depuración de los mecanismos electorales, formales y legales para alcanzarla, al menos, en su modalidad electoral.

Bases institucionales más firmes, como por ejemplo una nueva codificación (1888) y mayor independencia del sistema judicial, separación entre la Iglesia y el Estado (década 1880), gobiernos en manos de civiles y no militares (a partir de 1902, con excepción de Tinoco), mayor complejidad y competencia política, más partidos políticos, más reglas para el juego político, elecciones como mecanismo para acceder al poder, permiten observar un claro avance no sólo en el Estado de derecho, sino en la consolidación de ciertas instituciones, que han sido esencia misma de la historia nacional.

III. REFORMAS ELECTORALES DE 1913 Y 1925-1927

El proceso modernizador que se mencionó anteriormente, aunado a un interés personal en el tema, dan pie a las dos grandes reformas electorales de Ricardo Jiménez, una en 1913 y otra en 1925. Por Decreto N.79 de 1913 se emitió una nueva Ley de Elecciones que propuso el voto directo, eliminando el sistema en grados:

Artículo 4°.

El sufragio se ejerce en votación directa y pública y se practica en juntas populares para elegir Presidente de la República, diputados al Congreso Constitucional y regidores y síndicos municipales (Colección de Leyes y Decretos, 1913, p.285).

Con el voto directo, aunque no secreto (hasta 1925), al menos los votantes podían elegir quien los gobernaría, sin que mediaran los electores de segundo grado. Se pensó con esto eliminar en buena medida el fraude y la manipulación del voto. Además, se estableció que el Presidente no podía reelegirse en el período siguiente y que se accedía al poder por mayoría absoluta.

Sin embargo,

“en el contexto de un sistema presidencialista como el nuestro, las leyes dieron al Poder Ejecutivo y, particularmente, al Presidente de la República, el control casi exclusivo de todo el proceso electoral. Existía una cadena que partía del Presidente, seguía por el Secretario de Gobernación y Policía, pasaba por los gobernadores y jefes políticos y llegaba hasta los integrantes de las asambleas y juntas electorales, generalmente constituidas por las mismas autoridades”. (Salazar, 1995, p. 21).

En las elecciones de 1913 se aplicó la nueva ley, pero, como ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta, le tocó al Congreso definir quién ejercería la presidencia de la República. Por esta razón, rotas las alianzas entre los candidatos, previas a la elección, se pactó en el Congreso la llegada a la Presidencia de la República de Alfredo González Flores.

El gobierno de González Flores como es bien conocido, terminó abruptamente, tras el golpe de estado dado por su colaborador, Federico Tinoco. Tinoco gobernó por dos años aproximadamente y muy pronto se vio acorralado por la falta de apoyo popular, constantes protestas, la crisis económica y el no reconocimiento de su gobierno por parte de los Estados Unidos. Ante todo esto, y luego del asesinato de su hermano Joaquín Tinoco, presentó su renuncia ante el Congreso. El Congreso presionado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que amenazó con un desembarco de marinos en las costas costarricenses, delegó la Presidencia de la República (provisional) en Francisco Aguilar Barquero.

Las siguientes dos elecciones para Presidente, una en setiembre de 1919, en la que quedó Julio Acosta, y otra en 1923, con la que retornara al poder Ricardo Jiménez, se llevaron a cabo bajo la legislación electoral vigente desde 1913, ya que una interesante reforma a la Ley de Elecciones de 1918, había sido derogada por Francisco Aguilar B.

Para 1925, Ricardo Jiménez insiste en una reforma electoral, más profunda que la de 1913. Al ser aprobada, por decreto N. 75, se estableció el voto secreto:

Artículo 4°

El sufragio se ejerce en votación directa y por medio de voto secreto y se practica en Juntas Populares para elegir Presidente de la República, Diputados al Congreso Constitucional y Regidores y Síndicos municipales (Colección de Leyes y Decretos, 1925, p. 132)

Se incluyó también, que todos los partidos políticos tendrían su representación en las juntas electorales y el establecimiento de un Registro Cívico, aparece en el Capítulo II sobre Calificación de ciudadanía, Registro Cívico y listas de sufragantes:

Artículo 18

La ciudadanía costarricense y aptitud para ejercer el derecho de sufragio se prueban por el Registro Cívico General de la República creado con ese fin. El Poder Ejecutivo procederá sin demora a establecer dicha oficina y a reglamentarla, sobre las bases que fija la presente ley.

El Registro Cívico se llevará por un Registro General establecido en la capital de la República y por Registros Auxiliares a cargo de los Gobernadores en los cantones centrales y de los Jefes Políticos en los demás cantones (Colección de Leyes y Decretos, 1925, p 139).

Esta ley innovó con la creación Consejo Nacional Electoral (Título I, Capítulo I De las Juntas Electorales)

Artículo 7°

Para el mejor servicio electoral habrá un Consejo Nacional, compuesto de tres miembros propietarios y seis suplentes de nombramiento privativo del señor Presidente de la República, nombramiento que deberá hacerse por lo menos tres días antes de la fecha que esta ley señala para la instalación de tal Consejo (Colección de Leyes y Decretos, 1925, p. 132).

Las Juntas Electorales, serían igual que con la ley anterior, nombradas por el Presidente, éstas nombraban a la Juntas Cantonales (Art. 9) que a su vez nombraban a las Juntas de Distrito. El Poder Ejecutivo seguía siendo, finalmente arte y parte en el proceso electoral y el Congreso daba la declaratoria definitiva de los resultados.

Aprobada esta nueva legislación electoral y debido a que Ricardo Jiménez no había quedado totalmente satisfecho con ella, envía al Congreso un nuevo proyecto en 1927. Desde mayo 1926 el Congreso había modificado la Constitución de 1871 y la Ley Electoral de 1925, al disponer por el Decreto N.12 de 1926, que si ningún candidato había obtenido la mayoría absoluta, se realizarían de nuevo elecciones populares (segunda vuelta), con los dos aspirantes con mayor número de sufragios (Colección de Leyes y Decretos, 1926, p. 360).

Lo anterior se sumó a otros cambios en la Ley de Elecciones de 1927, que presenta importantes disposiciones:

- la Secretaría de Gobernación suministraría a partir de ese momento las papeletas a los ciudadanos, no los partidos como se venía haciendo,
- las juntas receptoras de votos no podían incluir o excluir a ningún votante,
- nadie podía sufragar si no estaba inscrito en el Registro Cívico,
- el Registro Cívico debía imprimir el número de cédulas necesario para cada provincia.

En el Capítulo III, sobre Calificación de la Ciudadanía, se establecieron los requisitos de la cédula:

Artículo 33.—*Las cédulas electorales contendrán:*

1°.—Nombre del distrito, cantón y provincia del domicilio del sufragante;

2°.—Fotografía del mismo;

3°.—Nombre y apellidos según la inscripción del Registro Cívico;

4°.—Nombre como es conocido comúnmente en la sociedad;

5°.—Firma usual, si sabe (la cual se recogerá en el momento de la entrega);

6°.—Firma, en facsímile, del Jefe del Registro y sello de la oficina.

Transitorio.—El requisito de la fotografía del sufragante no será exigido en las cédulas electorales que servirán para las elecciones que han de verificarse en el mes de febrero de 1928.

(Colección de Leyes y Decretos, 1927, p. 172).

Además no podían votar los ciudadanos que estuvieran en estado de quiebra o insolvencia (Cap. I, art.3, 5, Leyes y decretos, 1927, P.165) Si bien entonces, se modernizó el sistema electoral, quedaron varios temas sin normarse, el control del sufragio seguía en manos del Poder Ejecutivo, no se exigió el uso de foto en cédula y el voto femenino dejó de discutirse por razones de estrategia política.

Hubo que esperar más de veinte años para que estos faltantes pudieran ser subsanados. Mientras tanto, se trabajaba en otros detalles, que no dejan de ser claves en el accionar político-electoral nacional. Tal es el caso del cambio en el “ballotage”. En 1936 se pasó de la exigencia de una mayoría absoluta (50%), para definir al candidato vencedor a la Presidencia de la República, a un cuarenta por ciento de los sufragios. Si ninguno de los candidatos llegaba a este cuarenta por ciento, se hacía una nueva elección, entre los tres candidatos con mayor cantidad de votos. Esta fórmula se mantuvo luego, con una variante:

“En la constituyente de 1949 prevalece una fórmula transaccional, según la cual el umbral de legitimidad se fija en el cuarenta por ciento, pero de los sufragios válidamente emitidos” (Román, 2005, p.58).

La reforma a la Ley de Elecciones de 1936 incorporó también otros elementos, como la obligatoriedad del voto y sanciones a quien no cumpliera con este deber cívico. En 1939 se hizo otro ajuste a la ley electoral de 1936, se amplió el número de horas hábiles para el día de las votaciones. Con esta legislación electoral es que Costa Rica alcanza la crítica década de 1940.

IV. DÉCADA DE 1940 Y EL CÓDIGO ELECTORAL DE 1946

Ninguna reforma logró detener el fraude electoral. Es célebre por ejemplo, el de 1938 (elecciones de medio período para elegir la mitad de diputados al Congreso). Se denunció al gobierno de León Cortés, que dio claras muestras de haber entrado en el juego sucio, al desconocer la elección del diputado del partido Comunista Carlos Luis Sáenz. Cabe agregar que la violencia de parte del gobierno contra los opositores fue lo natural en esos años.

En las elecciones de 1940 Calderón Guardia llegó al poder por un aplastante 85% de los votos. Cambios sociales importantes se dieron en esa época y las diferencias ideológicas convulsionaron la sociedad costarricense. El Partido Comunista, fundado en 1931, se presentó en 1943 con el nombre de Vanguardia Popular y se alió al gobierno calderonista en sus reformas. Luego se unió al Partido Republicano Nacional en 1944, bajo el nombre, Bloque de la Victoria, que llevó al poder a Teodoro Picado.

En 1946 se propuso por primera vez un Código Electoral que contempló la creación de un Tribunal Electoral independiente del Poder Ejecutivo. Este tendría a su cargo la organización de las elecciones y el cómputo de los votos.

Como era de esperar el Código Electoral de 1946 tuvo una discusión de alto voltaje, tanto en la Asamblea Legislativa, como en la prensa y dentro del gobierno mismo. Reflejo mismo de la tensión política que vivía el país desde la llegada al poder de Calderón Guardia. El Secretario de Gobernación Soto Harrison, llegó al extremo de renunciar a su cargo, al negarse Teodoro Picado a presionar a sus diputados a favor de aligerar la aprobación del mismo. Dicha aprobación se logró en enero de 1946.

El Código logró en parte alejar al Poder Ejecutivo de la organización de los procesos electorales, sentando un precedente valioso en este tema. Pero todo comenzó por una profunda reforma al Registro Cívico, propuesta por el Secretario de Gobernación Fernando Soto Harrison, en 1945.

La Ley Orgánica del Registro Cívico planteaba aspectos novedosos como los que se señalan a continuación:

1- Un Registro Cívico con autonomía funcional.

- 2- *Depuración constante y permanente de las listas de votantes.*
- 3- *Obligación del Registro Civil de notificar al Registro Cívico, las defunciones de todo varón de más de 18 años.*
- 4- *Un Director del Registro Cívico de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia.*
- 5- *Remisión de las papeletas y estampillas de votación a las Juntas por medio del Registro Cívico (en número igual al de los sufragantes en cada mesa), que estén marcadas con sello y facsímil de la firma del registrador.*
- 6- *Se prohibió votar fuera del domicilio electoral que aparecía en el Registro (Datos tomados de Soto, 1995, p. 201-203).*

Este importante cambio entonces, fue complementado con el Código Electoral, que tuvo como pivote la creación de un tribunal integrado por tres magistrados, nombrados por cada uno de los tres poderes.

Con estas dos armas se enfrentó la elección de medio período (1946) y se dice, que efectivamente, se logró controlar el fraude, varias provincias fueron ganadas por la oposición y donde se denunció fraude, se repitió la votación.

La reforma se completó posteriormente, en diciembre de 1946 al variarse una serie de artículos del Código, referentes al Registro Electoral y al adicionarse un "Título Noveno" sobre la cédula de identidad. Este documento sería otorgado exclusivamente por el Registro Electoral (ya había dejado de llamarse Registro Cívico), contaría con foto, huella digital y firma, entre otros datos y sería a partir de ese momento, obligatorio portarla para todos los ciudadanos. (Colección de Leyes y Decretos, 1946, p.396 y siguientes)

Los dos años que siguieron a esta profunda reforma fueron de gran agitación política. Una oposición cada vez más violenta, a un gobierno más violento aun, hacen de las huelgas, persecuciones, la cárcel, las golpizas, las amenazas, los despidos, etc. el pan de cada día. Alianzas políticas difíciles de mantener, a nivel nacional, después de que terminara la luna de miel entre los aliados y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Nuevos sectores demandando espacios políticos reales. Nuevos grupos de profesionales jóvenes graduados de una universidad recién abierta en 1940, propugnando por la pureza en el sufragio y denunciando corrupción gubernamental, agotamiento de un sistema electoral basado en el fraude, etc.

En medio de este ambiente caótico se llevaron a cabo las elecciones de 1948, previo a un acuerdo de garantías electorales, entre el gobierno de Teodoro Picado y el líder del partido opositor Otilio Ulate. En dicho acuerdo, entre otras cosas, el gobierno se comprometió a aceptar los resultados de la elección, dados por el Tribunal Nacional Electoral. Además, se entregaría el control de las fuerzas públicas al ciudadano electo, veinticuatro horas después de dada la declaratoria del tribunal. Además se le otorgó al Tribunal Nacional Electoral, vigilancia y autoridad sobre los miembros de la policía nacional en cuanto a las actividades relacionadas con el proceso de elecciones.

Finalmente el Tribunal Nacional Electoral emitió su declaratoria, dos de los tres magistrados declararon el gane de Ulate, el tercero salvó su voto. El Congreso debía dar la declaratoria oficial y en medio de grandes debates, sobre las irregularidades del Registro Electoral, los diputados calderonistas y comunistas, anularon las elecciones de 1948 y declararon presidente a Calderón Guardia. Esto en última instancia, llevó a una guerra civil. José Figueres se alzó en armas y rápidamente derrotó a los calderonistas y sus aliados.

El fin de la guerra puso fin también a la Constitución de 1871. Durante los siguientes 18 meses, a partir del 8 de mayo de 1948, José Figueres, estuvo al frente de la Junta Fundadora de la Segunda República, que gobernó por decreto y convocó a una Asamblea Nacional Constituyente (Decreto 151 de 3 de setiembre de 1948):

1º-Se convoca a los ciudadanos a elecciones para Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, que deberá instalarse en esta capital a las 14 horas del día 15 de enero de 1949.

2º-El número de Diputados a elegir es de 45 propietarios y 15 suplentes. (Colección de Leyes y Decretos, 1948, P. 122).

Durante el proceso de discusión se presentó el asunto de la elección de los diputados y los Vicepresidentes del período de Ulate (1949-1953), que se acordó, fueran de elección popular. Después varias reformas, dicha elección, al igual que la de los diputados constituyentes, se hizo bajo el Código Electoral de 1946 reformado, el día 8 de octubre de 1949.

El 7 de noviembre de 1949 se emitió la nueva Constitución Política y al mes siguiente se abolió el ejército; otro paso fundamental en el desarrollo civilista costarricense.

Desde el 14 de setiembre de 1948, el Tribunal Nacional Electoral cambió su nombre, por el decreto 171 de la Junta Fundadora de la Segunda República:

1º-Que la honorable Comisión Redactora del proyecto de la Constitución Política de la Segunda República contempla el cambio de Tribunal Nacional Electoral por el de Tribunal Superior de Elecciones;

2º-Que es mejor la palabra Supremo en vez de Superior, porque, aunque ambas significan: “lo que está más alto”, es preferible, por tratarse de un Tribunal que disfrutará de todas las ventajas de un Poder del Estado, que se le denomine Supremo. El propio diccionario de la Lengua Castellana, dice: “Tribunal Supremo es aquel cuya jurisdicción se extiende a todas las provincias..., y de cuyas sentencias no hay apelación a otro” (Colección de Leyes y Decretos, 1948, p. 177 y siguientes)

La Constitución de 1949 en el capítulo I, “Los ciudadanos”, define la ciudadanía como:

“el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses de uno y otro sexo mayores de veinte años” (art.90)”

En el Capítulo II “El sufragio”, establece que:

Artículo 93. --- 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. (Así reformado por Ley No.2345 de 20 de mayo de 1959) (Colección de Leyes y Decretos, 1959, p.632-634)

Se señala en la Constitución que el Estado de oficio debe inscribir a los ciudadanos en el Registro Civil y que tiene la obligación de proveerlos de una cédula de identidad para ejercer el sufragio. Esta innovación ha dado enormes frutos a vida política costarricense porque determinó que sería el Registro Civil el encargado de crear los padrones electorales. La confiabilidad que esto ha traído es enorme, porque el mismo órgano encargado de inscribir los nacimientos y otorgar las certificaciones de defunción, maneja el registro electoral, logrando con esto, la constante actualización y depuración del padrón electoral.

El Registro Civil, pasó a ser, de acuerdo con la Constitución de 1949, una dependencia del recién creado Tribunal Supremo de Elecciones. Así bajo el título de Registro Civil se refundió, el Registro del Estado Civil y el Registro Electoral.

V. EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES A PARTIR DE 1949: SU INSTITUCIONALIDAD

La creación de un Tribunal Supremo de Elecciones ha sido celebrada por consenso general, como uno de los aportes más valiosos de la Constitución de 1949. A diferencia del Tribunal Nacional Electoral de 1946, compuesto por representantes de los tres poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá estar integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia (a partir de 1999, se escogen los magistrados por concurso).

Al Tribunal Supremo de Elecciones, la Junta Fundadora de la Segunda República en el decreto 721, le estableció las siguientes funciones, según las reformas al Código Electoral de 1946:

Artículo 10.–El Tribunal Supremo de Elecciones tendrá las siguientes atribuciones:

1ª–Hacer la convocatoria para las elecciones populares:

2ª–Declarar integradas las Juntas Provinciales con los delegados que designaren los partidos políticos inscritos y remover a aquéllos de sus cargos por causa justa a juicio del Tribunal;

3ª–Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. Tales interpretaciones o aclaraciones se harán a solicitud de los personeros de cualquier partido político inscrito, y de la resolución que se produzca, el Tribunal enviará copia literal telegráfica dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, a cada uno de los partidos inscritos. Si dentro de ese término publica la copia literal, puede omitir su envío a los partidos;

4ª–Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Electoral y las Juntas Electorales.

...

7ª–Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios recibidos por las Juntas Electorales en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a las Asamblea Legislativa, Representantes a la Asamblea Constituyente y Miembros de las Municipalidades;

8ª–Pronunciar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, y dentro del plazo que la ley determine la de los demás funcionarios citados en el inciso anterior... (Colección de Leyes y Decretos, 1949, Pp 329-333).

Esto fue parte del texto del Proyecto de Constitución, que la Junta Fundadora de la Segunda República presentó ante la Asamblea Constituyente. Dicho proyecto se rechazó por la Asamblea, que tomó de base de discusión la Constitución de 1871. Sin embargo, en lo que respecta al Tribunal Supremo de Elecciones, la Asamblea Constituyente tomó lo correspondiente a este Tribunal y lo agregó a la Constitución, bajo el Título VII, capítulo III de la nueva carta.

Se estableció además, que la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, le corresponden “exclusivamente” al Tribunal, al que se dio rango constitucional e independencia en el desempeño de sus funciones. Como se dijo anteriormente, de este organismo dependen las otras instancias electorales, el Registro Civil y las Juntas Electorales.

“El Registro Civil, que está a cargo de una Dirección General, se encuentra dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral; órganos a través de los cuales este registro ejerce sus atribuciones constitucionales, previstas en el numeral 104. Al Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral, la emisión de las cédulas de identidad y la elaboración de las listas de electores. Por mandato legal, la Dirección General del Registro Civil ha asumido hasta hoy la inscripción de los partidos políticos y sus candidatos; sin embargo, con la reciente aprobación del nuevo Código Electoral, esa atribución se traslada a un nuevo órgano que éste crea: el Registro Electoral, que en lo sucesivo también será el encargado de coordinar y dirigir la estructura temporal de programas electorales que se activa de cara a los distintos procesos electorales, así como de todo lo relativo al control del financiamiento de los partidos políticos (art. 28)” (Sobrado, 2009, P. 7).

Tales atribuciones permitieron que, sin mayores sobresaltos, las elecciones nacionales se llevaran a cabo cada cuatro años y los cambios de gobierno se sucedieran sin ninguna alteración, desde el momento en que empezó a funcionar. Lo más importante es tal vez, el hecho de que rápidamente la ciudadanía encontró en el Tribunal, una institución de alta confiabilidad. El gran temor del fraude electoral, que en última instancia, llevó a una guerra civil en 1948, fue superado por la gran confianza que se le depositó a esta institución. Demás está decir que para beneficio nacional, la institucionalidad que creó el Tribunal Supremo de Elecciones, ha permitido, durante sesenta años consecutivos, procesos electorales, que no alteran la ya tradicional democracia nacional.

Con las disposiciones de los Constituyentes, se logró finalmente, la desaparición del fraude electoral, lo mismo que la interferencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo en los procesos, muestra de ello es este artículo constitucional:

Artículo 97.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo (Constitución 1949).

Con respecto al nacimiento del Tribunal Supremo de Elecciones, hoy todavía se discute entre académicos (Iván Molina y Manuel Formoso) el tema de si se creó en 1946 o en el año 1949, lo cierto es que los diputados constituyentes estructuraron un modelo muy diferente de lo que se tenía en 1946:

“Ahora bien, el reconocimiento constitucional del “rango e independencia de los Poderes del Estado” y los requisitos y la forma de designación de los magistrados electorales, garantizan la independencia del TSE, la libertad de criterio de sus miembros y, en general, la autonomía de la función electoral. En efecto, en su nombramiento no tienen injerencia alguna los partidos políticos ni la Asamblea Legislativa; la desvinculación partidaria de los magistrados, una vez designados,

se asegura imponiéndoles una prohibición absoluta de participación política durante el período de su nombramiento (art. 88 del Código Electoral). Además, la forma escalonada en el tiempo con que se hacen sus designaciones, evita eficazmente el riesgo de una defenestración colectiva del organismo electoral y minimiza el de indebidas interferencias del Poder Judicial; mecanismo que, adicionalmente, fomenta un adecuado balance entre la experiencia de los magistrados de mayor trayectoria y los impulsos modernizadores que suelen tener los más jóvenes” (Sobrado, 2007, 2).

La creación del Tribunal Supremo de Elecciones, no finalizó el proceso reformador. Tan temprano como 1952, ya se vio un importante cambio, con la discusión y posterior emisión de la Ley Orgánica del Registro Civil (14 de enero de 1953), que estipula entre otras cosas:

Artículo 1º.—El Registro Civil depende en forma exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones y se compone de dos Departamentos; el del Estado Civil y el Electoral, ambos bajo la autoridad de un Director General. Su asiento será la capital de la República (Colección de Leyes y Decretos, 1953, P. 77-80).

En diciembre de 1952, aparece un nuevo Código Electoral, (Ley 1536 de la Asamblea Legislativa) que como gran novedad introduce un capítulo sobre la deuda política. El Estado contribuirá en parte, a partir de ese momento, al financiamiento de los gastos en que incurran los partidos políticos.

Más tarde, en 1956 la Asamblea Legislativa, reformó el artículo 96 de la Constitución y eliminó de una vez por todas la odiosa costumbre de trasladar a los empleados públicos, el gasto de las campañas de los partidos de gobierno (costumbre que se heredó desde 1910). Quedó establecido que los partidos que recibirían la contribución estatal, tendrían que obtener al menos un diez por ciento de los sufragios válidos emitidos en todo el país y que demostraran sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (Ley N.2936 de 18 de julio de 1956). Bajo esta ley, el Estado se compromete a reembolsar “los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo”.

En el Código de 1952 queda muy claro que es el Tribunal el que convoca a elecciones y no el Congreso, y que le corresponde al mismo hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidente, en los siguientes treinta días a la elección y la ley establece otro

período para los otros funcionarios. Así, por primera vez, el 21 de agosto de 1953, el Tribunal Supremo de Elecciones, hizo la declaratoria oficial de Presidente de la República.

Por el Decreto 1427 de 1952, se reformó el artículo 240 del Código Electoral y se estableció que:

“Artículo 240.—Todo costarricense de uno u otro sexo, mayor de veinte años o emancipado, deberá adquirir y portar su cédula de identidad para ejercer cualesquiera de las actividades enumeradas en el artículo 244 del presente Código.

La confección y entrega de la cédula de identidad será atribución exclusiva del Registro Civil, previo aporte de las pruebas y datos requeridos por este Código para ese objeto.”

Artículo 2º—La obligación de portar la cédula de identidad será efectiva para las mujeres a partir del 1º de julio de 1952. (Colección de Leyes y Decretos, 1952, p. 92)

En dicho Código además, se establecieron fuertes penas para los magistrados y funcionarios electorales que violen las normas establecidas y entorpezcan el proceso electoral.

Algunos cambios importantes a este Código Electoral y a la Ley Orgánica del Registro Civil, se llevaron a cabo en los años siguientes. La cédula, los datos que debería contener, obligatoriedad de portarla para aquellos mayores de 20 años (Decreto 2403, Colección de Leyes y Decretos, 1959) también fueron objeto de revisión.

En 1959, con el fin de garantizar el proceso electoral y la efectividad del sufragio, por constitución (N.177), fue establecido que el presupuesto del Tribunal Supremo de Elecciones no puede ser modificado por el Ministerio de Hacienda en el momento de elaborar el presupuesto anual del Estado.

El Tribunal por reforma constitucional sufrió una variante importante en 1961, por medio de la Ley 2741 se le adicionó al artículo 100 de la Constitución Política, que un año antes de las elecciones y seis meses después de realizadas, el Tribunal Supremo de Elecciones sería integrado por los tres magistrados propietarios y dos suplentes nombrados por la Corte Suprema de Justicia, para conformar un Tribunal de cinco miembros (Obregón Q. 2000, p. 372).

En la misma Ley 2741 se reformó el número de diputados que integrarían la Asamblea Legislativa y se eliminaron los suplentes.

Nuevas reformas afectaron el actuar del Tribunal. En 1971 se reformó el artículo 90 de la Constitución Política. La ciudadanía se le otorgó a todos los costarricenses a partir de los 18 años (Decreto 4859, Colección de Leyes y Decretos, 1971, p. 4625). En lo referente a la deuda política quedó establecido que se entregaría previamente, a los partidos políticos (Ley 4794, julio de 1971) (Colección de Leyes y Decretos, 1971, p.3277).

Luego, en 1997 (Ley 7675), se cambió la forma en que el Estado otorgaría su contribución, se estableció que serían acreedores de tal derecho los partidos que obtuvieran un cuatro por ciento de los sufragios válidos o que al menos eligieran un diputado. En esta ley se definió que la contribución estatal sería del 0,19% del producto interno bruto del año tras anterior a las elecciones, y que este dinero se destinaría al financiamiento de los partidos en el proceso electoral y a los gastos en que incurrieran por capacitación y organización política.

Aunque desde un principio se le concibió constitucionalmente como un órgano independiente, ello resultó reafirmado mediante reforma del año 1975 (Ley 5704) que, de manera expresa, le atribuyó al Tribunal el “rango e independencia de los Poderes del Estado” (art. 9 constitucional), con esto se sella todo un capítulo de reformas que desde la aparición de este órgano electoral, tendieron a agilizar y perfeccionar sus funciones.

También en esos años se vio transformado el panorama político de Costa Rica con un importante cambio constitucional, por la ley N. 5698, se eliminó la proscripción del partido comunista establecida desde 1949 y,

“en su lugar, introdujo la regla que condiciona el derecho fundamental de asociación política a que los partidos “se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República” (Sobrado, 2009, p. 12).

Una nueva reforma al Código Electoral de 1952 se realizó en 1997 (Ley 7675). Fueron modificados la mayoría de los artículos, 134 de 199 que contenía el Código. Con esto se dio un importante avance en lo referente a la conformación pluralista de los partidos políticos y la democratización de sus estructuras, así como lo que concierne a las contribuciones partidarias. De nada servía hacer elecciones democráticas con partidos políticos autocráticos.

Adicionalmente por resolución de la Sala Constitucional de 1997 abrió la posibilidad de atacar las decisiones partidarias a través del recurso de amparo electoral (cuando lesionaran los derechos políticos y la plena participación política de sus miembros); y la acción de nulidad (cuando la legalidad de dichas decisiones no fuere posible fiscalizarla a través del procedimiento recursivo del artículo 64 del Código Electoral),

“El reconocimiento de ese recurso y esta acción han producido un vigoroso ensanchamiento de la justicia electoral costarricense y, por intermedio suyo, permitieron una mejor realización de la aspiración constitucional a favor de la democratización interna de los partidos políticos. Los mayores logros de la jurisprudencia del TSE, a lo largo del último quinquenio, se expresan precisamente en este ámbito” (Sobrado, 2007, p. 8).

Hasta 1998 las elecciones nacionales y las municipales se hicieron de modo concurrente, el primer domingo de febrero cada cuatro años. En 1998 se promulgó un nuevo Código Municipal en el que se dispuso que los alcaldes municipales y los concejales de distrito debían ser electos popularmente, junto con los síndicos, en una elección autónoma, el primer domingo de diciembre. Así se hicieron las elecciones municipales en el 2002, 2006 y se harán en el 2010.

“Reformas electorales recientemente dispuestas harán que, a partir del 2016, la elección municipal se celebre a mitad del período presidencial y que en ésta se designen todos los funcionarios municipales de elección popular, es decir, incluyendo a los regidores que, del 2002 al 2010, han seguido designándose conjuntamente con el Presidente de la República y los diputados de la Asamblea Legislativa” (Sobrado, 2009, p. 2).

Vientos de cambio soplaban en la Costa Rica de fines del siglo XX y el Tribunal Supremo de Elecciones conciente de que se ponía fin a una época, establece como prioritario en su agenda, la elaboración de un nuevo Código Electoral. El proyecto se entregó a la Asamblea Legislativa en el año 2001 y tras mucho trabajo, discusiones y luego de un sin número de cambios, fue aprobado por la Asamblea Legislativa y finalmente, firmado por el Presidente Oscar Arias, el pasado 19 de agosto.



El cambio entonces, debió esperar sus años, pero las reformas electorales y el fortalecimiento institucional continuaron. Ya para esta época, se hizo notoria la apatía que reinaba en la ciudadanía costarricense. El nivel del abstencionismo en las elecciones de 1998 subió a un treinta por ciento y así se ha mantenido hasta hoy.

Investigaciones, conferencias, seminarios se han ocupado del problema del abstencionismo y han brindado una serie de pautas, para que el Tribunal Supremo de Elecciones colabore en concreto, en programas de motivación al electorado. La XVII Conferencia del Protocolo de Tikal, celebrada en Costa Rica en setiembre de 2003, seminario en el que participan organismos electorales de Centroamérica y El Caribe, se concentró en el análisis del abstencionismo en la región. La Sección de Capacitación del Tribunal, constantemente organiza cursos de aprovechamiento, en coordinación con diversas instituciones educativas, para promover la formación democrática. En julio pasado finalizó uno de estos cursos de cuarenta horas, sobre la Promoción de la Cultura Democrática en Espacios Educativos, que se impartió en coordinación con la Escuela de Educación de la Universidad de Costa Rica.

El problema está lejos de resolverse, sin embargo, al menos en el aspecto técnico y de infraestructura, el TSE trabaja para que el sufragio pueda ser emitido por la mayoría de los ciudadanos cerca de su lugar de residencia y en escuelas que cuenten con instalaciones adecuadas para el ingreso de cualquiera que quiera emitir su voto.

A partir del año 1998, hay avances importantes en materia de paridad política entre hombres y mujeres, con la puesta en vigencia del sistema de cuotas (acción afirmativa), que obligó a los partidos políticos a incluir en las listas de postulantes a la Asamblea Legislativa y municipales, el 40% de mujeres. En este primer momento, si bien se cumplió con la norma, las mujeres fueron colocadas en “el piso” de las listas, por lo que el resultado final, fue la poca proporción de mujeres elegidas en puestos de votación popular (19% en el Congreso).

Mediante la resolución n.º 1863 del 23 de setiembre de 1999 el Tribunal Supremo de Elecciones, dispuso que ese mínimo del 40% no solo debía aparecer reflejado en la lista partidaria globalmente considerada, sino también en sus “puestos elegibles”. Sólo si se cumplía con este requisito fueron inscritas las listas de candidaturas presentadas por los partidos en el Registro Civil, lo cual, de inmediato dio sus frutos. En el 2002, el 35% de los congresistas fueron mujeres y subió a 39% en el 2006, ocupando nuestro país uno de los primeros lugares

en este aspecto. Es más, por medio de otra sentencia del 31 de agosto de 2005, se aclaró que la participación femenina no tiene “techo” y puede superar el porcentaje acordado. Con la reciente aprobación del Código Electoral, finalmente se alcanzó la paridad; en su artículo segundo quedaron establecidos los Principios de participación política por género:

“La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación” (Código Electoral, 2009).

En el año 2002, la aparición de una tercera fuerza electoral, obligó a una segunda ronda. Ninguno de los tres candidatos del Partido Unidad Socialcristiana, Partido Liberación Nacional y Partido Acción Ciudadana (tercera fuerza), alcanzó el 40%, y en abril de ese año, en segunda vuelta, quedó electo el Dr. Abel Pacheco, del partido Unidad. Interesante observar que este proceso se llevó a cabo por el Tribunal de forma ordenada y rápida. Aun le faltaba una elección más, en diciembre de ese año, se efectuaron por primera vez elecciones de alcalde por separado. En el año 2002 entonces, se efectuaron tres elecciones de carácter nacional, que pusieron a prueba la solvencia y profesionalismo de esta institución.

Nuevos cambios constitucionales afectaron significativamente la vida política costarricense durante los años 2002, 2003 y 2006. Con el fin de ampliar la participación ciudadana, por Constitución se estableció el referéndum a nivel nacional. Cabe anotar que este tipo de consulta, a nivel local ya estaba prevista en el Código Municipal.

En consecuencia, se reformó el artículo 105 de la Carta Fundamental (reforma constitucional N.º 8281 de 28 de mayo de 2002). Aunque se mantuvo el principio según el cual la potestad legislativa está, por regla general, en manos de la Asamblea por delegación popular, se cambió la norma para prever que, excepcionalmente, el pueblo pueda avocar el ejercicio de esa potestad a través del instituto del referéndum (Sobrado, 2007, p. 3).

Una reforma constitucional del año 2003 (N.º 8364 del 1º de julio), agrega que el Gobierno de la República, además de “representativo”, es “participativo” porque lo ejercen “el pueblo y tres Poderes distintos, lo cual adquiere valor, en tanto ya se había establecido la posibilidad del referéndum popular. Sin embargo, fue hasta el año 2006 en que se dictó la Ley sobre la Regulación del Referéndum (N.8492 de 9 de marzo de 2006):

“Esta reforma constitucional es, sin duda alguna, una de las más trascendentales que se ha producido desde la promulgación de la Carta Magna de 1949, no solo porque la actualiza con la introducción de un instituto usual en el constitucionalismo contemporáneo mundial, sino especialmente porque éste ofrece oportunidades extraordinarias de profundización democrática” (Sobrado, 2007, p. 4).

No se hizo esperar la convocatoria a un referéndum nacional. El tema en discusión fue el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. El país llevaba más de cuatro años enfrascado en este asunto y la polarización alrededor de él no tenía visos de resolverse. Tras varios análisis por parte de las instituciones competentes y con todo en regla, gracias al reglamento de 2006, el Tribunal interpretó que era viable someter a referéndum el Tratado de Libre Comercio. El evento se realizó con gran éxito el 7 de octubre de 2007 y se decidió entre sí y no, con un gane para el sí por 18 mil votos.

Quedó establecido, a partir de ahí, que las consultas populares se reservarían únicamente para aquellos momentos excepcionales del acontecer nacional, que así lo requirieran. No es cualquier asunto el que se consultará al pueblo, sólo aquellos, que como el TLC, por su importancia y trascendencia, así lo reclamen.

VI. EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES AL DÍA DE HOY

El pasado 19 de agosto, el Presidente Oscar Arias sancionó con su firma el nuevo Código Electoral (Decreto 8765). El Tribunal Supremo de Elecciones entra así en una fase de modernización interesante. El Código aporta valiosos elementos en sus normas, que le permiten a la institución, un mejor margen de maniobra en materia electoral. Si bien se critica que faltaron muchas más reformas, lo cierto es que lo que se rescató del proyecto original del Código Electoral es un buen avance, y no se ha cerrado la posibilidad de nuevas reformas.

Los principales cambios que aportará este código en cuanto a donaciones y financiamiento son los siguientes:

- El financiamiento de los partidos políticos se hará de forma permanente para tareas de organización y capacitación.
- Se adelantará parte de la contribución estatal (artículo 96, Código Electoral 2009).

- Se estableció el financiamiento estatal de las elecciones municipales, que hasta esta fecha no lo tuvieron. El Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB; para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal, de conformidad con las reglas establecidas en la Constitución Política y en este Código.
- Se cuenta con mecanismos más ágiles para controlar el gasto y el uso adecuado de los fondos otorgados.
- En cuanto a donaciones privadas: sólo personas físicas, no jurídicas, podrán aportar recursos a los partidos políticos. Estos serán reportados al TSE.

Según establece el artículo 123 del nuevo Código Electoral:

Toda contribución debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante bancario o recibo oficial expedido por el partido político, en este caso firmado por el donante o contribuyente. Tales donaciones o contribuciones no podrán recibirse si son anónimas. Solo podrán realizarse depósitos en forma personal e individual, de manera que se acreditará como depositante a la persona que realice la gestión bancaria en forma directa, salvo en los casos en que el partido político titular de la cuenta acredite fehacientemente la identidad de los contribuyentes.

A través del Código Electoral se le dan herramientas al TSE para auditar las finanzas de los partidos políticos, siendo así, los delitos que se cometan sobre esta materia, tienen sus respectivas sanciones (Arts. 273-274 Código Electoral, 2009)

Entre los aportes más novedosos que en materia de derechos humanos presenta el Código Electoral, se tiene la participación política paritaria de hombres y mujeres (art. 2º). Además, el Título I de las Disposiciones Generales estableció que:

“La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el



total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno” (Art.2º Principios de Participación por Género, Código Electoral, 2009).

En el artículo 148 sobre inscripción de candidaturas quedó establecido que:

Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna. En el primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político.

Otro aporte nuevo es el Voto en el extranjero (aplicable hasta el 2014) y la inclusión de plantillas para las personas con discapacidad visual.

En un tercer lugar están las reformas tendientes al fortalecimiento de la institucionalidad electoral:

- Se crea un Registro Electoral, bajo el que funcionará una Oficina de Financiamiento de Partidos Políticos.
- Reforzamiento de la democratización interna de los partidos políticos. (Datos tomados del Semanario Universidad- 5 de agosto de 2009, P. 3 y del Código Electoral, 2009)
- Quedó establecido según el artículo 309, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia:

“El TSE contará con el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, dedicado a formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica, atendiendo criterios de regionalización”.

Para las elecciones de febrero y diciembre del 2010, el marco regulador será esta nueva legislación. Todo un reto para el TSE, debido al poco tiempo que se tiene para el ajuste. No hay duda que lo enfrentará como ha enfrentado los otros retos, con gran profesionalismo y seguros de marcar nuevos rumbos en la institucionalidad democrática de Costa Rica.

VII. CONCLUSIÓN

Después de este largo recorrido histórico en busca de los orígenes de la democracia electoral costarricense y el desarrollo de la institucionalidad democrática, no cabe duda que en este proceso, las leyes electorales de 1913 y 1925, fueron cruciales, lo mismo que el Código Electoral de 1946. No obstante, el Tribunal Supremo de Elecciones marcó con su sello un nuevo panorama para la democracia electoral costarricense. Antes de su aparición en 1949, el respeto al sufragio y la promoción partidaria fue difícil de alcanzar, debido a las interferencias continuas de los otros poderes del Estado, en particular, la intromisión del Poder Ejecutivo, en los procesos electorales. El modelo establecido por los constituyentes de 1949 para esta institución, ha sido reconocido como uno de los mejores en su especie:

“Sus características más significativas vienen dadas por ser un organismo permanente, autónomo, especializado y despartidizado, que concentra las atribuciones de administrador de las elecciones y de juez electoral. En su condición de jerarca del Registro Civil, que en nuestro país tiene carácter centralizado desde 1881, también se responsabiliza de su gestión y de la emisión de la cédula de identidad” (Sobrado, 2009, p. 6).

La autonomía del organismo electoral constituyó una verdadera garantía democrática, ya que como instancia imparcial, ha propiciado la organización de comicios justos, libres y transparentes, que han permitido una clara legitimidad en el sucesivo cambio de autoridades gubernamentales.

Como se vio, el Tribunal Supremo de Elecciones, lejos de estancarse, ha sido promotor de continuos cambios, no sólo en su estructura organizacional, sino en la promoción de numerosas reformas que mejoren la calidad de los procesos electorales, y otros. La aparición del Código Electoral en 1952 y la Ley Orgánica del Registro Civil, fueron muestra clara de ese espíritu renovador, al igual que la gran reforma de 1997, con el establecimiento de la cuota femenina del 40% y el amparo electoral.

El reto del Tribunal Supremo de Elecciones en la actualidad, será el de adaptarse a la nueva normativa que le impone el Código Electoral y que debe aplicar en las próximas elecciones de 2010. Pero de acuerdo con su historia, estas reformas brindarán un mejor desempeño de la institución, que de seguro, seguirá en proceso de perfeccionamiento y cambio.

LITERATURA CONSULTADA

- Aguilar Bulgarelli, Oscar. *Costa Rica y sus Hechos Políticos de 1948*. San José: Editorial Costa Rica, 1969.
- Apuntes para una Sociología Costarricense*. San José: EUNED, 1979.
- Botey Sobrado, Ana María, com. *Costa Rica desde las sociedades autóctonas hasta 1914*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1999.
- Botey Sobrado, Ana María. *Costa Rica entre guerras: 1914-1940*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005.
- Cañas, Alberto. *Los 8 años*. San José: Editorial Liberación Nacional, 1955.
- Cerdas A., Ana Luisa y Vargas, Gerardo. *La abolición del Ejército en Costa Rica. Hito de un camino de democracia y paz*. San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1988.
- Contreras, Gerardo. *La historia no es color de rosa. A propósito del setenta y cinco aniversario de la fundación del Partido Comunista en Costa Rica*. San José: Ediciones Perro Azul, 2006.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. *Código Electoral (Decreto 8765)*. San José, C.R.: s.n., 2009.
- Costa Rica del Siglo XX al XXI. Historia de una sociedad*. San José: EUNED, 2005.
- Costarricense por dicha. Identidad nacional y cambio cultura en Costa Rica durante los siglos XIX y XX*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2003.
- Días, David. *Reforma sin alianza, discursos transformados, interés electoral, triunfos dudosos*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2006.
- Fernández Durán Roberto. *La Huelga de Brazos Caídos*. San José: Editorial Liberación Nacional, 1953.
- Formoso Herrera, Manuel. *Teodoro Picado. Memorias*. San José: EUNED, 2001.
- Gómez, Carmen Lila (compiladora). *Las Instituciones Costarricenses en el Siglo XIX*. San José, Editorial Costa Rica, 1985.
- González, Luis Paulino (compilador). *Desarrollo Institucional de Costa Rica*. San José: SECASA, 1983.

- Los días de Don Ricardo*. San José: Editorial Costa Rica, 1976.
- Molina, Iván y Lehoucq, Fabrice. *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1999.
- Molina, Iván y Palmer, Steven. *Historia de Costa Rica. Breve, actualizada y con ilustraciones*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002.
- Molina, Iván. *Democracia y Elecciones en Costa Rica. Dos contribuciones polémicas*. Cuadernos de Ciencias Sociales 120. San José: FLACSO, 2001.
- Mora, Carolina. *Los Estados Unidos de América: un modelo para Costa Rica. Imágenes y percepciones en la prensa costarricense 1880-1903*. San José: Tesis de graduación presentada ante la Universidad de Costa Rica para obtener el grado de Maestría en Historia Rica, 1991.
- Morales, Gerardo. *Cultura oligárquica y Nueva intelectualidad en Costa Rica: 1880-1914*. Heredia: EUNA, 1995.
- Murillo, Jaime (compilador). *Las Instituciones Costarricenses*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1989.
- Obregón L., Rafael. *Hechos Militares y Políticos*. Alajuela: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 1981.
- Obregón Q., Clotilde. *El proceso electoral y el poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000.
- Pérez Brignoli, Héctor. *Breve Historia Contemporánea de Costa Rica*. México: Fondo de Cultura Económico, 1997.
- Quesada, Juan Rafael et al. *Costa Rica Contemporánea: raíces del estado de la nación*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2006.
- Ricardo Jiménez*. San José: EUNED, 2009.
- Rodríguez, Eugenio y Tinoco Luis Demetrio (compiladores). *El Pensamiento Neoliberal. El Pensamiento Social Cristiano*. San José: Editorial Costa Rica, 1980.
- Rodríguez V., Eugenio. *Biografía de Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica, 1980.
- Rodríguez V., Eugenio (compilador). *El Pensamiento Liberal: Antología*. San José: Editorial Costa Rica 1979.

Salazar M. Jorge Mario y Salazar M., Orlando. *Los Partidos Políticos en Costa Rica*. San José, EUNED, 1992.

Salazar M., Jorge Mario. *Crisis Liberal y Estado Reformista. Análisis político-electoral 1914-1949*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1995.

Salazar M. Orlando. *El Apogeo de la República Liberal*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1995.

Santamaría V. Marco Antonio. *Los años 40 en la perspectiva de un discurso histórico. Una visión retrospectiva de los integrantes del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales*. San José: EUNED, 2000.

Sobrado G., Luis Antonio. *El Régimen Electoral en la Constitución de 1949* (Pendiente de publicación), 2009.

Soto Harrison, Fernando. *Qué pasó en los años 40*. San José: EUNED, 1995. Vargas González, Hugo. *El sistema electoral en Costa Rica durante el siglo XIX*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2005.

Vivencias del Partido Vanguardia Popular. San José: Ediciones Perro Azul, 2008.

Zeledón, Marco Tulio (Director de la Edición). *Digesto Constitucional de Costa Rica*. San José: Colegio de Abogados de Costa Rica, 1946.

Revistas

Blanco Lizano, Randall. "Representación femenina legislativa y municipal en el 2002. El valor de las cuotas y la trampa de las vicealcaldías". En: *Revista de Ciencias Sociales*, III-IV(109-110): 57-68, (2005).

Rodríguez, Florisabel y otros. "El final del bipartidismo en Costa Rica: un retrato electoral 1994-2002". En: *Revista de Ciencias Sociales*, III-IV(109-110): 15-29, (2005).

Román Jacobo, Gustavo. "Ballotage desde la Historia de las Instituciones de Costa Rica". En: *Revista Estudios*, (18-19):57-60, (2004-2005).

Sánchez, Fernando. "Sistema Electoral y Partidos Políticos. Incentivos hacia el Bipartidismo en Costa Rica". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 27(1):133-168, (2001).

Conferencias y Congresos

Molina, Iván. "Fraude electoral y cultura popular en Costa Rica (1902-1948)". En: *XX International Congress of the Latin American Studies Association*. Guadalajara, México, 17-19 de abril de 1997.

Raventós, Ciska. "Abstención: conceptos y alcances, problemas asociadazos y posibilidades de superación. Perspectiva política. En: Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe XVII. San José, 23 de setiembre de 2003. Abstencionismo en Costa Rica.

Revistas Electrónicas

Barahona, Macarena. "La ciudadanía política de las costarricenses. La conquista de Ángela Acuña Chacón". Tomado de: <http://www.estudiosgenerales.ucr.ac.cr/estudios/index.html> (N.21)

Molina, Iván. "Estadísticas Electorales de Costa Rica (1897-1948) Una contribución documental". Tomado de: <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/bases/elecciones.htm>

Sobrado, Luis Antonio. "El Tribunal Supremo de Elecciones" . Tomado de: <http://www.estudiosgenerales.ucr.ac.cr/estudios/index.html> (N. 20).

Sobrado, Luis Antonio. "La primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances. En: *Revista de Derecho Electoral*, N.4 Segundo Semestre de 2004. <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>



Semblanza Cuerpo Nacional de Delegados*

Elena Isabel Alonso Quesada**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 28 de diciembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 08 de enero de 2010.

Resumen: Presenta una breve reseña historia de la creación del Cuerpo Nacional de Delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, así como una descripción de las labores realizadas por el mismo durante sus sesenta años de existencia.

Palabras claves: Delegados electorales / Cuerpo de delegados / Delegados / Participación ciudadana / Fiscalización electoral / Garantías electorales / Fortalecimiento de la democracia / Desarrollo de la democracia / Organismos electorales.

Abstract: This paper is a brief history of the creation of the Supreme Electoral Tribunal's National Body of Delegates, as well as a description of the tasks performed by said Body during along its sixty years of existence.

Key words: Electoral delegates / Body of delegates / Delegates / Citizen Participation / Electoral supervision / Electoral guarantees / Strengthening of democracy / Development of democracy / Electoral bodies.

* Semblanza presentada en el homenaje de la conmemoración del 60 aniversario del Cuerpo Nacional de Delegados del Tribunal Supremo de Elecciones.

** Licenciada en Historia y Geografía por la Universidad de Costa Rica. Profesora universitaria y autora de varias publicaciones en revistas académicas.

En primer lugar, agradezco el estar aquí a la Fundación para la Paz y la Democracia, FUNPADEM, inspiración y legado de ese costarricense ilustre y visionario que fue don Rodrigo Madrigal Nieto y donde hoy se encuentre, la Patria y los ciudadanos queremos decirle, se fue muy pronto!!!

I. RESEÑA HISTÓRICA

Es conocido, el deseo de las colonias españolas de buscar un camino para liberarse de la Corona española. A raíz de esto, surgieron en estas colonias del continente americano protestas y movimientos armados; que en su mayoría dieron origen a la independencia de estos pueblos. Gracias a esos gritos de libertad, en 1825 estos países ya eran libres.

Ejemplo de esto es que en el año 2009 países como México, Ecuador, Colombia, Bolivia están conmemorando los doscientos años de independencia.

En Centroamérica, Costa Rica marcó la pauta en épocas tempranas, cuando convocó a elecciones para nombrar un representante a las Cortes de Cádiz en 1811. El nombramiento recayó en el Presbítero Florencio del Castillo. Posterior a esta fecha, nuestro sistema político se organizó celebrando procesos electorales de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1812.

La lucha que el Presbítero don Florencio del Castillo dio en las Cortes de Cádiz logró frutos, en lo que respecta a los derechos y libertades para criollos, esclavos y mestizos.

La vida institucional se va construyendo y va dando paso a importantes procesos político-electorales. El carácter de país joven, con poca población, de escasos recursos, con un futuro político incierto y formando parte geográfica – política y económicamente de sus hermanas las Provincias Centroamericanas; hicieron que Costa Rica se organizara en forma independiente.

En el siglo XIX el país organiza su sistema democrático, haciendo énfasis en las libertades democráticas y en el logro de algunas garantías, resultando de la resistencia de algunos sectores de trabajadores.

En los primeros cincuenta años del siglo XX, importantes cambios sociales, políticos y electorales van encaminados a la democratización del VOTO.

El Presidente, don Ricardo Jiménez Oreamuno, con una amplia visión política y aspirando que fuese el ciudadano el gran protagonista en el proceso electoral, logró que el voto fuera directo y secreto.

Ya en 1946, la situación política del país era convulsa y se asomaban presagios de que la contienda electoral iba a ser de confrontación. El licenciado Teodoro Picado, Presidente de la República, deseaba que la contienda electoral se desarrollara en un ambiente de libertad de garantías irrestrictas y por consiguiente, que no se cuartaran en ninguna forma manifestaciones o actividades políticas de los electores.

La actitud represiva de la Policía Nacional, hizo que el presidente Picado lograra que el tribunal Nacional Electoral ejerciera vigilancia sobre los miembros de ésta. En cuanto a las actuaciones relacionadas con el proceso electoral y de acuerdo con lo expuesto, se crea el Cuerpo de Delegados. Más adelante, la nomenclatura de este órgano se modifica a Cuerpo Nacional de Delegados.

En sesión extraordinaria celebrada por el Tribunal Nacional Electoral a las 14 horas del 27 de agosto de 1947, en su artículo 2, con asistencia de los miembros propietarios, se continuó con la escogencia de las personas que “ocuparían cargos en el Comité de Investigación y en el Cuerpo de Delegados del Tribunal” por lo que cada provincia tendría un delegado.

Se nombraron entonces por la provincia de San José al señor Aquiles Bonilla, por Alajuela a Francisco Ruiz Fernández, por Cartago a don Julio Molina Calvo y por Guanacaste a don Oscar Ruiz Centeno. Se acordó que el Delegado por San José, Aquiles Bonilla, actuaría como delegado general.

La función de este Cuerpo de Delegados en el proceso electoral de 1947, cumplió un rol trascendental en la pureza del sufragio y en la vida democrática de Costa Rica. Al ser la policía nacional gobiernista en su totalidad, era muy importante que existiera una figura de imparcialidad política.

En muchos centros de votación las urnas no se abrían a la hora señalada por el reglamento, los representantes de los partidos luchaban por la pureza del sufragio y porque el ciudadano acudiera sin ningún temor a depositar su voto. A la hora de cerrar esas urnas, se debía velar porque el conteo de votos se hiciera bajo las más estrictas normas de transparencia. El traslado

de la documentación electoral venía en saco de “gangoche” y debía ser traída por los miembros de las diferentes mesas electorales. Esta documentación no llegó a su lugar de destino como tampoco llegaron los ciudadanos que habían custodiado la voluntad del pueblo.

Proclamada la constitución de 1949 y con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, el Cuerpo de Delegados pasa a llamarse Cuerpo Nacional de Delegados y comienza a cumplir un rol trascendental en los procesos electorarios y consultivos del TSE. La labor de estos ciudadanos y ciudadanas que coadyuvan al TSE en cada proceso electoral, es siempre una labor que va acompañada de ética, respeto, actitud democrática, imparcialidad y de un increíble voluntariado.

A estos delegados, siempre con actitud creativa, conciliadora y positiva ante las decisiones de consenso, les corresponde cumplir una labor muy difícil en los procesos electorales de los años 50, 60, 70 y 80, en que aún estaban vivas aquellas diferencias de color político que dividieron a la familia costarricense.

Estos delegados se convirtieron en facilitadores de los procesos electorales, utilizando el diálogo y la resolución alterna de conflictos, como herramientas principales para el resguardo de la institucionalidad democrática costarricense.

Durante estos 60 años, la labor de este Cuerpo Nacional de Delegados radica en los ciudadanos y ciudadanas que cada cuatro años coadyuvan al Tribunal Supremo de Elecciones. Es a través de esa entrega solidaria, imparcial y de voluntariado, que se ha logrado la consolidación de la democracia electoral.

El Cuerpo Nacional de Delegados se ha convertido en la fuerza o brazo civil del Tribunal Supremo de Elecciones en la calle.

Señores y señoras delegados, ausentes y presentes: Muchas gracias, por su entrega de servicio a la patria; ustedes representan los más claros Valores: de Responsabilidad, Fervor Cívico, Integridad – Servicio – Voluntariado y Cumplimiento del Deber.



II. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. *Actas de las sesiones del Tribunal: actas números 48, 50, 51 y 52*. San José, C.R.: El Tribunal, 1947

Formoso Herrera, Manuel. *Teodoro Picado: memorias*. San José, C.R.: UNED, 2001.

Mora Chinchilla, Carolina. *La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional*. Artículo en prensa para ser publicado en la Revista de Derecho Electoral, N° 9 del primer semestre del 2010.

Obregón L., Rafael. *Hechos militares y políticos*. Alajuela, C.R.: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 1981.

Obregón, Clotilde. *El proceso electoral y el poder ejecutivo en Costa Rica*. San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000.

Rodríguez V., Eugenio. *Biografía de Costa Rica: los días de don Ricardo*. San José, C.R.: Editorial Costa Rica, 1976.



Sección Especial
NUEVO CODIGO ELECTORAL



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

Max Alberto Esquivel Faerron*
Hugo Picado León**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de diciembre de 2009.

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

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

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

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

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

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

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA

La reforma integral al Código Electoral que entró en vigencia el 2 de setiembre de 2009, tuvo como punto de partida el proyecto de reforma elaborado por el mismo TSE en el año 2000;



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

Cabe indicar que, durante la última década del siglo XX, en toda Latinoamérica hubo una oleada de propuestas de reforma electoral que pretendían dar respuesta a las que en ese momento se planteaban como exigencias fundamentales para el desarrollo del ordenamiento jurídico electoral y del sistema político en general². Concretamente, la mayoría de las modificaciones a la legislación electoral adoptadas por varios países de la región durante ese período, buscaron la incorporación de mecanismos que aseguraran una mayor inclusión y participación de la ciudadanía en el sistema político³.

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

- 1 Corresponde al entonces Presidente de la República incorporar el proyecto de ley en la corriente legislativa haciendo uso de la potestad de iniciativa legislativa que le asigna la Constitución Política al Poder Ejecutivo. Posteriormente el proyecto fue tramitado bajo el expediente legislativo # 14.268.
- 2 Sobre el proceso que condujo a las propuestas de reforma electoral en Costa Rica véase PICADO LEÓN (2008).
- 3 Algunos de estos mecanismos son el voto preferente, la posibilidad de presentar candidaturas independientes sin estructura partidaria y la revocatoria de mandato.

de esas propuestas carecieron del apoyo de la mayoría de diputados integrantes de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos⁴.

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

III.- NUEVA CONCEPCIÓN DEMOCRÁTICA

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

En términos generales, la política de reforma de la Comisión giró en torno a la gobernabilidad y la transparencia. Contrario al diseño original de la propuesta presentada por

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. CAMBIOS EN LAS ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

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

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

En el contexto del nuevo Código, las funciones de administración electoral comprenden el desarrollo de todas aquellas actividades de planeación, organización y ejecución, que resultan necesarias para garantizar el ejercicio pleno de la participación política electoral y la libre emisión del sufragio por parte de la ciudadanía. Era precisamente este ámbito el que concentraba la mayor cantidad de funciones asignadas al TSE por parte de la legislación anterior. Las cinco atribuciones de administración electoral que contemplaba el artículo 19 de dicho Código, eran la realización de la división territorial, la integración de las juntas electorales, la fiscalización del uso razonable y equitativo los medios de comunicación para la propaganda, la vigilancia de los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos y la declaratoria de elección.

Cabe indicar, en este sentido, que la nueva normativa toma estas mismas atribuciones y le adiciona otras más que reflejan, en buena medida, los cambios y nuevas exigencias acaecidas en los últimos 57 años en materias tan importantes como el financiamiento de las campañas,

propaganda y encuestas electorales e institutos de democracia directa¹². El siguiente cuadro muestra las atribuciones del TSE en el ámbito de la administración electoral:

Tabla N° 1

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

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

Cabe señalar, por su parte, que el reconocimiento expreso de atribuciones asignadas en materia jurisdiccional, resulta novedoso en la legislación electoral¹³. De previo a ello las actuaciones del TSE en este campo tuvieron, en su mayoría, un sustento jurisprudencial apoyado en la aplicación analógica de otra normativa, tal como la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Sin embargo, hasta agosto de 2009 prácticamente no existían normas legales en esta materia, con las consecuentes inconveniencias para la ciudadanía, los consultores jurídicos y, en general, para los operadores del derecho electoral. El nuevo Código Electoral incluye un capítulo sobre jurisdicción electoral compuesto por 51 artículos.

12 Véase artículo 12 del Código Electoral vigente.

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

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

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

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

Tabla N° 2

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

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

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

14 SOBRADO GONZÁLEZ (2005), p. 28.

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

que la Asamblea Legislativa interprete auténticamente la ley electoral, dejando al TSE como el único órgano con potestad para hacerlo.

También debe incluirse en esa competencia de apoyo a la potestad legislativa, la consulta vinculante prevista en el artículo 97 de la Constitución Política, que obliga a la Asamblea Legislativa a consultar la posición del TSE en el procedimiento de formación de las leyes en materia electoral. Además, el criterio vertido por el organismo electoral resulta vinculante de manera absoluta en época electoral (6 meses anteriores y 4 posteriores a la celebración de una elección popular) y relativo en los periodos restantes¹⁶. El nuevo Código, además, asigna al TSE la tarea de promover las reformas electorales que estime necesarias. En el siguiente cuadro se reseñan las atribuciones cuasi-legislativas que regula expresamente el artículo 12 del nuevo Código Electoral:

Tabla N° 3

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

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

Existe, por su parte, otro tipo de funciones que el reciente Código le asigna al TSE, y que resultan novedosas en tanto reconocen la necesidad de que el organismo electoral actúe eficazmente en la promoción de la ciudadanía activa. Ello implica propiciar actividades de capacitación, debate y formación, que promuevan una deliberación informada por parte de la ciudadanía. En concreto, el artículo 12 de la nueva normativa electoral señala que el TSE tiene las siguientes atribuciones:

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

Tabla N° 4

Atribuciones para la Promoción de una Ciudadanía Activa
Formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía, en relación con la importancia que revisten la participación política ciudadana y el financiamiento a los partidos políticos para la democracia Una vez hecha la convocatoria a elecciones, garantizar de manera efectiva el acceso de todos los partidos políticos participantes en un proceso electoral en los debates político-electorales que organice

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

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

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

V. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

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

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

1. Integración del Tribunal Supremo de Elecciones

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

Lo mismo sucederá seis meses antes y tres meses después de las elecciones municipales que, con la nueva normativa, se realizarán dos años después de los comicios nacionales, a partir de 2016. Cabe indicar que el Código derogado preveía una integración de cinco magistrados para el caso de las elecciones de presidente y vicepresidentes de la República y diputados; pero no preveía la ampliación del pleno para el caso de las elecciones municipales.

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

2. Estructura Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones

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

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



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

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

Diagrama N°.1



Fuente: elaboración propia.

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

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

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

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

Tabla N°.5

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

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

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

Para cumplir con estas funciones, mediante acuerdo adoptado en el artículo cuarto de la Sesión Ordinaria N° 089-2009, celebrada el ocho de setiembre del año dos mil nueve, el TSE dispuso organizar el REFPP creando en su seno tres departamentos que lo apoyarán en el ejercicio de las funciones asignadas por la normativa electoral. Tales departamentos son el de Registro



de Partidos Políticos, el de Coordinación de Programas Electorales y el de Financiamiento de Partidos Políticos.

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

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

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

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

22 *Ibíd*, p. 26.

Tabla N°.6

PROGRAMAS ELECTORALES PARA LAS ELECCIONES DE FEBRERO DE 2010

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

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

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

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

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

Según lo regula el artículo 309 de dicha normativa, el IFED tiene por objeto “formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica, atendiendo criterios de regionalización”. Además, entre otras, tiene las siguientes atribuciones:

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



Tabla N°.7

FUNCIONES DEL IFED

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

Fuente: elaboración propia a partir del Código Electoral.

Por tal razón, el diseño normativo del IFED es sumamente ambicioso al encargarle tres funciones básicas: la formación cívica, la capacitación electoral, la capacitación de funcionarios electos y la investigación sobre democracia. Los públicos meta fundamentales,

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

V. CONCLUSIÓN

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

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

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alcántara Sáez, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Alcántara Sáez, Manuel (2006). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones USAL. 3 tomos.
- Alfaro Salas, Sergio (2001). "Sistema electoral y cambio organizativo en los partidos: el caso de Costa Rica". En: *América Latina Hoy*, N°.27 (abril), pp. 67-87.
- Freidenberg, Flavia. (2006). "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto". En: Fernando Sánchez y José Thompson (eds.). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*. Serie Cuadernos de Capel, N°.50. San José: IIDH.
- García Díez, Fátima (2004). "El futuro de la tecnología electoral: soluciones técnicas y problemas políticos". Ponencia presentada en la II Reunión Interamericana de Tecnología Electoral OEA, Panamá, 1 y 2 de marzo de 2004.
- García Díez, Fátima (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. Salamanca: Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- García Díez, Fátima (2006). *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Documentos CIDOB, Serie América Latina N°.14, Barcelona: CIDOB Ediciones.
- Lehoucq, Fabrice (2002). "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". En: *International Political Science Review*, Vol.23, N°.1, págs. 29-46.
- Lehoucq, Fabrice (2004). "Elections, suffrage rights, and voter turnout rates in Central America, 1901-2000". En: *Problèmes d'Amérique Latine*, N°.54, Fall 2004.
- Lehoucq, Fabrice y David Wall (2004). "Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala". En: *Electoral Studies*, N°.23, págs. 485-500.
- Ovejero, Félix, Martí, José Luis y Gargarella, Roberto (compiladores) (2004). *Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.



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

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

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

Sobrado González, Luis Antonio (2005). *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A..

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

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



Justicia electoral en el nuevo código

zetty Bou Valverde*
José Joaquín Guzmán Herrera**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de noviembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de enero de 2010.

Resumen: Analiza cada uno de los procesos que el Código Electoral publicado el 2 de setiembre de 2009, le atribuye a la jurisdicción electoral: recurso de amparo electoral, impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción, acción de nulidad de acuerdos partidarios, recurso de apelación electoral, demanda de nulidad relativa a resultados electorales, cancelación o anulación de credenciales, tanto de funcionarios municipales de elección popular, como de miembros de los Supremos Poderes y denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Palabras claves: Jurisdicción electoral / Justicia electoral / Amparo electoral / Nulidad electoral / Cancelación de credenciales / Acción de nulidad.

Abstract: This paper analyzes each of the judicial proceedings that can be filed before the electoral jurisdiction under the Electoral Code, published on September 2nd, 2009: writ of electoral amparo, objections of accords of political parties' in the process of constitution and registration, action for annulment of partisan accords, remedy of electoral appeal, action for annulment of electoral results, cancellation or annulment of credentials of both popularly elected municipal officials and members of the Supreme Powers and accusation of political bias or belligerence.

Key words: Electoral Jurisdiction / Electoral Justice / Writ of Electoral Amparo / Electoral Nullity / Cancellation of Credentials / Action for annulment.

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

** Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de San José. Bachiller en Ciencias Política por la Universidad de Costa Rica.

I. INTRODUCCIÓN: LA JUSTICIA ELECTORAL EN COSTA RICA

En el mundo coexisten diferentes sistemas de justicia electoral, determinados por la evolución de cada región y país, los reclamos sociales y acuerdos de las fuerzas políticas en un momento histórico dado. No obstante, se evidencia una marcada tendencia hacia la *judicialización* (entendida como “despolitización”, según interpretación acuñada por Héctor Fix Zamudio) de los procedimientos contencioso-electorales, independientemente de la ubicación del órgano encargado de tramitarlos. Se busca cumplir con la exigencia de contar con recursos efectivos ante jueces o tribunales competentes que brinden las debidas garantías, tanto orgánicas (autonomía funcional y financiera, eficiencia, independencia e imparcialidad, idoneidad, responsabilidad) como procesales (acceso efectivo a la justicia, tutela judicial efectiva, debido proceso).

El “sistema latinoamericano”, se caracteriza, además, por tener tribunales electorales especializados de naturaleza administrativa o jurisdiccional, y en algunos casos, como ocurre en nuestro país, un órgano constitucional, con rango de poder de la república¹,

En Costa Rica la jurisdicción electoral² es ejercida de manera exclusiva y excluyente por el Tribunal Supremo de Elecciones, en lo sucesivo TSE, (219)³ de acuerdo con los principios⁴

1 Artículo 9, Constitución Política. “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el Pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. / Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. / Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes”.

2 En ejercicio de la potestad derivada de la soberanía del Estado de aplicar el Derecho al caso concreto para resolver la controversia de manera definitiva, el TSE, como juez de la mayor jerarquía, “dice o declara el derecho” de manera exclusiva y excluyente en el ámbito electoral.

3 En lo sucesivo, el número de artículo del Código Electoral pertinente al texto que se desarrolla se indica entre paréntesis.

4 En materia electoral, a falta de disposición expresa, se estará a los principios generales del Derecho (art 1 Código Electoral –CE-); Principios de participación política por género –paridad y alternancia- (art 2 CE); adicionalmente los principios pro participación, democrático, soberanía popular, pro libertad, no falseamiento de la voluntad popular, conservación del acto electoral, preclusión y calendarización, economía electoral (así como seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y equidad, referidos al campo electoral), según la jurisprudencia del TSE.

y con base en las fuentes del ordenamiento jurídico enunciados en el Código Electoral, en lo sucesivo CE ⁵ (219 y 222).

Dentro del contencioso electoral (entendido como conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales⁶ frente a actos y procedimientos electorales) el TSE conoce y resuelve todos los conflictos, salvo las acciones de inconstitucionalidad y los recursos de *habeas corpus* que son conocidos por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y los delitos electorales, los que se mantienen dentro del ámbito de competencia de los tribunales penales ordinarios.

La jurisprudencia del TSE en materia electoral es vinculante *erga omnes*, salvo para sí mismo (221), de manera tal que puede variar en el tiempo, por una nueva integración o un enfoque diverso del tema. Sus resoluciones tienen fuerza de cosa juzgada material, dado que no pueden ser revisadas por ninguna otra instancia. Podrán ser aclaradas o adicionadas, cuando así lo soliciten las partes en el plazo establecido de tres días y de oficio, en cualquier momento, aún en etapa de ejecución del fallo, cuando así lo amerite la adecuada ejecución de lo resuelto. (223) ⁷

El nuevo código atribuye a la jurisdicción electoral el conocimiento (220) de siete procesos, a saber:

- a) El recurso de amparo electoral.
- b) La impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción.
- c) La acción de nulidad de acuerdos partidarios.
- d) El recurso de apelación electoral.
- e) La demanda de nulidad relativa a resultados electorales.
- f) La cancelación o anulación de credenciales

5 La Constitución Política; los tratados internacionales vigentes en Costa Rica; las leyes electorales; los reglamentos, las directrices y las circulares emitidos por el TSE; los estatutos de los partidos políticos debidamente inscritos; las demás disposiciones subordinadas a los reglamentos y los estatutos partidarios. Las normas no escritas, como la jurisprudencia electoral, los principios del derecho electoral y la costumbre, tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan (art 3 CE).

6 El TSE aplica el derecho al caso concreto para resolver una controversia con base en los principios y fuentes del Ordenamiento Jurídico Electoral (art 222 CE)

7 De conformidad con el artículo 103 de la Constitución Política "Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato."

- i. Funcionarios municipales de elección popular
 - ii. Miembros de los Supremos Poderes.
- g) La denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Algunos de ellos, como el recurso de amparo y el de apelación electoral, pueden ser presentados en época electoral y no electoral, al igual que las denuncias por parcialidad o beligerancia política. Otros, como la impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción, solamente en esa etapa de la vida partidaria. La acción de nulidad se puede interponer durante los procesos de postulación de candidatos de elección popular o selección de autoridades internas. La demanda de nulidad relativa a resultados electorales, únicamente durante la jornada electoral propiamente tal -fase del proceso de sufragio- y escrutinio. La cancelación o anulación de credenciales, luego de la entrega de éstas a los funcionarios electos popularmente.

Desde otra perspectiva, algunos de los recursos proceden únicamente contra actos de los órganos partidarios (acción de nulidad contra acuerdos partidarios, impugnación de acuerdos de asambleas de partidos en etapa de constitución e inscripción), contra actos de los órganos que intervienen en el proceso electoral (recurso de apelación electoral, demanda de nulidad relativa a resultados electorales), contra funcionarios públicos en ejercicio de un cargo (beligerancia, cancelación de credenciales), contra órganos partidarios, funcionarios o particulares (amparo electoral).

Por su incidencia en la validez de los resultados electorales, se pueden clasificar en aquellos que la tienen (recurso de apelación electoral, demanda de nulidad de resultados electorales, durante procesos electorales nacionales y municipales, impugnación de acuerdos de asambleas de partidos en formación, y acción de nulidad de acuerdos partidarios, dentro de los procesos eleccionarios intrapartidarios) y los que no la tienen (amparo, beligerancia, cancelación o anulación de credenciales).

Hechas las anteriores disgregaciones, nos referiremos de seguido a cada uno de los procedimientos que conforman nuestro sistema de justicia electoral.

II. INSTITUTOS DE JURISDICCIÓN ELECTORAL

A. *Recurso de Amparo Electoral*⁸

Este recurso, que se define *per sé* como derecho fundamental, a su vez se concibe como un mecanismo procesal para garantizar la tutela efectiva de los derechos y las libertades de carácter político-electoral (derechos humanos fundamentales consagrados en la Constitución, los Instrumentos Internacionales y las leyes), frente a partidos políticos y otros sujetos públicos o privados, que de hecho o de derecho, se encuentren en una posición de poder idónea para afectar su ejercicio legítimo. No es un amparo de legalidad.

Procede contra toda acción, omisión o simple actuación material, sea ésta arbitraria o fundada en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas, que viole o amenace violar cualesquiera de los derechos y libertades tutelados,⁹

En cuanto a legitimación activa se refiere, podrá ser interpuesto por la persona directamente afectada o por un tercero a favor de ésta, siempre y cuando identifique al beneficiario de su gestión y suministre la dirección donde pueda ser notificado. En este último supuesto será necesaria la ratificación del afectado en los siguientes tres días hábiles, caso contrario se procederá al archivo de la gestión. (227)

Como regla general, el recurso deberá ser interpuesto dentro de los dos meses siguientes a la fecha en la que inicie la perturbación del derecho. Sin embargo, cuando el afectado sea un aspirante a un puesto de elección popular y la afectación se suscite dentro del período de escogencia de que se trate, el recurso deberá plantearse necesariamente dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acto lesivo o a la celebración de la asamblea en que se produjo la supuesta afectación. (228). Estos plazos de caducidad (y no de prescripción como erróneamente consigna el código) tan cortos, se justifican por el ajustado calendario electoral que debe cumplirse y la aplicación del principio de preclusión y calendarización que rige en la materia.¹⁰

8 Este recurso fue creado jurisprudencialmente por el TSE mediante resolución TSE No 303-E-2000, y desarrollado en ulteriores resoluciones, y fue incorporado al nuevo Código Electoral, vigente a partir del 2 de setiembre del 2009

9 Los reclamos contra las decisiones de los organismos electorales inferiores no se tramitarán por esta vía, sino por la del recurso de apelación electoral (art 225 CE)

10 Al respecto pueden verse las resoluciones 0080-E-2002, 1878-E-2004, 0129-E-2006, en la página www.tse.go.cr

El recurso es de acceso directo, de modo tal que, para su interposición no resulta necesario agotar los mecanismos de impugnación previstos en el estatuto o reglamentos del respectivo partido político. En el evento que el afectado opte por ejercitar los recursos intrapartidarios, el código señala que se suspenderá el plazo de “prescripción” (229).¹¹

En materia de amparo la regla es que la admisión del recurso suspende de pleno derecho de los efectos de los actos impugnados. No se suspenden las normas cuestionadas, pero sí la aplicación de éstas al recurrente, así como la de los actos concretos impugnados.

En casos de excepcional gravedad (cuando la suspensión cause o amenace causar daños o perjuicios ciertos e inminentes, mayores que los que la ejecución causaría al agraviado, reza el código), el TSE podrá disponer la ejecución, a solicitud de parte o de oficio, estableciendo las cautelas o garantías adecuadas para proteger los derechos o las libertades reclamadas y no hacer nulatorio el efecto de una eventual resolución de fondo favorable. (230)

De igual modo, el presidente del Tribunal o el magistrado instructor, podrán adoptar las medidas de conservación o seguridad que estimen adecuadas a las circunstancias del caso, para prevenir riesgos materiales u otros daños como consecuencia de los hechos investigados.

El Tribunal, mediante resolución debidamente fundamentada, podrá levantar, en cualquier momento, la autorización de ejecución o las medidas cautelares dispuestas. (230)

Los recursos de amparo electoral se pueden presentar fuera de las horas y días hábiles, quedando a cargo del Tribunal la reglamentación del protocolo correspondiente. (231)

Al trámite del recurso de amparo electoral serán aplicables las disposiciones contenidas en el título III de la Ley de la Jurisdicción Constitucional¹² para el recurso de amparo, en lo que no resulte incompatible con la regulación específica del código. De conformidad con lo anterior, el escrito de interposición expresará el hecho o la omisión, el derecho violado o amenazado, el nombre del recurrido y las pruebas pertinentes. Si se admite para estudio, se dará

11 El código utiliza incorrectamente la palabra “prescripción” en lugar de “caducidad” en el texto del artículo de cita.

12 Ley No. 7135 de 11 de octubre de 1989

traslado al recurrido y se le requerirá para que rinda un informe bajo la fe de juramento, en el plazo que se le confiera (1-3 días).¹³ Si no contesta se tendrán por ciertos los hechos.

Si el acto impugnado es positivo, la sentencia tendrá por objeto restituir o garantizar al agraviado en el pleno goce de su derecho, y cuando resultare posible, regresar las cosas al estado que tenían antes de la violación. Si se recurre de la denegación de un acto o una omisión, se ordenará al demandado realizar la conducta en un plazo perentorio. Si fuese interpuesto contra una mera conducta o actuación material, o una amenaza, se ordenará proceder a la inmediata cesación y evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción. La sentencia establecerá los demás efectos para el caso concreto y además contendrá una condenatoria genérica en daños y perjuicios. El Tribunal podrá dimensionar los efectos de la sentencia para adaptarla a los requerimientos

B. Impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución o inscripción

Se trata, con algunas modificaciones, del procedimiento recursivo que regulaba el artículo 64 del anterior Código Electoral.

Como lo señala el Dr. Luis Antonio Sobrado González:

“Corresponde al TSE “Vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular” (art. 19.h del Código Electoral), así como los relativos a la escogencia de sus autoridades internas (art. 95.8 de la Constitución); vigilancia que persigue garantizar la regla constitucional que obliga a que el ejercicio de la actividad partidaria se haga con apego a la Constitución y la ley, debiendo ser democráticos su estructura interna y funcionamiento (art. 98 de la Constitución).

Una de las vías para concretar esa vigilancia es el mecanismo recursivo previsto en el numeral 64 in fine del Código Electoral, que autoriza a impugnar la validez de los acuerdos adoptados por las distintas asambleas partidarias, lo que corresponde resolver al comité ejecutivo superior de la respectiva organización. Lo resuelto por esa autoridad partidaria, puede ser apelado ante la Dirección

13 En caso de que alguno de los representantes del partido accionado sea el recurrente, para la contestación de la audiencia deberá sustituirlo su suplente. (226)

General del Registro Civil; y, contra su decisión, podrá recurrirse ante el TSE. El plazo para impugnar ante esas sucesivas instancias es de cuarenta y ocho horas, las cuales dispondrán de tres días para resolver. Conforme se aprecia, en este caso se rompe el principio de la uniinstancialidad de los mecanismos propios de la justicia electoral costarricense.”¹⁴

Actualmente este instituto está contenido en el numeral 232 del Código Electoral, con dos innovaciones: a) se utiliza solamente para impugnar los acuerdos de las asambleas de los partidos políticos en proceso de constitución e inscripción; b) superada la etapa de impugnación ante el Comité Ejecutivo Provisional se apela ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, de reciente creación legal, por lo que la atribución de resolver estas controversias le fue suprimida a la Dirección General del Registro Civil.

Propiamente sobre el procedimiento, cabe señalar que cualquier integrante de la asamblea puede formular su impugnación ante el Comité Ejecutivo Provisional dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo. Lo que resuelva el Comité Ejecutivo Provisional podrá apelarse, dentro de tercer día, ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.

Cuando el acuerdo que se impugne sea de la Asamblea Superior del partido, se presentará directamente el recurso ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. La resolución que emita esta dependencia podrá apelarse ante el TSE, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, quien decidirá de manera definitiva.

Este instituto procesal tiene tres particularidades básicas: a) opera como un contralor de legalidad de las distintas asambleas partidarias; b) constituye un proceso sumario con tres instancias; c) para la resolución de las impugnaciones, al igual que lo establecía el numeral 64 del anterior Código Electoral, servirá como prueba, entre otras, el informe de los representantes del TSE.

Todo aquel que impugne los acuerdos de las asambleas partidarias, además de su condición de asambleísta o delegado, debe demostrar la existencia de un interés legítimo o un derecho subjetivo lesionado. La legitimación, en otras palabras, no es objetiva en el tanto no

14 SOBRADO (Luis Antonio). “La Justicia Electoral en Costa Rica”. San José, C.R.: Investigaciones Jurídicas S.A., 2005, págs. 40-41.

cabe ejercer un control en abstracto sobre la validez de cualquier actuación, sino que se trata de derechos y quebrantos de índole personal, propios de un titular específico.

El TSE, en el tema de la legitimación, durante la vigencia del anterior código electoral, definió que para activar el mecanismo de impugnación debe producirse una situación de controversia explicitada en el seno de las asambleas partidarias, lo que implica que el delegado partidario, más allá de su condición de asambleísta y del derecho subjetivo o interés legítimo eventualmente lesionado, debe demostrar que durante el curso de la asamblea tuvo una participación fallida en un proceso electivo, que se le rechazó una moción propuesta o apadrinada por él o que se opuso a uno o varios acuerdos.¹⁵ El punto no ha sido analizado luego de la entrada en vigencia del nuevo código.

Finalmente, es menester apuntar que quien resulte afectado por una disposición de una asamblea partidaria y no tenga la condición de asambleísta, puede plantear su reclamo mediante la figura de la acción de nulidad o a través del recurso de amparo electoral.

C. Acción de nulidad de acuerdos partidarios

Este instituto procesal también fue de creación y desarrollo jurisprudencial del TSE a partir de la resolución n.º 1440-E-2000, y según se ha señalado:

“Es un mecanismo de protección residual para aquellos casos en que el procedimiento recursivo del artículo 64 del Código Electoral, por las comentadas limitaciones, no permita controlar la legalidad de las decisiones partidarias relativas a la postulación de candidaturas y a la designación de cargos internos de autoridad.

Surge también por vía jurisprudencial (a partir de la adopción de la sentencia N.º 1440-E-2000) y bajo similares motivaciones a las que produjeron la instauración del recurso de amparo electoral.”¹⁶

Con su incorporación al actual Código Electoral, puede afirmarse que la Acción de Nulidad opera como un mecanismo de protección residual para aquellos casos en los cuales no pueda acudir al artículo 232 del Código Electoral. Asimismo, cabe aclarar que se trata

15 Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 2861-E-2005 de las 10:55 horas del 11 de noviembre de 2005

16 SOBRADO, Op.Cit.,p.50

de un instituto formal donde no rige el informalismo que caracteriza a los recursos de amparo electoral.

Su fundamento lo encontramos, básicamente, en los artículos 98 de la Constitución Política y 233 del Código Electoral; y por su medio se realiza el control de legalidad de la actuación de los órganos partidarios, relacionada con los procesos de postulación de candidatos de elección popular o selección de autoridades internas.

Sus condiciones de admisibilidad son las siguientes:

1. Quien la ejercita debe ser titular de un derecho subjetivo o un interés legítimo (234)
2. Requiere del agotamiento de los mecanismos de impugnación ante la instancia colegiada de resolución de conflictos del partido de que se trate, cuando ello proceda (235).
3. Debe identificarse el acto o la disposición cuya nulidad se reclama, con indicación de la forma en que con ellos se lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos del accionante, así como la relación entre el acto impugnado y los procesos de integración de los órganos partidarios o los mecanismos de selección de candidatos (236).

La gestión debe ser presentada por escrito ante el TSE dentro del plazo de cinco días hábiles, que se contarán a partir del agotamiento de los recursos internos, cuando ello proceda (237). Cabría entender que el accionante puede plantear directamente la acción recursiva ante el TSE, obviándose el necesario agotamiento de los recursos internos, cuando se esté ante acuerdos de la asamblea superior del Partido, no recurribles ante un órgano inferior, o cuando no exista en el estatuto o en la reglamentación interna la posibilidad de impugnar los actos emitidos.

Cuando la redacción del escrito de interposición resulte oscuro, de modo que no pueda establecerse el hecho que motiva la acción, no cumpla con los requisitos establecidos, o no acredite el agotamiento de los recursos internos ante el Partido, el TSE puede prevenir al actor que corrija los defectos u omisiones detectadas, so pena de archivar la gestión en caso de incumplimiento.

Una vez admitida la acción, se concede audiencia por un plazo máximo de tres días hábiles, al presidente o al secretario general del comité ejecutivo superior del partido político demandado, para que se pronuncie sobre la acción interpuesta. En caso de que alguno de ellos fuera el actor, para la contestación de la audiencia deberá ser sustituido por su suplente (238).

Cabe precisar, además, que la contestación que brinda la autoridad recurrida, una vez cursada la acción de nulidad, a diferencia de lo que ocurre en el recurso de amparo, no se rinde bajo gravedad de juramento no obstante el carácter formal de este instituto.

Contestada la audiencia u omitida la respuesta por la autoridad recurrida, el TSE procede a resolver la acción en única instancia para lo cual, de estimarlo necesario, puede solicitar prueba para mejor proveer (239).

D. RECURSO DE APELACIÓN ELECTORAL

Procede contra los actos que, en materia electoral, dicten:

- a) El Registro Electoral (inscripción de partidos políticos y candidatos y otras gestiones de su competencia).
- b) Las juntas electorales –cantonales y receptoras-
- c) El funcionario encargado de autorizar las actividades en lugares públicos (tanto del TSE como autoridades municipales y de salud).
- d) Las delegaciones cantonales de policía (apertura y cierre de clubes partidarios).
- e) Cualquier otro funcionario o dependencia del Tribunal, con potestades decisorias en la materia (el Registro Civil mantiene por disposición constitucional la expedición de cédulas de identidad y el manejo del padrón electoral),
- f) Cualquier persona que colabore en una u otra forma en el ejercicio de la función electoral (auxiliares electorales, encargados de centro de votación, delegados del TSE). (240)

El recurso debe interponerse dentro del tercer día¹⁷, directamente ante el Tribunal, cuando se impugnen actos de las juntas electorales y ante el órgano que dictó el acto, en los demás casos. (241). En este último supuesto, el órgano recurrido se pronunciará acerca de la

17 El código no indica si son hábiles o naturales, pero en aplicación de lo establecido en el artículo 256 inciso 2 de la Ley General de la Administración Pública se debe entender que son hábiles.

admisibilidad del recurso y, de estimarlo procedente, lo trasladará de inmediato al Tribunal con el expediente, para su resolución. En el evento de que hubiese sido mal admitido el recurso, el Tribunal lo declarará así y devolverá el expediente al lugar de origen.

Contra las resoluciones que denieguen ilegalmente un recurso de apelación, podrá el interesado formular una apelación por inadmisión, en cuyo caso, se aplicarán las reglas previstas en los artículos 583 y siguientes del Código Procesal Civil. (242).

Si el recurso se interpone en tiempo y forma, se abre la competencia del Tribunal para conocer del asunto. Caso contrario, por tratarse de actividad jurisdiccional, el Tribunal como juzgador *ad quem* no podrá enmendar las resoluciones de los órganos resolutores de primera instancia.

La interposición del recurso no suspende la ejecución de los actos recurridos. Sin embargo, el Tribunal podrá dictar las medidas de conservación o de seguridad que resulten procedentes, para evitar que se produzcan daños de difícil o imposible reparación. (243)

Estarán legitimados para interponer el recurso:

1. quien ostente un derecho subjetivo o un interés legítimo;
2. el Comité Ejecutivo Superior de cualesquiera de los partidos políticos que tengan candidaturas inscritas en el proceso electoral involucrado, actuando por medio de quien ostente la representación legal correspondiente. (245)

E. Demanda de nulidad relativa a resultados electorales

Como consecuencia de los principios de respeto de la voluntad popular expresada en las urnas y de la conservación del acto, el CE contempla causales taxativas de nulidad, al establecer que procede ésta en relación con:

- a) El acto, el acuerdo o la resolución de una junta ilegalmente integrada¹⁸, ilegalmente reunida o que funcione en lugar u hora diferente de los establecidos legalmente.

18 Por ejemplo que los integrantes sean parientes, menores de edad, personas inhabilitadas. No obstante lo dicho, es válida la votación celebrada ante una junta receptora de la cual haya formado parte un miembro que no reúne las condiciones requeridas por la ley. (246)

- b) El padrón registro, el acta, el documento, la inscripción, el escrutinio o el cómputo que de modo evidente resulte no ser expresión fiel de la verdad.
- c) La votación y la elección de una persona que no reúne las condiciones legales necesarias para servir el cargo y las que se hagan contra los mandatos de la Constitución y el Código Electoral.¹⁹

Este recurso, a diferencia del amparo, es formal. Así, la demanda debe indicar expresamente el vicio que se reclama, el texto legal aplicable y acompañar la prueba documental pertinente o indicar, en caso de no poderla aportar, el lugar donde se encuentra, señalando el motivo que excuse la omisión (247). El código es meridianamente claro al reafirmar en el artículo 250 que *“la carga de la prueba, en este procedimiento, corresponderá al demandante, lo que le obliga a acreditar el vicio.”* (250)

En lo que a legitimación activa respecta, se establece que la ostenta cualquier persona que haya emitido su voto.(248) Como se puede apreciar, se habla de votante y no de elector o ciudadano.

El plazo de caducidad es corto, en virtud de los principios de calendarización y preclusión electorales, ya señalados. Así,

- a) la demanda fundada en razones conocidas el día de la elección o a raíz del escrutinio preliminar (de las juntas receptoras), deberá ser presentada por escrito ante el TSE dentro de los tres días posteriores a aquel en que haya sido entregada la documentación que se ha de escrutar;
- b) en caso de posibles vicios hallados durante el escrutinio definitivo (del Tribunal), deberá interponerse, también por escrito, dentro de los tres días hábiles siguientes a la realización del escrutinio específico de la junta que se impugna;
- c) en los demás casos, deberá gestionarse antes de que el Tribunal haga la declaratoria

19 Declarada con lugar una demanda de nulidad por esta causal, el TSE, al hacer la declaratoria de elección, procederá a la adjudicación de cociente sin tomar en cuenta a tal persona (246)

de la elección correspondiente²⁰. Se establece expresamente como requisito de admisibilidad, la inexistencia de pronunciamiento previo sobre el aspecto concreto que se reclama (249) Recibida la demanda, el Tribunal verificará que reúna los requisitos establecidos. De no ser así, la rechazará por improcedente. En caso de cumplirlos, dictará la resolución de fondo que corresponda. (251)

Por razones obvias, nuestro derecho positivo establece que todas las sentencias deberán dictarse antes de la declaratoria de la elección de que se trate. Luego de ésta, no se podrá volver a discutir acerca de la validez de dicha declaratoria ni de la aptitud legal de la persona electa, salvo por causas sobrevinientes que la inhabiliten para el ejercicio del cargo, en cuyo caso procedería una solicitud de cancelación de credenciales, según el trámite establecido. (252)

F. Cancelación o anulación de credenciales

Es un instituto de jurisdicción electoral que permite fiscalizar o revisar la conducta o actuación de los funcionarios de elección popular.

Se puede dar en dos supuestos, a saber, en el caso de funcionarios municipales de elección popular y con relación a miembros de los supremos poderes.

1) FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR

Corresponde al TSE, por disposición de los numerales 253 del Código Electoral y 25 del Código Municipal, cancelar o declarar la nulidad de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular como son los alcaldes, regidores, síndicos, intendentes, concejales de distrito y miembros de los concejos municipales de distrito.

Algunos aspectos generales que deben tenerse claros respecto de este instituto son los siguientes: a) involucra solamente a funcionarios municipales de elección popular y no al personal municipal dentro de la carrera administrativa municipal; b) el TSE no opera como superior jerárquico de los municipios y, en tal sentido, no ejerce jurisdicción disciplinaria en

²⁰ La Constitución Política establece en su artículo 102, inciso 8, que corresponde al TSE “Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior” (Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes). Para estos cargos, el artículo 198 del CE dispone que debe efectuarse, en un plazo de 60 días posteriores a la elección.

contra de los funcionarios municipales de elección popular; c) de producirse la cancelación o anulación de la credencial municipal se procede, inmediatamente, a llamar a quien corresponde ocupar el puesto respectivo (261); d) por tratarse de un instituto de jurisdicción electoral no procede impugnación contra lo que disponga el TSE.

La cancelación de credenciales procede únicamente en los supuestos contemplados expresamente en la ley, a instancia de cualquier interesado que presente denuncia fundada en una causal precisa, acompañada de las pruebas pertinentes, con indicación de la dirección exacta donde pueda ser notificado el denunciado, si es de su conocimiento. En caso que la solicitud provenga del concejo municipal éste deberá indicar la dirección exacta en que pueda ser notificado el funcionario cuya credencial se insta cancelar (253-255).

Si la solicitud no cumple con los requisitos establecidos, el Tribunal prevendrá por única vez al gestionante para que subsane la omisión dentro del término de cinco días hábiles, bajo pena de no dar trámite a la gestión y ordenar el archivo del expediente (255).

El TSE, en todo caso, podrá rechazar de plano la solicitud formulada si de los elementos de juicio en su poder se desprende que la misma es manifiestamente improcedente (256).

En caso de que se suscite contención se debe tramitar un procedimiento administrativo ordinario de acuerdo con lo previsto en la Ley General de la Administración Pública, en el que la Inspección Electoral actuará como órgano director y el TSE como único órgano resolutor (253).

La regla general que impone la sustanciación del procedimiento administrativo ordinario, no opera si la cancelación o anulación de la credencial ha de declararse en virtud de renuncia del servidor, conocida por el concejo municipal. En este caso, junto con la solicitud de cancelación de credenciales, deberá enviar el original o fotocopia certificada de la carta de dimisión y el acuerdo del concejo en que se pronuncia sobre ésta (257). De no cumplirse con esos requisitos el TSE prevendrá al órgano municipal para que los aporte y poder continuar así con el trámite.

Si la solicitud de cancelación de credenciales se gestiona en virtud de ausencia injustificada del funcionario, el concejo municipal deberá enviar al Tribunal una certificación en la que se indiquen las fechas exactas en que el funcionario se ausentó. Cumplido lo anterior el TSE otorgará audiencia al funcionario por el término de ocho días, a fin de que justifique

la ausencia o manifieste lo que considere oportuno en defensa de sus intereses. En caso de contención se decretará la apertura del procedimiento administrativo ordinario a cargo de la Inspección Electoral (258).

Cuando la solicitud se fundamente en la atribución de una falta grave, con violación de las normas del ordenamiento de fiscalización contemplado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la Ley General de Control Interno, u otras relativas al Sistema de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública, el asunto se remitirá a la Contraloría General de la República para que ésta, de conformidad con el artículo 68 de su Ley Orgánica, instruya el respectivo expediente. El Tribunal se pronunciará una vez que la Contraloría o los tribunales penales se hayan manifestado sobre la presunta violación de las normas referidas (259).

Finalmente, cuando se denuncien los hechos contemplados en el artículo 63 de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, el TSE lo comunicará a la Procuraduría General de la República, para que proceda a investigar preliminarmente, el asunto y si lo estima procedente ejerza la respectiva acción penal. El TSE resolverá una vez que el asunto concluya en los tribunales penales y de acreditarse la comisión del ilícito instruirá el procedimiento administrativo teniendo a la Procuraduría como parte (260).

2) MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES

Corresponde al TSE cancelar o anular las credenciales del presidente, los vicepresidentes de la República y de los diputados a la Asamblea Legislativa; con fundamento en las causales expresamente establecidas en la Constitución Política, sin perjuicio de lo que al efecto establece el artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República²¹.

Frente a una solicitud de cancelación de credenciales, que no tenga su origen en una renuncia del funcionario, el Tribunal se concretará, en un primer momento, a valorar la admisibilidad de la misma.

21 Cuando el órgano contralor detecte "...infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta Ley o ha provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o autoridad administrativa competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso. La Contraloría formará expediente contra el eventual infractor, garantizándole, en todo momento, un proceso debido y la oportunidad suficiente de audiencia y de defensa en su favor..."

Cuando no proceda un rechazo ad portas, ni acordar su archivo, designará como instructor a un magistrado quien realizará una investigación preliminar y rendirá un informe al pleno del Tribunal sin pronunciarse sobre el fondo de la denuncia. Con base en el resultado el Tribunal podrá ordenar el archivo de la denuncia o bien, el envío del expediente a la Asamblea Legislativa para que ésta decida acerca del levantamiento de la inmunidad. (262, 264)

Si el investigado renuncia a la inmunidad para someterse voluntariamente al procedimiento, o ésta es levantada por la Asamblea Legislativa, una vez recibida la comunicación correspondiente, el TSE retomará el trámite del asunto y *“resolverá según corresponda”* (262).

En lo que a legitimación y requisitos de admisibilidad se refiere aplica, en lo que resulte pertinente, lo dispuesto para los funcionarios municipales de elección popular. (263).

G. La denuncia por parcialidad o beligerancia política

Es un procedimiento de alcance constitucional consagrado en el artículo 102 inciso 5) de la Constitución Política y se trata, también, de otro de los institutos de jurisdicción electoral que permite fiscalizar la conducta o actuación, en este caso, de todos los funcionarios públicos ante el incumplimiento del principio de imparcialidad político-electoral contenida en el artículo 146 del Código Electoral, numeral 88 del Código Electoral derogado, que impone restricciones de diferente grado: a) en el primer párrafo una restricción genérica que impide a todos los funcionarios públicos dedicarse a discusiones de carácter político-electoral durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político; b) en el segundo párrafo una restricción adicional de naturaleza absoluta que afecta a los funcionarios públicos ahí citados, y a quienes tienen prohibición similar en virtud de otras leyes, que los inhibe de cualquier participación en actividades político-electorales, salvo la de emitir su voto el día de las elecciones.

Con la actual redacción del numeral 146 del Código Electoral se generan dos innovaciones respecto de la antigua norma: a) en el primer párrafo señala que los jefes inmediatos de los empleados públicos son responsables de vigilar el cumplimiento de la disposición, con lo que se anuncia la apertura de causas disciplinarias por falta de cumplimiento *in vigilando* de parte de las jefaturas; b) en el segundo párrafo se incluye a miembros activos del servicio exterior y a miembros de las juntas directivas de las Instituciones Autónomas y de todo ente público estatal, que no estaban contemplados y a quienes les aplica la restricción total.

En ambos supuestos las denuncias correspondientes deberán ser presentadas ante el TSE (265), a instancia de un partido político o por denuncia de cualquier persona física que tenga conocimiento de tales hechos. Expresamente se señala que no se dará curso a denuncias anónimas (266).

La denuncia deberá ser presentada por escrito, en forma personal o debidamente autenticada por abogado, cuando no sea así. Se establece una excepción a favor de las autoridades públicas y los personeros de los partidos políticos a quienes, no se les exigirá dicha autenticación. La denuncia debe incluir lo siguiente:

- a) El nombre y las calidades del denunciante.
- b) Una relación clara, precisa y circunstanciada del hecho o los hechos que la sustentan, con indicación del lugar, el día y la hora en que ocurrieron.
- c) El nombre de la persona o las personas a quienes se atribuyen los hechos, el cargo que ejercen y el lugar en que pueden ser notificadas, de conocerlo.
- d) Los nombres de los testigos, si los hubiere, con indicación de sus domicilios, si el denunciante los conoce.
- e) Las demás circunstancias que sirvan para comprobar los hechos y apreciar su naturaleza.
- f) Los documentos o cualquier otro medio de prueba que se estimen convenientes para el esclarecimiento de lo sucedido. Si el solicitante no tiene a su disposición los documentos de interés, indicará la oficina pública o el lugar en que se encuentran.
- g) El lugar o el medio para recibir notificaciones.
- h) La fecha y la firma. (267)

De acuerdo con lo que dispone el artículo 268 del CE el TSE rechazará de plano las denuncias manifiestamente improcedentes, tal y como estaba reglado en la normativa anterior. Como precedente jurisprudencial sobre este punto en particular el TSE, en aplicación de la normativa anterior, señaló:

“De las normas transcritas se evidencia que toda acusación por parcialidad o participación política contra los servidores del Estado debe contener requisitos mínimos que, solamente en caso de cumplirse, producen la admisibilidad de la denuncia y, consecuentemente, el levantamiento de las investigaciones que

correspondan ante eventuales trasgresiones a la neutralidad político-electoral que consagra el artículo 88 del Código Electoral. En caso contrario, de no acreditarse las condiciones exigidas, procede el rechazo de plano de la denuncia según lo estipula el artículo 4 del reglamento.

Acerca del memorial que da noticia de la parcialidad o participación política prohibida cometida por los funcionarios del Estado, es necesario que ese libelo contenga, de modo claro, preciso y circunstanciado, los hechos que motivan la imputación y, concomitantemente, que el denunciante aporte o señale cuál es la prueba idónea en la que se sustenta la conducta que se reprocha. Tal rigurosidad se comprende a partir del carácter público de las denuncias por parcialidad o participación política prohibida y de la gravedad de la sanción por conductas de ese tipo, es decir, la destitución del funcionario público y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos por un período no menor a dos años (artículo 102 de la Constitución Política).

Es dable colegir, en otras palabras, que los escritos que revelan eventuales quebrantamientos al citado artículo 88 no pueden fundamentarse en simples sospechas o conjeturas, máxime que el artículo 6 del reglamento prevé la posibilidad de poner en conocimiento del Ministerio Público aquellas denuncias de índole calumniosa lo que refleja, sin duda alguna, la preponderancia que tiene el examen de admisibilidad cuando se atribuyen culpas por las actuaciones referidas. En ese sentido importa subrayar que la sola presentación de un escrito que reproche determinado proceder por parcialidad o participación política prohibida no conduce, necesariamente, a la apertura de una investigación o a un traslado formal de cargos.

Conforme lo expuesto ut supra cabe precisar que el Tribunal no se aboca, tratándose de denuncias ciudadanas, a compensar o corregir las imprecisiones o deficiencias de los libelos que informan presuntos comportamientos contra el deber de imparcialidad político-electoral de los funcionarios públicos. Tampoco este Órgano Electoral está compelido, con inobservancia de los requisitos formales arriba dichos, a convertirse en un Órgano indagador y coadyuvante de quienes interponen las denuncias ciudadanas facilitando los elementos probatorios que debe aportar el denunciante y que, bajo esta óptica, resultarían necesarios para confirmar las especulaciones o presunciones de los escritos de denuncia.

No puede perderse de vista, al efecto, que la posibilidad ciudadana de denunciar hechos anómalos cometidos por los funcionarios públicos constituye, en palabras

de la Sala Constitucional, “un modo de participación en asuntos que conciernen al interés público, perfectamente compatible y, de hecho, fundamentada en el principio democrático (...).” (resolución n.º 2006-014125). Sin embargo el derecho mencionado, en este caso, se ejerce bajo condiciones rigurosas de procedibilidad por tratarse de una sanción grave para el culpable y, por ende, de materia odiosa. Véase, en consecuencia, que una denuncia fundamentada y correctamente presentada tiene como resultado el traslado del asunto a la Inspección Electoral la cual se encarga de realizar la investigación pertinente y, en caso de proceder un traslado formal de cargos, no compete al encausado demostrar su inocencia sino a la Administración acreditar su culpabilidad.”²²

Admitida la denuncia el TSE la trasladará a la Inspección Electoral, dependencia que, al igual que en el contencioso electoral de cancelación o anulación de credenciales municipales, actúa como Órgano Director del Procedimiento. Para estos efectos se procederá según lo establecido en el procedimiento administrativo ordinario regulado en la Ley General de la Administración Pública. Una vez concluida la investigación, la Inspección Electoral trasladará el expediente al Tribunal para su resolución.

El TSE también podrá ordenar a la Inspección Electoral, para efectos de determinar el mérito de la apertura del procedimiento administrativo ordinario, la instrucción de una investigación administrativa preliminar. Concluida dicha investigación, el TSE podrá archivar la denuncia o disponer la apertura del procedimiento ordinario correspondiente. (269).

Si la denuncia contiene cargos contra el presidente, vicepresidentes, ministros de Gobierno, ministros diplomáticos, contralor y subcontralor generales de la República, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, o cualquier otro funcionario que por ley goce de inmunidad, el TSE, en un primer momento, se concretará a valorar la admisibilidad de la misma y, de estimarlo necesario, ordenará a la Inspección Electoral la instrucción de una investigación preliminar.

En caso de que no proceda rechazar de plano la denuncia planteada ni ordenar su archivo, el TSE trasladará el asunto a la Asamblea Legislativa para que realice –en el marco de sus competencias constitucionales- el proceso de levantamiento de la inmunidad. Si el titular

22 Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 2534-E6-2008 de las 13:55 horas del 29 de julio de 2008

de la inmunidad renuncia a ella para someterse voluntariamente al procedimiento, el Tribunal resolverá “según corresponda” (270).

Finalmente, cabe señalar que la declaratoria de culpabilidad es motivo de la destitución del cargo que ostenta el servidor público y obliga al TSE a inhabilitarlo para ejercer cargos públicos por un período de 2 a 4 años, según lo dispone el artículo 146 del CE, con lo que se da una ruptura de la atribución que tienen los jueces penales de imponer las penas de inhabilitación.

III. A MANERA DE REFLEXIÓN

Con la reciente promulgación del Código Electoral, ley n.º 8765 publicada en el Alcance N° 37 a La Gaceta n.º 171 de fecha 2 de setiembre de 2009, se regulan de manera sistemática los institutos de la jurisdicción electoral, algunos de los cuales, específicamente el recurso de amparo electoral y la acción de nulidad, habían sido creados mediante la jurisprudencia electoral.

La rica producción jurisprudencial del TSE, fue decantando cada uno de los mecanismos de impugnación electoral, tanto los previstos por la normativa anterior como los creados por su medio. Es esa jurisprudencia la que sirve de base para la redacción del Título V del código, pero se introducen algunas variantes. Corresponderá ahora a la Magistratura Electoral, tal y como lo ha venido haciendo en esta materia a lo largo de los años, dar una efectiva aplicación e interpretar, cuando corresponda, las normas que regulan dichos institutos, así como definir el ámbito de aplicabilidad de los criterios jurisprudenciales, elaborados bajo la anterior normativa electoral en esta nueva etapa.

Los siete institutos procesales que contiene el Título V del nuevo código están debidamente delimitados, lo que facilitará a los partidos políticos, a las personas legitimadas para acceder a la justicia electoral y sus asesores, una adecuada canalización procesal y una valoración previa de su parte del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, lo que redundará en beneficio de los intereses tutelados y del funcionamiento de la jurisdicción electoral.

IV. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Fonseca Montoya, Oscar. "Jurisdicción constitucional, jurisdicción electoral". En: *Temas claves de la Constitución Política*. San José, C.R.: IJSA, 1999.

Hernández Valle, Rubén. *Derecho electoral costarricense*. San José, C.R.: Juricentro, 1990.

Picado León, Hugo. *El amparo electoral*. Revista costarricense de Derecho Constitucional, San José, tomo V, mayo 2004.

Sobrado González, Luis Antonio. *La Justicia Electoral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: IJSA, 2005.

Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones

Resolución N° 303-E-2000 de 9:30 horas del 15 de febrero de 2000.

Resolución N° 1440-E-2000 de las 15:00 horas de 14 de julio de 2000.

Resolución N° 2861-E-2005 de las 10:55 horas del 11 de noviembre de 2005.

Resolución N° 2534-E6-2008 de las 13:55 horas del 29 de julio de 2008.



El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral

Eugenia Ma. Zamora Chavarría*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 14 de diciembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 22 de diciembre de 2009.

Resumen: El artículo se refiere al Principio de Paridad de Género que consagra la nueva legislación electoral costarricense, así como a los diversos aspectos acerca de cómo se decanta ese principio, haciendo referencia a las citas legales y jurisprudenciales del TSE más importantes que hicieron posible la concreción del nuevo régimen electoral paritario, a partir de la reafirmación de que los derechos políticos de las mujeres, son derechos humanos. Analiza la transición del régimen de cuota al de paridad y los mecanismos que la hacen posible, tales como la obligación de los partidos políticos de incluir -dentro de sus estatutos- la paridad en sus estructuras internas y en sus nóminas de elección popular, así como la de que el rubro de capacitación partidaria deberá ejecutarse de manera paritaria. También hace referencia a las sanciones aplicables, en caso de incumplimiento de esas obligaciones. Concluye explicando la forma en que se aplicará, en el tiempo, la nueva normativa de paridad.

Palabras claves: Mujeres / Paridad política / Participación política / Cuotas de participación política / Igualdad de oportunidades / Derechos humanos / Derechos políticos / Derechos reales / Estructura del partido político / Sanciones.

Abstract: The article refers to the Gender Parity Principle enshrined in the new Costa Rican election law, as well as the various aspects of how this principle is decanted, referring to legal citations and case law of the TSE's most important that made possible the realization of new joint electoral system, based on the assertion that women's political rights are human rights. Discusses the transition from quotas to parity and the mechanisms that make possible such as the obligation of political parties to include-in-parity statutes within their organizations and their lists of elected and the item that the party should run training on an equal footing. It also refers to the applicable penalties for breach of those obligations. It concludes by explaining how they apply in time, the new parity legislation.

Key words: Women / Parity policy / Political participation / Political participation shares / Equal opportunity / Human rights / Political / Real rights / Political party structure / Penalties.

* Magistrada Vicepresidenta del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciada en Derecho-Área de Derecho Público (1982) y Notaria Pública (1985): Facultad de Derecho-Universidad de Costa Rica. Magistri in Legibus (LI.M.): Harvard Law School (1983). Co-redactora de los proyectos de Ley de la Defensoría de los Habitantes (1985), Ley de Igualdad Real de la Mujer (1988) y Ley de la Jurisdicción Constitucional (1988). Encargada Asociada de Protección de Acnur-México (1983-84), Viceministra de Justicia y Gracia (1986-87) y Directora General del Instituto Interamericano del Niño (Uruguay) -OEA (1988-1996). Actualmente coordina la Comisión de Género del TSE. ezamora@tse.go.cr

El pasado 11 de agosto de 2009, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó el Código Electoral de Costa Rica, Ley N° 8765 (Alcance N° 37 a La Gaceta N° 171 de 2 de setiembre de 2009), que viene a sustituir el anterior Código Electoral (Ley N° 1536 10 de diciembre de 1952 y sus reformas). Este artículo se referirá al **Principio de Paridad de Género** que consagra la nueva legislación y a los diversos aspectos acerca de cómo se decanta ese principio.

El anterior Código Electoral no contenía un enunciado de principios sobre igualdad de género; por lo que debía recurrirse al artículo 33 de la Constitución Política, que consagra el Principio de Igualdad, así como a la Convención de Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (*CEDAW*) y su Protocolo Facultativo, a otros instrumentos jurídicos internacionales, ratificados por el Estado costarricense y a la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley N° 7142, La Gaceta N° 59, 26 de marzo de 1990) para reforzar el carácter igualitario de hombres y mujeres en la participación política.¹ Así, por ejemplo, aún cuando la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer no hacía referencia expresa a la cuota del 40% que, posteriormente, adopta el Código Electoral en 1996, su artículo 5 sí establece que los partidos políticos debían incluir, en sus estatutos, mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales.

El sistema de cuota de género del 40%. En la citada reforma al Código Electoral de 1996, se introduce el sistema de cuota de género en el art. 60:

Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres.

Se trataba, claramente, de una medida de acción afirmativa y, por lo tanto, progresiva, de acuerdo con el artículo 4 de la *CEDAW*. Así lo recogía el propio Transitorio de ese artículo al indicar:

Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral y a satisfacción del Tribunal

¹ Un listado de los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por Costa Rica, así como de la legislación nacional sobre género puede localizarse en: Tribunal Supremo de Elecciones-Fondo de Naciones Unidas de Población (UNFPA): *La política institucional de igualdad y equidad de género del Tribunal Supremo de Elecciones, San José, noviembre 2008.*

Supremo de Elecciones, las medidas citadas en el último párrafo del artículo 60 del Código Electoral podrán cesar por resolución de ese Tribunal.

I. PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA POR GÉNERO

Es de la mayor importancia destacar que el nuevo Código, en el Capítulo Único del Título I, incluye el Principio de participación política por género, como criterio orientador e integrador de la nueva legislación electoral, al indicar su artículo 2, expresamente:

La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.

La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre y hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

Son varios los conceptos jurídicos reafirmados en este artículo, en consonancia con la doctrina y los instrumentos jurídicos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como con el ordenamiento jurídico nacional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Por una parte, el artículo reitera que los derechos de participación política son **derechos humanos**. Este concepto, que forma parte del ordenamiento jurídico costarricense, adquiere ahora particular relevancia, no solamente por el valor del enunciado en sí mismo sino, sobre todo, por lo que significa su inclusión, por primera vez, en la legislación electoral, respecto de los derechos políticos de la mujer. En efecto, afirmar que **los derechos políticos de las mujeres son derechos humanos**, en el texto legislativo electoral, no es poca cosa y significa la reafirmación de una política estatal -en este caso legislativa- del estado costarricense, en la materia, particularmente si tomamos en cuenta que es en la Conferencia Mundial sobre

Derechos Humanos, celebrada en Viena en el año 1993² en que, por primera vez, una declaración internacional señala que los derechos de las mujeres son, insistimos una vez más, derechos humanos, cuando se afirmó: (...) *los derechos humanos de la mujer y la niña, son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales.*

El artículo señala también que se trata de derechos reconocidos en una sociedad democrática y, por lo tanto, que no pueden ser objeto de discriminación alguna, resaltando así la legislación electoral el carácter igualitario de esos derechos.

El **principio de igualdad** es recogido nuevamente por este Código; cuando establece los requisitos que deben contener los estatutos de los partidos políticos según su artículo 52:

El estatuto de los partidos políticos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos lo siguiente:

ñ) Las normas sobre el respeto a la equidad por género tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular.

o) Los mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular, y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.

p) La forma en que se distribuye en el período electoral y no electoral la contribución estatal de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros.

De seguido, el artículo 53 vuelve a referirse al Principio de Igualdad, cuando enumera los derechos de los miembros de los partidos, al indicar:

² Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos: Declaración (Viena, 1993).

En sus estatutos, los partidos políticos, además de otros derechos que expresamente consagren, asegurarán a los integrantes lo siguiente:

El derecho a la libre participación equitativa por género, conforme a lo dispuesto en el inciso ñ) del artículo anterior.

Valga señalar que el legislador utiliza el concepto de **equidad** en estos 2 artículos. Sin pretender discutir el alcance jurídico de este concepto -que escapa, a todas luces, del presente artículo- una lectura integral del Código permite establecer, por una parte, la voluntad del legislador de introducir conceptos feministas que distingan entre la igualdad y la equidad y por otra parte que, para los efectos jurídicos del caso, deben entenderse como similares al principio jurídico de igualdad.

a) De la cuota a la paridad

El anterior Código consagró, como señalamos, el sistema de cuota de género de un 40%, porcentaje a cumplirse en dos ámbitos: en la integración de los órganos internos de los partidos políticos y, en la conformación de las listas de candidaturas a cargos de elección popular.

El segundo párrafo del artículo de comentario, en aplicación del nuevo sistema de paridad, también se refiere a esos ámbitos, pero ahora deben conformarse de manera paritaria. Así, las delegaciones, nóminas y órganos pares, deberán contar con un 50% de mujeres y de hombres y, en las delegaciones, nóminas y órganos impares, la diferencia entre hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

b). De la alternancia

El indicado artículo concluye indicando que las nóminas de elección, es decir, las listas de candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos, deberán utilizar el mecanismo de la alternancia, de forma que los sexos no se repitan de manera consecutiva en esas listas.

El Código anterior no disponía nada respecto del orden en las estructuras internas ni en las listas de candidaturas. De allí que fuera necesario que el TSE, en uso de su atribución constitucional de intérprete de la normativa electoral, precisara un mecanismo que hiciera

posible su aplicación. Así, con ocasión de una consulta formulada por la entonces Ministra de la Condición de la Mujer -Licda. Gloria Valerín- que solicitaba al TSE la revisión de lo acordado por este Tribunal con relación a las cuotas de participación de las mujeres en las papeletas diputadiles y municipales y en las designaciones de las asambleas partidistas³, así como referirse a la reglamentación de los mecanismos de implementación de estas cuotas y a la capacitación de las mujeres, el TSE emite la Res. N° 1863 de 23 de setiembre de 1999.

Esta resolución histórica, que este año cumplió diez años de vigencia, en efecto revierte el citado acuerdo, en donde el TSE había señalado, por voto de mayoría, que no era necesario un orden determinado en las mencionadas papeletas y, en su lugar, indicó que: a) en cuanto a la obligación de los partidos políticos de colocar mujeres en las listas de candidatos a cargos de elección popular, debe entenderse que se trata de puestos elegibles; b) que el 40% mínimo que refiere el Código debe respetarse en la designación de delegados en cada asamblea distrital, cantonal y provincial y no en forma global; c) que cada partido político tiene la obligación de incorporar en sus estatutos -antes de las próximas designaciones de delegados a asambleas y de candidatos para las papeletas de puestos de elección popular; (en ese momento los partidos políticos se preparaban para las elecciones nacionales de febrero de 2002)- los ajustes necesarios para garantizar efectivamente la participación de las mujeres en la forma y porcentajes dispuestos; d) que el Registro Civil no inscribirá las nóminas de los candidatos que no se ajusten a estos parámetros y e) que el Registro Civil tampoco acreditará las reformas estatutarias ni las actas de asambleas cuando se determine que no se cumplió con lo establecido en el Código. Más adelante nos referiremos al tema de capacitación paritaria que ordena el nuevo Código.

A pesar de esta resolución, permanecían una serie de vacíos legislativos, razón por la cual el TSE, también ante consultas partidarias, emite otras resoluciones que avanza el perfeccionamiento de estos mecanismos para facilitar la aplicación de la citada cuota. Así, ante otra consulta referida al tema de cuáles deben entenderse como puestos elegibles, el TSE emite la Res. No. 2837 de 12 de diciembre de 1999, en donde establece que serán puestos elegibles aquellos definidos de acuerdo con el criterio histórico de votación de cada partido.

Posteriormente, en la Res. No. 804-E-2000 del 4 de mayo de 2000, el Tribunal indica que, para la conformación de las candidaturas de regidores y síndicos, el 40% de participación

3 La solicitud hacía referencia al Artículo N° 13, Acta N° 11112 de 25 de marzo de 1997, en donde el TSE, ante una consulta partidaria y de la Directora del Centro Nacional de la Mujer y la Familia, en voto de mayoría, determinó que no era obligatorio -en la conformación de papeletas con un 40% de mujeres, una ubicación determinada.

de género debía reflejarse tanto en los puestos de las candidaturas propietarias como de los suplentes. Ante nueva consulta, esta vez referida a la situación de aquellos partidos que carecen de criterio histórico, el TSE emite la Res. 0918-P-2000 de 11 de mayo de 2000, en donde establece que, en la lista de candidatas a diputados, ante la existencia de un solo puesto elegible, debe entenderse que la lista de candidatas a diputados puede ser conformada por hombres o mujeres, pero siempre que en el total de puestos se cumpla la cuota del 40% mínimo de mujeres.

En la Res. No. 1544-E-2001 del 24 de junio de 2001 se reitera lo acordado por el TSE en el año 1997 (Artículo No. 13°, Acta N° 11112 del 25 de marzo), respecto de la presencia femenina en la papeleta para Presidente y Vicepresidentes, es decir, que en el caso de la papeleta presidencial, debía figurar al menos una mujer y, dado que todos los puestos eran elegibles, no se requiere de orden alguno. Luego, en la Res. No. 1543-E-2001 del 24 de julio de 2001, el TSE nuevamente se refiere a la obligación de los partidos de incorporar, dentro de sus estatutos, los mecanismos necesarios que lleven a garantizar el 40% de la cuota femenina.

Finalmente, en la Res. No.2096-E-2005 de 31 de agosto de 2005, el TSE revoca la resolución del Registro Civil que denegaba la inscripción del Partido Nueva Liga Feminista, al considerar que éste no respetaba la cuota mínima de género masculino. En esta ocasión, *inter alia*, el Tribunal establece, de acuerdo con la CEDAW y la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, que la cuota de género debe entenderse como un mecanismo de acción afirmativa en favor de la mujer y ordena la inscripción de ese partido.⁴

II. PARIDAD EN ESTRUCTURAS PARTIDARIAS Y EN NÓMINAS DE ELECCIÓN: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El anterior Código establecía, en su art. 58 inciso n), que los estatutos de los partidos deberían contener:

⁴ Una más detallada lista de los acuerdos y resoluciones sobre este tema puede ser localizada en Bolaños, Arlette: *LAS CUOTAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN COSTA RICA, 1996-2005*, Revista Digital de Derecho Electoral, TSE, N°1, 1er Semestre, 2006 (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>) y en Zamora, Eugenia Ma: *Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006*, Revista Digital de Derecho Electoral, TSE, N° 7, 1er Semestre, 2009 (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

El mecanismo que asegure la participación de las mujeres en el porcentaje establecido en el artículo 60 de este Código, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular.

a) Paridad en estructuras partidarias

La paridad deberá reflejarse, a partir de la nueva legislación, en la estructura partidaria. Así, el nuevo artículo 52, inc. ñ), señala que los partidos deberán incluir en sus estatutos: *Las normas sobre el respeto a la equidad por género tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular.*

Para comprender a cabalidad esta norma, resulta obligado mencionar algunas características del sistema electoral costarricense como, por ejemplo, que nuestra Constitución Política establece un monopolio a favor de los partidos políticos (art. 98), por intermedio de los cuales se ejercita la democracia y, particularmente, se concreta el derecho fundamental de participación política en sus dimensiones pasiva y activa (elegir y ser electo). Es decir, que el derecho constitucional de asociación (art. 28 C.Pol.), se traduce en el derecho de asociación para fines políticos, únicamente por la vía de los partidos políticos.⁵

Conviene recordar, según el citado numeral constitucional, que los partidos políticos están conformados por ciudadanos y ciudadanas que se agrupan para intervenir en la política nacional y concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. En ese sentido, bajo el mencionado monopolio partidario, el ciudadano y la ciudadana escogen a sus representantes, se garantiza que exista una interacción constante y necesaria entre los y las representantes gubernamentales escogidos en las urnas y el pueblo mismo y, finalmente, se fiscaliza la actuación de quienes ejercen los poderes públicos.

También la propia Constitución -reconociendo el principio de autorregulación partidaria- exige a los partidos políticos una estructura democrática; es decir, que la autorregulación no puede ir en contra del marco constitucional y legal y debe responder a criterios democráticos (art. 98 C.Pol y nuevo art. 50 C.E.). Esto se traduce, en el caso costarricense, en diferentes

5 Es importante considerar, respecto de este tema, el caso No. 12.535 Castañeda vs. los Estados Unidos Mexicanos, sentencia de agosto de 2008, en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el sistema de partidos políticos corresponde al diseño constitucional de cada país y que el monopolio que definen algunos países no constituye violación a la Convención Americana de Derechos Humanos.

aspectos. En lo que nos interesa destacar, uno de ellos los obliga -en relativa concordancia con la división político administrativa del país- a tener, al menos, una estructura organizativa y territorial permanente (asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacionales), de acuerdo con el art. 67 del nuevo Código (anterior art. 60), así como los respectivos órganos de ejecución en cada nivel territorial y nacional -nuevo art. 71, *ibid.* anterior arts. 60), además de las funciones de cada uno, que no pueden, ni por delegación ni por avocación -en general- asumir aquellas tareas o funciones que le son propias a unos y a otros.

Un último aspecto relativo a la estructura democrática, consiste también en la obligatoriedad que tienen los partidos políticos en Costa Rica de renovar sus estructuras organizacionales, conforme al ciclo del período electoral costarricense de, al menos, 4 años. Esta obligación -introducida por resolución del TSE (res. N° 1669-99 de las 9:30 horas del 24 de agosto de 1999, res. N° 1536-E-2001 de las 8:00 horas del 24 de julio de 2001 y 1543-E-2001)- derivada de su atribución de interpretación busca, en esencia, que los órganos partidarios no sean dirigidos por un grupo elitista que se adueñe del partido *ad perpetuam* sino que se trate de fuerzas vivas que se renueven permanentemente, de acuerdo con un proceso democrático electivo.⁶

Así, la obligación de que los partidos respeten el principio de paridad de género en sus estructuras partidarias significa, entonces, ni más ni menos, que todos los órganos internos (territoriales, movimientos, sectores, de dirección, etc.) sean electos por asambleas conformadas paritariamente -de allí que el art. 2 se refiera a *delegaciones*- y, a su vez, que esas asambleas elijan autoridades partidarias, respetando esa paridad.

b) Paridad en listas de candidaturas

En cuanto a las nóminas de elección, es decir, las listas de candidaturas a cargos de elección popular que los órganos de los partidos políticos deben elegir y, a su vez, presentar ante la nueva Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos -función que, en el anterior Código, correspondía al Registro Civil- también rige el principio de paridad.

⁶ Véase también, al respecto, TSE-Res. N°1543-E-2001 de 24 de julio de 2001.

El artículo 61 reitera los mandatos señalados en cuanto a la conformación de instancias partidarias y, de esta manera, establece:

Todas las delegaciones de las asambleas cantonales, provinciales y nacionales de los partidos políticos y todos los órganos de dirección y representación política estarán conformados en forma paritaria, de conformidad con los principios, mecanismos y criterios establecidos en este Código.

c) Solicitud de inscripción

El incumplimiento de la obligación de ley descrita tiene, como contrapartida, la imposición de una sanción muy severa para el partido político, que consiste en la no inscripción -en el citado Registro- de una serie de actuaciones de los partidos políticos, como por ejemplo, la nómina de candidaturas del partido político. Nótese que, en el sistema de cuota del 40% del Código anterior, este aspecto tampoco había sido regulado, razón por la cual el TSE, en el Artículo 2, Acta de Sesión No. 11063 del 14 de enero de 1997, determinó que el Registro Civil no inscribiría aquellas nóminas de candidaturas de elección popular que incumplieran la normativa de la cuota femenina.

Estos y otros acuerdos, que también fueron prohijados por el TSE en la citada resolución N° 1863, son los que recoge el nuevo Código que, en su art. 60, establece:

La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios.

En el mismo sentido, el nuevo art. 148 establece la misma obligación de paridad en ambas, las listas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política, bajo la condición de alternabilidad ya indicada:

Todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna.



El primer lugar de cada uno de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político. (...)
La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito de los partidos políticos que incumplan la participación paritaria y alterna.

III. CONTRIBUCIÓN ESTATAL Y CAPACITACIÓN PARITARIA

El anterior Código Electoral, en su art. 58, respecto del rubro de capacitación, indicaba:

Los estatutos de los partidos deberán contener:(...)

inc. ñ): El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 7142 de 8 de marzo de 1990.(Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer).

Del 30% (treinta por ciento) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y participación política de la mujer.

En la ya citada resolución N° 1863 del 23 de setiembre de 1999 el TSE, ante la consulta mencionada respecto del tema de capacitación y contribución estatal, indica que la remisión al artículo 194 del viejo Código Electoral, hecha por el art. 6 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, carecía de contenido por cuanto ese artículo 6 había sufrido un vaciamiento, es decir, una derogación tácita refleja.

En efecto, esta norma debía articularse con los artículos 58, inc. ñ) y 194 de ese Código que, antes de su reforma en 1996, regulaba el financiamiento estatal anticipado para los partidos políticos y el porcentaje para promover la participación y formación política de la mujer pero su reforma, en ese año, eliminó esta referencia.

El nuevo Código establece la obligación de los partidos de utilizar el rubro de capacitación, de manera paritaria y permanente. Agrega, además, que esa capacitación, así como la formación y la promoción, deberán tener como objetivo, entre otros, el conocimiento de los derechos humanos, la ideología y la igualdad de géneros. Así lo ordena el art. 52 cuando los obliga a incluir, dentro de sus estatutos, en su inc. p):

La forma en la que se distribuye en el período electoral y no electoral la contribución estatal de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros.

El anterior concepto es reiterado en el nuevo art. 103, que establece:

Los partidos políticos garantizarán, en sus respectivas liquidaciones, que los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el período no electoral están siendo destinados, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad, según el inciso p) del artículo 52 (...).

Para los fines señalados en este artículo, el legislador ha entendido que el control contable acerca del uso de la contribución estatal, en la forma por él establecida, deberá garantizarse con una certificación emitida por un contador público autorizado y que el incumplimiento de esta obligación, implicará que el TSE no ordenará el pago de este rubro. Así, el indicado art. 103 continúa:

Para tal fin, deberán acompañar la liquidación respectiva con una certificación emitida por un contador público autorizado, en la que se especifique el cumplimiento de esta norma.

Si la certificación no se aportara, el TSE entenderá que el respectivo partido político no cumplió y no autorizará el pago de monto alguno en ese rubro.

Cabe acotar que, el articulado sobre el rubro de capacitación, no indica expresamente que la capacitación paritaria deberá serlo con enfoque de género. Sin embargo, la lectura -en su conjunto- de todo el Código, permite entenderlo de esta manera. Es decir, si el Título I, Disposiciones Generales, en su Capítulo Único, contiene 3 artículos referidos a los Principios que rigen la materia electoral (art. 1), a los Principios de participación política por género (art. 2)



y a las fuentes del ordenamiento jurídico electoral (art. 3), es claro que todo el texto codificado exige una interpretación a partir de un enfoque transversal de género.

En abono a esta tesis, aunque en materia ajena a la electoral, debe tomarse en cuenta que el Código Municipal (Ley N° 7794, La Gaceta N° 94 del 18 de mayo de 1998), en el año 2008, sufrió una serie de modificaciones que introdujeron, entre otras, la necesidad de una nueva visión del quehacer municipal en materia de igualdad y equidad de género, y la de fortalecer el papel de las municipalidades en la promoción y la defensa de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, al art. 4 se le adicionó el inciso i), obligando al Municipio a *impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, a favor de la igualdad y equidad de género*. Se varía el segundo párrafo del art. 49, que obliga al Concejo Municipal a la integración de siete comisiones permanentes, entre ellas, la de la Condición de la Mujer señalando que, en su integración, se procurará que participen todos los partidos representados, así como *que en todas exista una representación proporcional por sexo*.

El art. 94 pasa a decir que:

En la primera semana de julio, los concejos de distrito deberán presentar una lista de sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el Plan de Desarrollo Municipal y considerando las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres. De conformidad con las necesidades de la población, el consejo incluirá en el presupuesto municipal, los gastos correspondientes, siguiendo el principio de igualdad y equidad entre los género.

Se adiciona al artículo 142 el inciso e), que establece la obligación del Concejo de *Propiciar la participación igualitaria y equitativa de mujeres y hombres, en los procesos de capacitación municipal, e incluir en éstas temas nacionales de interés comunitarios con enfoque de género*.

Un análisis del Código Municipal también escapa el alcance de este artículo, pero consideramos importante su mención en cuanto al tema de igualdad y equidad de género, a los efectos de evidenciar la tendencia legislativa costarricense en este campo.⁷

7 Ramírez, Ileana: UN-Habitat de Costa Rica, datos tomados de la conferencia pronunciada con ocasión del Taller de Capacitación para mujeres candidatas a regidoras-Elección Nacional febrero 2010, organizado por el TSE y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), San José, 20 de noviembre de 2009.

IV. LA NUEVA NORMATIVA DE PARIDAD EN EL TIEMPO

a) *Sistema de paridad en estructuras partidarias (delegaciones y órganos internos de los partidos)*

El sistema de paridad, en cuanto a presencia de la mujer en las estructuras partidarias, empezará a regir de cara a las elecciones de febrero de 2014, de acuerdo con el Transitorio II del nuevo Código, que señala:

La obligación para que en las estructuras partidarias se cumplan los principios de paridad y alternancia de género, se exigirá para el proceso de renovación de las estructuras posterior a las elecciones nacionales del año 2010. Antes de esa fecha los partidos políticos observarán, como mínimo, la regla del cuarenta por ciento (40%) de participación femenina.

Lo anterior, debido a que la mayoría de los partidos ya habían concluido su proceso de renovación de estructuras internas cuando entra a regir la nueva legislación (2/09/09). Nótese que esta exigencia lo es en desarrollo del principio constitucional y legal de que los partidos tienen que ser democráticos, como ya se explicó. Este proceso, que se inicia casi con 2 años de antelación al proceso electoral, había comenzado desde principios de 2008, de cara a las elecciones de febrero de 2010. Así, no podía exigírsele a los partidos que volvieran a realizar todas las asambleas para la renovación de sus estructuras cuando, por una parte, lo habían hecho bajo el sistema de cuota del 40% y por otra, porque hubiese implicado que no llegaran a tiempo para participar en el proceso electoral, amén la retroactividad que significaba. Lo anterior, sin perjuicio de aquellos partidos que, aún antes de la entrada en vigencia del nuevo Código, ya tenían un sistema de paridad en sus estatutos.

b) *Sistema de paridad en listas de candidaturas a cargos de elección popular*

Ante una consulta de la Comisión Legislativa Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, el 22 de julio de 2009, el TSE emitió la resolución N° 3399-E8-2009 en la cual indicó que, puesto que al momento de la consulta, varios partidos habían concluido su proceso de



selección de candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencias, diputaciones y regidurías, no podría aplicarse el sistema de paridad para las elecciones nacionales de febrero de 2010.

Si bien el plazo del nuevo Código para la inscripción de candidaturas ante el Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos se fijaba del 7 al 27 de octubre de 2009 (art. 148), valían razones similares a las apuntadas para el proceso de renovación de estructuras; es decir, por una parte no podría regir el sistema de cuota del 40% para estos partidos, insistimos, que ya habían concluido su proceso de elección de candidaturas y el sistema de paridad para aquellos que no habían concluido su proceso, so pena de introducir reglas diferentes para unos y otros.

Por esto, el sistema de paridad empezará a regir de cara a las Elecciones Municipales de diciembre de 2010 -concretamente para la elección de los alcaldes, síndicos, concejales y concejales municipales de distrito.

Tómese en cuenta que los regidores serán elegidos (por última vez) en las elecciones generales de febrero de 2010, junto con los cargos de presidente, vicepresidentes y diputados, ya que la reforma del Código Municipal de 2007 y una resolución interpretativa del TSE, establecen que las elecciones municipales posteriores a las de 2010, se llevarán a cabo dos años después de las elecciones generales y, además, que en ellas se elegirán todos los cargos municipales, incluidos los de regidores⁸. De esta forma, para las elecciones del 7 de febrero de 2010, rige el sistema de cuota del 40% que, según las resoluciones del TSE ya anotadas, debe serlo en las listas globalmente consideradas y, además, en sus puestos elegibles.

c) Financiamiento para capacitación y elecciones municipales

El tema del financiamiento partidario es complejo en sí mismo. Para nuestros efectos, es importante anotar que la nueva normativa obliga a conocer el sistema del Código anterior, el de transición y el actual que se plantea partir del nuevo Código. La Constitución Política vigente (art. 96) obliga a los partidos políticos a que la contribución estatal se destine a gastos de organización, de capacitación y de campaña. También consagra que, bajo el principio de autorregulación partidaria, corresponde a los partidos definir en sus estatutos el porcentaje que

8 Véase TSE res. N° 405-E8-2008, en donde se interpreta el art. 14 del Código Municipal, en relación con los arts. 97 y 98 del anterior Código Electoral. Dado que la reforma municipal señalada no definió la fecha para la elección de regidores, establecida en el Código Electoral y derogada por esa reforma, el TSE debió interpretar el vacío legislativo en el sentido apuntado.

destinarán a cada uno de esos rubros. Con el fin de poder aplicar la norma de cita el TSE resolvió que, si ese porcentaje no era fijado por los partidos, no se ordenaría el pago de la contribución estatal (res. TSE N° 1236-3-E-2001 de las 14:40 horas del 7 de junio de 2001).

Con anterioridad, el artículo 96 inciso e) de la Constitución Política, establecía que el Estado estaba en la obligación de contribuir al financiamiento previo de los gastos que demanden las actividades político-electorales de los partidos políticos. Sin embargo la Sala Constitucional, en resolución 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991, declaró la inconstitucionalidad de esa norma por violación en el trámite legislativo, no así en cuanto autorizaba la contribución del Estado a la financiación anticipada de los gastos electorales de los partidos políticos. Esta situación provocó la reforma del referido artículo, en 1997, cuyo texto actualmente señala: *“Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.”* (art. 96 inciso 3)).

A la luz de lo dispuesto por la Sala Constitucional, en el anterior esquema de financiamiento y, sin contribución estatal adelantada -dado el vacío legislativo- los partidos políticos sólo podían obtener financiamiento estatal, para los 3 rubros indicados, hasta el momento de la liquidación de cada proceso electoral; es decir, cada cuatro años, concluido el proceso electoral respectivo, previo cumplimiento de los requisitos fijados por la Constitución y previa justificación del gasto. Por esta razón los partidos políticos estarán solicitando el pago de la contribución estatal 2006-2010 (capacitación, organización y campaña), una vez emitida la resolución de declaratoria de diputados electos para el período 2010-2014, por parte del TSE.

Bajo el régimen del nuevo Código Electoral (arts. 89 a 135 y transitorios) y, en consonancia con la norma constitucional, se establecen los requisitos para acceder al financiamiento estatal en general. En segundo lugar, se reinstala la contribución estatal adelantada (art. 96 y Transitorio VII), para apoyar los gastos de los partidos en los procesos electorales para la presidencia y vicepresidencias de la República y las diputaciones a la Asamblea Legislativa (arts. 89, 92 y 96). En tercer lugar, se establece que los partidos políticos quedan obligados a que el rubro de capacitación sea utilizado de manera paritaria (arts. 52, inc. p) y art. 103), como ya se refirió.

Los gastos en que incurran los partidos políticos correspondientes a la elección de febrero de 2010 se definirán tan pronto tenga lugar la declaratoria de elección de diputados apuntada, en la cual se fija el monto que el Estado reconocerá a cada partido político. Esta

liquidación deberá ser presentada por los partidos dentro de los 60 días hábiles siguientes a esa declaratoria (art. 107 C.E.). Dado que se restablece la contribución adelantada, para estas elecciones los partidos tendrán derecho a percibirla desde la solicitud de inscripción, previo cumplimiento de los requisitos de ley. Este adelanto es del 15% (2.576.238.951 colones) del total de la contribución estatal (17.174.926,340 colones) definida para las elecciones de 2010 (véase TSE res. N° 4129-E8-2009).

El remanente de la contribución estatal, es decir, aquellos gastos que los partidos no logren liquidar, les serán reservados para sus futuros gastos de organización y de capacitación, mediante presentación de liquidaciones trimestrales sucesivas (*ibid* art. 107). Reiteramos que los partidos, en el 2010, estarán liquidando los gastos del período 2006-2010 (Transitorio IV), razón por la cual no rige para ese período la nueva regla de paridad en capacitación. Sí aplicará con ocasión de las liquidaciones trimestrales que los partidos podrán presentar luego de concluido el proceso electoral de febrero de 2010.

Cabe agregar, finalmente, que el nuevo Código establece, por primera vez, financiamiento para la campaña electoral municipal, a aplicarse para el proceso municipal de diciembre de 2010 (art. 96 a 102 C.E.). Sin embargo, la norma se refiere a gastos originados por la participación en el proceso electoral a partir de la convocatoria y hasta 45 días después de celebrada la elección, por lo que no cubre los rubros de organización ni de capacitación. De allí que no aplica para capacitación paritaria.

V. BIBLIOGRAFÍA

Documentos

Bolaños, Arlette. "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005". En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, (1):75-88, (Ene.-Jun., 2006). ([http:// www.tse.go.cr/revista/revista.htm](http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm)).

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. *La política institucional de igualdad y equidad de género del Tribunal Supremo de Elecciones*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones y Fondo de Naciones Unidas de Población (UNFPA), 2008.

Ramírez, Ileana. "Un-Habitat de Costa Rica". En: *Taller de Capacitación para mujeres candidatas a regidoras-Elección Nacional febrero 2010 (2009 : San José, C.R.)*, organizado por el TSE y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

Zamora, Eugenia María. "Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica: 1986-2006". En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, TSE, (7):179-216, (Ene.-Jun., 2009). (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).

Normativa Jurídica

Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949. Litografía e Imprenta LIL, S.A., 4ª Edición, San José, 2007.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (CEDAW-ONU), Ley N° 6968 de 02 de octubre de 1984.

Ley N° 1536 de 3 de diciembre de 1952 y sus reformas (Código Electoral). Tribunal Supremo de Elecciones, San José, 2002.

Ley N° 8765 de 2 de setiembre de 2009 (Código Electoral), Alcance N° 37 a La Gaceta N° 171.

Ley N° 7142, La Gaceta N° 59, 26 de marzo de 1990 (Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer).

Ley N° 7794, La Gaceta N° 94 de 18 de mayo de 1998 (Código Municipal).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Caso No. 12.535 *Castañeda vs. los Estados Unidos Mexicanos*.

Poder Judicial: Sala Constitucional

Voto N° 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991.

ONU

Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos: Declaración (Viena, 1993).

Tribunal Supremo de Elecciones

Acuerdos

Artículo 2, Acta de Sesión No. 11063 de 14 de enero de 1997.

Artículo N° 13, Acta N° 11112 de 25 de marzo de 1997.



Resoluciones

Res. N° 1669-99 de 24 de agosto de 1999.

Res. N° 1863 de 23 de setiembre de 1999.

Res. No. 2837 de 12 de diciembre de 1999.

Res. No. 804-E-2000 de 4 de mayo de 2000.

Res. 0918-P-2000 de 11 de mayo de 2000.

Res. N° 1236-3-E-2001 de 7 de junio de 2001.

Res. No. 1544-E-2001 de 24 de junio de 2001.

Res. No. 1543-E-2001 de 24 de julio de 2001.

Res. No.2096-E-2005 de 31 de agosto de 2005.

Res. N° 405-E8-2008 de de ocho de febrero de 2008.

Res. N° 3399-E8-2009 de 22 de julio de 2009.

Res. N° 4129-E8-2009 de 3 de setiembre de 2009.



La financiación de los partidos políticos en Costa Rica

Luis Antonio Sobrado González*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de octubre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de diciembre de 2009.

Resumen: Analiza el régimen de financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica, el cual y según el marco normativo se rige por un modelo mixto, por lo que los patrimonios de estos se alimentan por el financiamiento público directo, las contribuciones, donaciones o aportes de sus miembros y los bienes y recursos que autoricen sus estatutos y no prohíba la ley.

Palabras claves: Financiamiento del partido político / Contribución estatal / Deuda política / Financiamiento directo / Contribuciones / Contribuciones privadas / Control financiero.

Abstract: It analyzes the system of financing political parties in Costa Rica, which according to the regulatory framework and is governed by a mixed model, so that the assets of these are fed by direct government funding, contributions, donations or contributions from their members and assets and resources that allow its statutes and not prohibited by law.

Key words: Financing political party / Contribution state / Debt Policy / Direct Funding / Contributions / Private contributions / Financial control.

* Costarricense. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense y, en esa condición, ejerce la presidencia pro tempore de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe; coordina además las comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital del TSE y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinte años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de varios artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.

Costa Rica fue el segundo país de América Latina en introducir el financiamiento público de los partidos políticos, lo que se produce en 1956 con la reforma del artículo 96 constitucional dispuesta por ley N° 2036 del 18 de julio;¹ momento a partir del cual se prevé que el Estado reembolse, luego de celebrados los respectivos comicios, *“los gastos en que incurran los Partidos Políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo”*.

Esa enmienda constitucional en su momento se justificó alegando que el subsidio era necesario para paliar la influencia en la política de los grupos de poder económico; y para garantizar la equidad de la contienda electoral. El mecanismo resultante –que tiene como antecedente la legislación promulgada en 1954, que ordenó el pago de las deudas contraídas por los partidos contenientes en la elección del año anterior, y de acuerdo con la votación obtenida en la misma– vino a sustituir la vieja práctica, prohibida por el constituyente de 1949, de cancelar las deudas del partido triunfante mediante deducciones salariales a los funcionarios públicos.²

Otras reformas al mismo numeral constitucional de gran relevancia, fueron las operadas por las leyes N° 4765 y 7675 del 17 de mayo de 1971 y 2 de julio de 1997, respectivamente.

La reforma de 1971 autorizó la *“financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos”*, lo que *“... transformó la naturaleza de la subvención de ser un reembolso postelectoral a ser, en lo fundamental, un instrumento de financiamiento preelectoral”*.³ No obstante, en atención a vicios acaecidos en la tramitación de esa enmienda constitucional, la innovación fue eliminada veinte años después por sentencia N° 980-91 de la Sala Constitucional.

La reforma constitucional de 1997 tiene, en este ámbito, una triple importancia. En primer lugar, restauró el adelanto parcial de la contribución estatal. En segundo término, dispuso que esa contribución no sólo se destinara a cubrir los gastos que genere la participación

1 Uruguay lo había hecho en 1928.

2 “Ya en 1910, durante la primera administración de don Ricardo Jiménez, el partido triunfante emitía una circular dirigida a los empleados públicos con el fin de que autorizaran la deducción de parte de su salario para cancelar las deudas contraídas por el partido durante la campaña electoral. Con algunos altibajos la práctica devino en norma, siendo finalmente extirpada del sistema mediante la escueta declaración aprobada por los constituyentes de 1949: Artículo 96.- El Estado no podrá hacer ni permitir que se haga deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas” (Kevin Casas, “Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos”; en: La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI, San José, Universidad de Costa Rica, 2001, pág. 308-309).

3 *Ibid.*, pág. 309 .

de los partidos políticos en esos procesos electorales, sino también a satisfacer sus necesidades de capacitación y organización política. Por último, originó la regla constitucional según la cual las contribuciones privadas a los partidos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

En la actualidad, el tema del financiamiento partidario está regulado en el artículo 96 de la Constitución Política y en el Código Electoral recientemente promulgado por ley N° 8765 del 19 de agosto de 2009 –en adelante “CE”–; cuerpo legal que contiene un capítulo sexto en su título tercero (art. 86 a 135) denominado “*Régimen económico de los partidos políticos*”, resultando también relevantes sus numerales 52, 136 a 140, 273 a 276, 283 a 289, 296, 299 y 300, así como sus “transitorios” primero, tercero, cuarto y sétimo.

En Costa Rica, de acuerdo con ese marco normativo, rige el modelo mixto de financiamiento de los partidos políticos. Sus patrimonios se alimentan entonces de:

- Las sumas que perciban a título de contribución estatal, que es la forma en que se denomina el financiamiento público directo.
- Las contribuciones, donaciones o aportes de sus miembros y simpatizantes.
- Los “*bienes y los recursos que autoricen sus estatutos y no prohíba la ley*” (art. 86 del CE), dentro de los que podrían contemplarse los derivados de cualquier negocio jurídico o actividad económica privada de carácter lícito, (así precisado en la resolución N° 2476-E-2003 del TSE).⁴

De seguido se analizará de manera separada el régimen de la contribución estatal y el de las contribuciones, donaciones o aportes particulares.

Antes de ello, sin embargo, conviene dejar establecidos dos asuntos de importancia.

4 La presente resolución y las demás que se citan en este trabajo pueden ser consultadas en el sitio web del TSE (www.tse.go.cr). Éstas cobran gran importancia en la realidad política y normativa costarricense, de modo general, dada la singular potencia hermenéutica de la que goza el TSE, el cual produce jurisprudencia electoral no sólo a partir de las interpretaciones legales reiteradas y concordantes que –expresadas a modo de *ratio decidendi*– surjan del conjunto de sentencias que dicte para resolver las controversias electorales (concepto tradicional de jurisprudencia). La jurisprudencia electoral costarricense también nace de las declaraciones interpretativas formuladas por el TSE al margen de cualquier controversia concreta y cuyo valor es similar a la “interpretación auténtica” de origen parlamentario; es decir, producen una doctrina legal sin necesidad de reiteración de pronunciamientos y que resulta vinculante erga omnes desde su adopción. Así sucede porque, al momento de reconocerle la Constitución a la Asamblea Legislativa la potestad de interpretar auténticamente la ley, se aclara: “salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones” (art. 121); restricción parlamentaria que cobra sentido a la luz del artículo 102, inciso 3), constitucional, que encomienda a ese Tribunal “Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”. De conformidad con el artículo 12 inciso c) del CE, dichas declaraciones interpretativas proceden a solicitud del comité ejecutivo superior de los partidos políticos e, incluso, en forma oficiosa.

En primer lugar, que en la legislación costarricense no existen “franjas electorales”, es decir, transmisión gratuita de mensajes políticos de los partidos políticos. Tampoco topes o límites a los gastos de campaña; ciertamente existen restricciones sobre las erogaciones de este tipo susceptibles de reembolso estatal, como veremos, pero nada impide que se efectúen con cargo al financiamiento partidario privado.

En segundo lugar, que el único mecanismo de financiamiento público indirecto previsto, consiste en que los entes públicos pueden facilitar, en cualquier tiempo, sus instalaciones para las actividades de los partidos, previa comunicación al Tribunal Supremo de Elecciones –en adelante “TSE”– (art. 137.g del CE).

I. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO

En Costa Rica existe un régimen constitucional relativo al financiamiento público directo de los partidos políticos, que se complementa con otro de raíz exclusivamente legal, y que permite subvencionar su participación en las elecciones municipales.

a) *Régimen constitucional*

Las reglas fundamentales del financiamiento público de los partidos políticos, que en el medio costarricense se denomina contribución estatal, aparecen consignadas en el numeral 96 de la Constitución Política⁵.

5 “Artículo 96.- El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores políticos para el pago de deudas políticas. El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) 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. Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros. 2. Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participaren en los procesos electorales señalados en este artículo y alcancen al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado. 3. Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley. 4. Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley. La ley que establezca los procedimientos, medios de control y las demás regulaciones para la aplicación de este artículo, requerirá, para su aprobación y reforma, el voto de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.”.

De acuerdo con este mandato constitucional, son sujetos del financiamiento público únicamente los partidos políticos de carácter nacional y provincial; es decir, están excluidos del mismo los inscritos a escala cantonal,⁶ así como los candidatos, los legisladores y cualquier otro sujeto u organización.

En cuanto al momento del desembolso, es de señalar que los recursos se giran una vez cada cuatro años, después de que concluyan las elecciones de Presidente de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa –que se celebran concurrentemente el primer domingo del mes de febrero respectivo–; dineros que los partidos perciben a título de reembolso de los gastos que hayan efectuado con motivo de su participación en el proceso electoral, a partir de la convocatoria y hasta cuarenta y cinco días naturales después de celebrada la elección. Esta regla se matiza, empero, de dos maneras:

- La Constitución Política, en el numeral citado, consagra el *derecho de las agrupaciones partidarias a que se les adelante parcialmente la contribución estatal*. Con fundamento en ello, el CE estipula en sus artículos 96 a 98 que, del monto total de esa contribución, se destinará un 15% para el financiamiento anticipado, que se distribuye entre los partidos nacionales (un 80%) y entre los provinciales (el restante 20%) en sumas iguales dentro de cada categoría. Los partidos podrán retirar esos recursos a partir de la presentación de sus candidaturas para ser inscritas, siempre y cuando rindan, previamente, garantías líquidas suficientes y hayan cumplido con el deber que establece el artículo 135 del CE de publicar anualmente sus estados financieros y la lista de sus contribuyentes, (así interpretado por acuerdo del TSE adoptado en el artículo 4º de la sesión N° 89-2009). Aquellos partidos que no superen el umbral constitucionalmente dispuesto deberán devolver el adelanto; también tendrán que reintegrar los excedentes los partidos cuyo derecho resulte inferior a lo adelantado.
- Las agrupaciones políticas deben predeterminedar en sus estatutos, lo que destinarán de la contribución estatal para cubrir sus gastos de capacitación y organización política en período no electoral. Una vez concluida la elección de Presidente de la República y diputados a la Asamblea Legislativa y establecido –a la luz de

6 “Los partidos políticos tendrán carácter nacional cuando se inscriban para la elección a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, a una asamblea constituyente, la elección de diputadas y diputados o los cargos municipales en todo el territorio nacional. Los partidos políticos tendrán carácter provincial cuando se propongan intervenir solamente en la elección de diputadas y diputados o cargos municipales de la provincia. Los partidos políticos tendrán carácter cantonal cuando se inscriban únicamente para participar en la elección de cargos municipales del cantón. El partido político inscrito a escala nacional se entenderá que lo está a escala provincial y cantonal en todas las provincias y cantones del país.” (art. 51 del CE).

sus resultados– el monto global de contribución estatal que corresponde a cada partido, la suma correspondiente a capacitación y organización política –según resulte de aplicar la predefinición estatutaria– constituirá una *reserva* para cubrir sus gastos futuros por esos conceptos, a liquidar sucesiva y trimestralmente (art. 52.p, 89, 95, 107 y “transitorio” cuarto).⁷

El monto máximo a distribuir entre ellos, es el equivalente al 0,19% del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de la elección correspondiente (PIB), aunque la ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.⁸

El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, debe distribuir ese monto entre los distintos partidos con derecho a la contribución estatal; habrá de utilizar, como único criterio de distribución, la fuerza electoral de cada una de esas agrupaciones políticas, según lo preceptúa el artículo 90 del CE.⁹ La cifra resultante será el monto máximo que cada uno de los partidos podrá obtener a título de reembolso de sus gastos, del que el TSE ordenará, en esa misma oportunidad, retener la suma equivalente a las deudas que tengan pendientes con la seguridad social (sentencia N° 4114-E8-2009).

Las siguientes son las condiciones para que los partidos nacionales y provinciales puedan acceder a la contribución:

- 7 El nuevo CE introduce, en este terreno, un importante cambio de modelo consistente en un esquema de financiamiento permanente de los gastos de capacitación y organización política; con ello sustituye el modelo anterior, bajo el cual las erogaciones de este tipo producidas durante todo el cuatrienio previo se liquidaban conjuntamente con el gasto electoral, luego de la elección presidencial y de diputados. De ahí que el “transitorio” cuarto del CE establece un régimen de transición en los siguientes términos: “La liquidación establecida en este Código, que deberán presentar los partidos con derecho a la contribución estatal, de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política, correspondiente a la campaña política 2006-2010, incluirá un apartado con la liquidación de los gastos de capacitación y organización política que hayan efectuado con posterioridad al día inmediato siguiente a aquel en que entregaron al TSE la liquidación final de la campaña anterior y hasta la fecha de convocatoria a las elecciones para presidente y vicepresidentes que se celebrarán en el año 2010”.
- 8 La Asamblea Legislativa, en ejercicio de esa atribución, dispuso por ley N° 8119 de julio de 2001 que para las elecciones de 2002 la contribución no podría exceder el 0,10% del PIB; con motivo de las elecciones de 2006, momento en que ya no regía esa disminución transitoria, el monto quedó fijado en la suma de ¢ 13.956.101.540 (US\$ 24 millones, aproximadamente, al tipo de cambio actual). Para las elecciones de febrero de 2010 y en conformidad con el “transitorio” primero del CE, el porcentaje será de un 0,11 del PIB, que equivale a ¢ 17.174.926.340 (alrededor de US\$ 29 millones).
- 9 “... El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, dispondrá, por resolución debidamente fundada, la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él. El Tribunal determinará la distribución, siguiendo el procedimiento que se describe a continuación: a) Se determinará el costo individual del voto; para ello, el monto total de la contribución estatal se dividirá entre el resultado de la suma de los votos válidos obtenidos por todos los partidos políticos con derecho a contribución, en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa. b) Cada partido podrá recibir, como máximo, el monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos válidos que obtuvo en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, o por lo que obtuvo en una u otra elección, si solo participó en una de ellas, deduciendo de esta los montos que se hayan distribuido a título de financiamiento anticipado caucionado.”.



- Que participen en la elección de Presidente de la República o de diputados a la Asamblea Legislativa.
- Que superen el umbral constitucional.
- Que comprueben, con posterioridad a la elección, sus gastos ante el TSE; sólo se les reconocerán las erogaciones legalmente justificables que puedan demostrar como efectivamente producidas.
- Que previamente hayan fijado en sus estatutos el porcentaje de la contribución estatal que destinarán a capacitación y organización política (sentencia N° 1257-P-2000).

El segundo inciso del artículo 96 constitucional establece el umbral necesario para tener derecho a la contribución. Éste consiste en haber obtenido al menos un 4% de los sufragios válidos para la elección presidencial o de diputados, a nivel nacional o provincial, o haber elegido por lo menos, un diputado.¹⁰

El trámite para percibir la contribución estatal, arranca con la liquidación de gastos que los partidos con derecho a ella deben presentar al TSE dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la declaratoria de elección de diputados, refrendada por un contador público autorizado que se haya previamente registrado ante la Contraloría General de la República (en adelante “CGR”). Conforme lo adelantábamos, en lo que atañe a la reserva resultante para sus erogaciones futuras de capacitación y organización política, las liquidaciones deben ser trimestrales

La evaluación de las liquidaciones la realiza el TSE sobre la base de la documentación aportada por los partidos, a saber: a) certificación de ese contador sobre los gastos partidarios, y su informe sobre los resultados del estudio que efectuó para emitir tal certificación y sobre las correspondientes recomendaciones de control interno; y b) comprobantes, facturas, contratos y demás documentos que respalden la liquidación presentada. Los documentos suscritos por el contador, sustentarán las respectivas resoluciones del TSE ordenando los pagos –salvo que deban retenerse en todo o en parte por algún motivo–,¹¹ que habrán de dictarse dentro del plazo de quince días hábiles; sin embargo, si existiera algún motivo que haga presumir la no conformidad

10 De acuerdo con la sentencia N° 591-E-2002 del TSE, el partido de carácter nacional –con independencia de los votos obtenidos– también supera ese umbral si obtiene un diputado (la literalidad de la norma conducía a entender que ese supuesto sólo era aplicable a los partidos provinciales); también interpretó, mediante resolución N° 1297-E-2006, que el partido nacional que, sin alcanzar ese 4% en la votación general, lo superara en alguna o algunas provincias, tendría derecho a la contribución estatal proporcionalmente a su resultado electoral en esa o esas circunscripciones específicas.

11 A los motivos de retención ya apuntados, cabe agregar que el artículo 300 del CE establece que podrá también retenerse hasta un 5% de esa contribución cuando el partido correspondiente no haya saldado la multas que previamente se le impongan.

de los gastos liquidados, el TSE podrá ordenar la revisión de los documentos señalados en el inciso b) anterior (art. 103 a 107 del CE).

La Tesorería Nacional, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, deberá entregar lo que corresponda a cada partido o a sus cesionarios.

Sobre esto último, cabe aclarar que los partidos podrán ceder –total o parcialmente– su derecho eventual a esa contribución, como fórmula financiera para obtener anticipadamente recursos privados para atender sus gastos ordinarios o de campaña. Dicha cesión se efectúa mediante la emisión de certificados partidarios, que las agrupaciones políticas –a cambio de un descuento-¹² negocian con cualquier persona costarricense interesada o utilizan como instrumento de pago de gastos admisibles; también pueden servir como garantía de operaciones crediticias con los bancos. Si la contribución a que finalmente tenga derecho un partido no alcanzare para cubrir el pago de esos certificados, su valor disminuirá proporcionalmente. Es posible colocar varias emisiones, pero únicamente si queda cubierta en su totalidad la primera emisión, procederá el pago de la segunda, en forma proporcional si fuere del caso; regla que regirá en el caso de que se hagan terceras o más emisiones. Las emisiones de los certificados, así como la verificación de operaciones crediticias respaldas por aquellos, deben ser comunicadas al TSE (art. 115 a 119 del CE).

En punto a los tipos de gasto susceptibles de reembolso estatal, el mismo artículo 96 constitucional y el numeral 92 del CE, disponen que la contribución estatal se destinará, en primer lugar, a cubrir los *gastos que genere la participación de los partidos políticos en los comicios presidenciales y diputadiles*, a partir de su convocatoria y hasta cuarenta y cinco días naturales después de celebrada la elección.¹³

12 Ese costo financiero puede ser amparado a la contribución estatal hasta una tasa máxima del 15%.

13 El artículo 94 del CE define las modalidades de este tipo de gasto del siguiente modo: “a) La propaganda, entendida como la acción de los partidos políticos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estimen convenientes. b) La producción y la distribución de cualquier signo externo que el partido utilice en sus actividades. c) Las manifestaciones, los desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas, parques u otros sitios públicos. d) Las actividades de carácter público en sitios privados. e) Todo gasto operativo, técnico, funcional y administrativo, dirigido a la preparación y ejecución de las actividades necesarias para la participación en el proceso electoral.”.



En segundo lugar, la contribución también se dirigirá a satisfacer las necesidades partidarias de *capacitación y organización política*¹⁴ en período no electoral, mediante la constitución de una reserva para afrontar gastos futuros en este terreno, que serán objeto de reembolso mediante ulteriores liquidaciones trimestrales. Según se adelantaba, corresponde a los propios partidos fijar anticipadamente en sus estatutos los porcentajes que destinarán a cada uno de estos rubros (art. 96 de la Constitución y 52.p del CE); fijación que condiciona el acceso a la contribución estatal del período respectivo.

Los gastos de capacitación deben destinarse, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de igualdad efectiva. Al momento de presentar la liquidación para acceder al reembolso estatal; los partidos políticos deben adjuntar una certificación de contador público autorizado que así lo acredite, porque de lo contrario no se autorizará pago de monto alguno por ese concepto en particular (art. 103 del CE).

Cabe resaltar que, dentro de los gastos justificables bajo el rubro *organización política*, están naturalmente comprendidos aquellos que se produzcan con motivo de los procesos internos de los partidos tendientes a designar sus candidatos, ya sea por medio de “*convenciones*” o cualquier otro mecanismo que se determine al efecto. Se aclara que corresponde a cada partido determinar estatutariamente la forma de escogencia de sus candidatos, aunque las designaciones requerirán la ratificación de su asamblea superior, salvo que se trate de convenciones para elegir candidato presidencial, en cuyo caso la voluntad mayoritaria de ese proceso se tendrá como firme (art. 52.k del CE).

El siguiente cuadro refleja las sumas relativas a la contribución estatal durante los dos últimos períodos y detalla el monto máximo que cada formación política obtuvo en proporción a su fuerza electoral, las sumas liquidadas y las finalmente aprobadas:

14 El artículo 93 del CE enlista así los gastos de esta naturaleza: a) Organización política: comprende todo gasto administrativo para fomentar, fortalecer y preparar a los partidos políticos para su participación de modo permanente en los procesos políticos y electorales. b) Capacitación: incluye todas las actividades que les permiten a los partidos políticos realizar la formación política, técnica o ideológico-programática de las personas, así como la logística y los insumos necesarios para llevarlas a cabo. c) Divulgación: comprende las actividades por medio de las cuales los partidos políticos comunican su ideología, propuestas, participación democrática, cultura política, procesos internos de participación y acontecer nacional. Incluye los gastos que se generen en diseñar, producir y difundir todo tipo de material que sirva como herramienta de comunicación. d) Censo, empadronamiento, investigación y estudios de opinión: se refieren a las actividades dirigidas a recolectar, compilar, evaluar y analizar la información de interés para el partido; confeccionar padrones partidarios; realizar investigaciones socioeconómicas y políticas sobre situaciones de relevancia nacional o internacional, así como realizar sondeos de opinión. Lo anterior sin perjuicio de que vía reglamento se regulen nuevas situaciones que se enmarquen dentro del concepto comprendido por gastos justificables en la presente Ley.”.



CUADRO N° 1*
CONTRIBUCIÓN ESTATAL DE LOS PERÍODOS 1998-2002 Y 2002-2006**

PARTIDO	1998-2002			2002-2006		
	Tope máximo	Liquidado	Aprobado	Tope máximo	Liquidado	Aprobado
LIBERACIÓN NACIONAL	¢1.501.552	¢2.708.140	¢1.501.552	¢5.881.823	¢4.980.940	¢3.802.653
ACCIÓN CIUDADANA	¢1.243.395	¢456.277	¢354.313	¢4.949.243	¢1.830.540	¢1.510.518
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	¢1.765.623	¢2.254.075	¢1.649.844	¢862.562	¢1.292.128	¢655.706
MOVIMIENTO LIBERTARIO	¢284.209	¢0	¢0	¢1.339.497	¢1.461.712	¢799.310
RENOVACIÓN COSTARRICENSE	¢120.310	¢375.875	¢89.257	¢183.796	¢203.341	¢178.295
RESTAURACIÓN NACIONAL				¢154.323	¢146.547	¢47.011
UNIÓN NACIONAL				¢313.594	¢411.873	¢313.594
UNIÓN AGRÍCOLA CARTAGINESA				¢44.057	¢57.408	¢0
ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN				¢120.471	¢96.773	¢69.000
FRENTE AMPLIO				¢83.241	¢79.062	¢76.376
GUANACASTE INDEPENDIENTE				¢23.494	¢0	¢0
TOTALES	¢4.915.089	¢5.794.367	¢3.594.966	¢13.956.101	¢10.560.324	¢7.452.463
EQUIVALENTE EN US\$***	\$8.330	\$9.821	\$6.093	\$23.654	\$17.899	\$12.631

* Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE

** Los montos se expresan en miles de colones y dólares

*** Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ¢ 590)

Para poner en perspectiva los anteriores montos, conviene precisar cuáles fueron los costos asociados a la organización de las elecciones generales de febrero de 2006:



CUADRO N° 2*
CONSOLIDADO DE GASTOS TOTALES ELECCIONES GENERALES
FEBRERO 2006**

CONCEPTO	MONTO
GASTOS DIRECTOS VINCULADOS AL PROCESO ELECTORAL	¢1.302.749.738,32
GASTOS INDIRECTOS VINCULADOS AL PROCESO ELECTORAL	¢982.400.000,00
GASTO TOTAL	¢2.285.149.738,32
EQUIVALENTE EN US\$***	\$3.873.135,15
TOTAL DE ELECTORES INSCRITOS EN EL PADRON	2.550.613
COSTO DEL VOTO POR ELECTOR	¢895,92
EQUIVALENTE EN US\$***	\$1,52

* Fuente: TSE

** No incluye la contribución estatal

** Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ¢590)

El costo global que tuvo ese proceso electoral, de acuerdo con los anteriores datos, asciende a la suma de US\$ 16.504.135 –US\$ 6,47 por elector–, de la cual únicamente el 23,47% corresponde a los gastos de la administración electoral (US\$ 3.873.135 –US\$ 1,52 por elector–); el restante 76,53% (US\$ 12.631.000 –US\$ 4,95 por elector–) se destinó a la contribución estatal finalmente cancelada a los partidos políticos.

Por otro lado, debe advertirse que no coinciden los montos liquidados por contribución estatal –ni mucho menos los aprobados–, con lo realmente gastado por los partidos durante la respectiva campaña electoral, por varios motivos: en primer lugar, la mayoría de las agrupaciones políticas nacionales y provinciales no superó el umbral para acceder a esa contribución, por lo que sus erogaciones no se reflejan en estos cálculos. En relación con los que sí lo superaron, si bien es cierto que la mayoría de los gastos corresponden a esa campaña electoral, también lo es que lo liquidado contempla gastos de organización y capacitación efectuados durante todo el período cuatrienal; además, diversas erogaciones de campaña electoral no figuran por distintas razones (gastos no justificables por mandato legal o reglamentario o de imposible comprobación, por ejemplo).

Los partidos deben llevar la contabilidad actualizada y sus estatutos han de contener los mecanismos que garanticen la efectiva publicidad de su información contable y financiera (art. 86 y 52.m del CE; el anterior CE tenía los mismos preceptos). Estos mandatos, empero, han

tenido hasta ahora una baja correspondencia con lo que en realidad sucede, a tal punto que muchas de las agrupaciones políticas no tienen implementado un adecuado sistema contable o del todo carecen de él. La práctica demuestra, además, que no han existido formas eficientes de divulgación y acceso público a esa información contable; situación que se espera revertir con las ambiciosas disposiciones del nuevo CE que, entre otras, obliga a los partidos a publicar anualmente sus estados financieros y su elenco de contribuyentes, que el TSE entiende como requisito para poder girar recursos de la contribución estatal.

Todo lo anterior ha hecho que resulte difícil o imposible, precisar la magnitud exacta del gasto partidario en los procesos electorales.

b) Régimen complementario

En el marco de la tramitación legislativa que condujo a la aprobación del nuevo CE y por consulta presentada por los diputados que integraban la respectiva comisión parlamentaria, el TSE interpretó el artículo 96 de la Constitución Política en el sentido:

“... que, aunque esta norma no contemple expresamente el financiamiento público de los gastos partidarios derivados de su participación en las elecciones municipales autónomas, ello no obsta para que el legislador reduzca el monto de contribución estatal, destinando recursos a los partidos políticos para otro tipo de actividades de interés público, por lo que sería posible que estas rebajas sirvan para financiar su intervención en las elecciones municipales, siempre que los regímenes de financiamiento público para los partidos políticos, tanto el que deriva del artículo 96 constitucional como el complementario eventualmente creado por ley, no superen en conjunto el tope definido por el citado artículo ...” (sentencia N° 2887-E8-2008 de 26 de agosto de 2008).

Esto viabilizó que, un año después, el nuevo CE contenga un régimen especial de financiamiento público directo que complementa el régimen constitucional de contribución

estatal mediante el subsidio de los gastos que genere la participación de los partidos políticos en las elecciones municipales autónomas.¹⁵

Según se desprende de los artículos 99 a 102 del CE, el régimen complementario se ajusta a los principales parámetros del régimen constitucional, en tanto está previsto como un mecanismo de reembolso postelectoral de los referidos gastos de los partidos, en proporción a la fuerza electoral de cada uno de ellos y previa comprobación de los mismos ante el TSE; asimismo, se establece un umbral similar para acceder al financiamiento (obtener un mínimo de un 4% de los votos emitidos en el cantón respectivo o elegir, al menos, un regidor). Sin embargo, presenta algunas importantes diferencias:

- Está exclusivamente diseñado para cubrir las erogaciones de los partidos que genere su participación en el proceso electoral municipal, a partir de su convocatoria y hasta cuarenta y cinco días naturales después de celebrada la elección; por tal motivo, se trata de recursos que no se pueden emplear para apoyar las actividades partidarias de capacitación y organización política.
- De ese subsidio se pueden beneficiar también los partidos de carácter cantonal.
- El monto máximo a distribuir entre el conjunto de partidos es la suma equivalente al 0,03% del PIB (art. 91 del CE).¹⁶
- No está previsto el financiamiento anticipado.

II. CONTRIBUCIONES, DONACIONES O APORTES PRIVADOS

El artículo 96 constitucional dispone que las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley; mandato que desarrollan los numerales 120 a 135 del CE, en los términos que de seguido se explican.

La regla fundamental en este ámbito es que únicamente están permitidas las contribuciones de personas físicas costarricenses que se efectúen en el territorio nacional, aunque sin tope o

15 Hasta 1998 las elecciones nacionales y las municipales se hicieron de modo concurrente, el primer domingo de febrero cada cuatro años. Sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el Código Municipal promulgado en 1998, los alcaldes municipales y los concejales de distrito se tornaron funcionarios de elección popular a elegir, conjuntamente con los síndicos, en una elección autónoma que, en el 2002, 2006 y 2010, corresponde verificar el primer domingo del mes de diciembre siguiente a la elección nacional. Reformas electorales ratificadas por el nuevo CE harán que, a partir del 2016, la elección municipal se celebre a mitad del período presidencial y que en ésta se designen todos los funcionarios municipales de elección popular, es decir, incluyendo a los regidores que, del 2002 al 2010, han seguido designándose conjuntamente con el Presidente de la República y los diputados de la Asamblea Legislativa.

16 Para los que se celebrarán en diciembre de 2010 quedó fijado en ₡ 4.684.070.820 (aproximadamente US\$ 8 millones).

limitación en cuanto a su monto, las que deben depositarse en una cuenta corriente única destinada por el partido exclusivamente a esos fondos.

En tal virtud están vedadas, en general, las contribuciones de personas jurídicas nacionales (art. 128 del CE), así como las contribuciones de extranjeros, a quienes también les está vedado otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos (art. 128 del CE). Se exceptúan las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de la cultura, la participación política y la defensa de los valores democráticos, previamente acreditadas ante el TSE, que están legalmente autorizadas a colaborar en el proceso de capacitación de los partidos (art. 124 del CE). Tampoco son permitidas las *contribuciones desde el extranjero*, independientemente de la nacionalidad del donante, en tanto se prohíbe canalizar aportes por medio de entidades financieras ubicadas fuera del territorio nacional (art. 129 del CE).

Se prohíben también las *contribuciones directas a candidatos o precandidatos oficializados* de los partidos (todo aporte de ese tipo debe canalizarse por medio de la tesorería partidaria que, previo registro, la trasladará al beneficiario –art. 125 del CE–), la gestión paralela de contribuciones privadas (que debe estar exclusivamente a cargo de la tesorería partidaria, o de las personas autorizadas por el comité ejecutivo superior de cada agrupación para realizar actividades de recaudación de fondos –art. 126 del CE–), y las donaciones por interposición mano y las de carácter anónimo (cuando se pretendan hacer mediante depósito bancario, la respectiva entidad financiera debe abstenerse de acreditarlas y dar aviso inmediato al TSE, caso en el cual el organismo electoral podrá ordenar su congelamiento –art. 122 del CE–).

Los tesoreros de los partidos políticos están obligados a *informar* al TSE, trimestralmente, acerca de las contribuciones que reciban en dinero o, siendo en especie, que superaren el monto de dos salarios base; sin embargo, en el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deberán rendir informe mensual (art. 130 y 132 del CE). Los informes deben identificar a los donantes e indicar el monto que cada uno de ellos aportó durante el período de que se trate, así como precisar si las contribuciones fueron efectuadas para las actividades propias del partido o para apoyar a un candidato o precandidato oficializado (art. 133 del CE). Para poder evaluar la seriedad de los informes que se presenten, se exige a los partidos suministrar, como anexo de los citados informes, copia certificada del auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, del estado de cuenta bancaria y de los estados contables del período (art. 133 del CE).

Los informes partidarios son fácilmente accesibles, puesto que se “cuelgan” en la página web del TSE (www.tse.go.cr). Además, cada partido debe publicar, durante el mes de octubre de todos los años y en un diario de circulación nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluyendo la lista de sus contribuyentes con detalle de lo aportado por cada uno (art. 135 del CE); según lo ya dicho, hasta que se cumpla ese mandato se podrán girar los recursos de la contribución estatal. Es oportuno agregar que, según el artículo 52 del CE, los estatutos partidarios deben contener:

“... n) Las normas que permitan conocer públicamente el monto de las contribuciones de cualquier clase, que el partido reciba y la identidad de quienes contribuyan. Asimismo, se deben contemplar los mecanismos necesarios para determinar el origen, cuando así se amerite. El tesorero o la tesorera estarán en la obligación de informar esos datos trimestralmente al comité ejecutivo superior del partido y al TSE. En el período de campaña política, el informe se rendirá mensualmente...”

Reglas que fomentan vías adicionales para la publicidad de los informes.

En el *siguiente* cuadro se puede visualizar el monto total de donaciones recibidas entre abril de 2002 y marzo de 2006 por cada partido que obtuvo la contribución estatal correspondiente a ese mismo período; cifras que se desprenden de los reportes que hicieron esas agrupaciones al TSE.

CUADRO N° 3*
DONACIONES REPORTADAS DE ABRIL DE 2002 A MARZO 2006**

	Colones	Equivalente en US\$***
LIBERACIÓN NACIONAL	¢1.639.603.311	\$2.778.989
ACCIÓN CIUDADANA	¢154.036.111	\$261.078
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	¢101.985.376	\$172.857
MOVIMIENTO LIBERTARIO	¢283.472.704	\$480.462
RENOVACIÓN COSTARRICENSE	¢0	\$0
RESTAURACIÓN NACIONAL	¢0	\$0
UNIÓN NACIONAL	¢100.210.378	\$169.848
UNIÓN AGRÍCOLA CARTAGINESA	¢0	\$0
ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN	¢0	\$0
FRENTE AMPLIO	¢1.948.300	\$3.302
GUANACASTE INDEPENDIENTE	¢0	\$0
TOTALES	¢2.281.256.180	\$3.866.536

* Fuente: elaboración propia con base en datos del TSE

** Incluye únicamente a los partidos que obtuvieron contribución estatal durante el mismo período

*** Al tipo de cambio actual (US\$ 1 = ¢ 590)

III. MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA: ACCESO, ENCUESTAS Y USO DE RECURSOS PÚBLICOS

En Costa Rica no existe franja electoral gratuita, por lo que únicamente mediante pago pueden los partidos políticos transmitir propaganda por los medios de comunicación colectiva.¹⁷

Como ya se ha hecho mención, tampoco la ley consagra topes generales de gasto electoral para los partidos y éstos pueden hacer, en cualquier tiempo, toda clase de propaganda, inclusive electoral. Ciertamente el artículo 136 del CE estipula que:

¹⁷ Para ofrecer una idea aproximada del costo de la propaganda mediática, conviene mencionar las tarifas promedio que los medios reportaron al TSE con ocasión de la campaña presidencial de 2006, de conformidad con el registro que lleva al efecto la Institución: a) cuña radial de sesenta segundos: ¢ 14.603 (US\$ 25 al tipo de cambio actual); b) cuña televisiva de sesenta segundos en horario de 12 m.d. a 6 p.m.: ¢ 184.270 (US\$ 312); y c) una página en prensa escrita: ¢ 400.125 (US\$ 678).

“... tienen derecho a difundir, desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta tres días antes del día de las elecciones, inclusive, toda clase de propaganda política y electoral en medios de comunicación colectiva. En cualquier momento podrán dar información política, difundir comunicados, realizar reuniones, actividades en sitios y recintos privados, sin necesidad de autorización alguna...”.

No obstante, en virtud del principio *pro libertate* y por no existir norma punitiva que lo respalde, no resultaría jurídicamente admisible que el Estado invoque esta disposición para restringir la actividad propagandística más allá de los supuestos de prohibición expresamente previstos y sancionados, que son:

- Tregua electoral: Durante los tres días inmediatos anteriores y el día de las elecciones, los partidos no podrán difundir propaganda en medios de comunicación colectiva. La misma restricción rige en el período que va del 16 de diciembre al 1 de enero previos al día de la elección, con la excepción de la posibilidad que tienen los candidatos presidenciales de dirigir tres mensajes navideños (art. 136 del CE).
- Divulgación de encuestas o sondeos de opinión durante esos mismos días preelectorales, así como la difusión –en cualquier momento del proceso electoral– de encuestas o sondeos elaborados por entidades no registradas ante el TSE (art. 138 del CE).
- Publicaciones que contengan injurias, calumnias o difamación, que son sancionables en los términos previstos en el Código Penal.
- Propaganda que, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión, incite a la ciudadanía a que se adhiera o se separe de partidos o candidaturas determinadas (art. 136 del CE).

Para que la propaganda mediática sea susceptible de reembolso estatal debe, además de no encontrarse bajo los anteriores supuestos irregulares, cumplir dos condiciones adicionales: que se verifique dentro del período que va de la convocatoria electoral hasta cuarenta y cinco días después de las votaciones (art. 92 del CE); y que se difunda en medios de comunicación inscritos previamente ante el TSE (art. 139 CE).

A propósito de este último requerimiento, cabe agregar que en la solicitud de inscripción deberán indicarse las tarifas de servicio, la razón social, las calidades de quien gestione a nombre del medio y el lugar para oír notificaciones. Las empresas y los medios de comunicación inscritos deberán garantizar igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participan en la justa electoral (art. 139 CE).

Este mandato de trato igualitario lo ha elevado la jurisprudencia electoral a condición de principio, a partir del cual precisó, por ejemplo, que los espacios gratuitos y descuentos especiales que brinden los medios a un partido en particular, constituye una modalidad de contribución o donación en su favor.¹⁸

Bajo la misma filosofía, tanto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (resolución N° 428-98) como el TSE (N° 2759-E-2001), definieron que todos los candidatos presidenciales tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad, en los debates preelectorales organizados por los medios de comunicación colectiva durante el proceso electoral. No obstante, una reciente sentencia del TSE (N° 4099-E8-2009) interpretó, a la luz de la promulgación del nuevo CE, que la obligación de considerar a todos los candidatos y partidos en los debates político-electorales, solo rige para aquellos que sean organizados, a partir de la convocatoria electoral, por entes públicos.

El tema de la encuestas, por su parte, está regulado en los artículos 138 y 140 del CE. De acuerdo con éstos, para llevar a cabo su actividad en el período electoral, las entidades dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral, deberán registrarse ante el TSE dentro de los quince días posteriores a la convocatoria a elecciones.

Se prohíbe la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio, de sondeos de opinión pública o encuestas relativas a procesos electorarios, durante los tres días anteriores al

18 El TSE, en resolución N° 241-E-2006, sentenció: "... el otorgamiento gratuito a un partido político de una pauta, espacio o corto televisivo, radial o en periódicos, así como las "bonificaciones" o "descuentos" que a éstos se realicen y que se materialicen en una mayor cantidad de pauta publicitaria, constituyen fuentes de ingreso sujetas a las restricciones, controles y prohibiciones contenidas en el artículo 176 bis del Código Electoral, con lo cual el monto de estos aportes, por persona física o jurídica nacional, no debe superar el equivalente a cuarenta y cinco salarios base por año, estando las autoridades partidarias en la obligación de reportarlas ante este Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, se aclara que no deben considerarse como donación en especie aquellos "descuentos" o "bonificaciones" que los medios concedan a los partidos políticos como parte de una política empresarial general dirigida a dar un trato tarifario particular a aquellos clientes, de cualquier naturaleza, con un alto volumen de pauta publicitaria, siempre y cuando dicha política se traduzca en parámetros objetivos y haya sido debidamente reportada al Tribunal con motivo de la inscripción que demanda el artículo 85 del Código Electoral".

de las elecciones y el propio día, así como la divulgación –en cualquier momento del proceso electoral– de los elaborados por entidades no registradas.

Las entidades encuestadoras mantendrán en custodia y a disposición del TSE, los documentos que respaldan las encuestas y los sondeos publicados durante el proceso electoral, desde el día de su publicación hasta el día siguiente a la declaratoria oficial del resultado de las elecciones. Admitida una denuncia por el TSE, los documentos originales o sus copias, certificadas por notario público, deberán ser remitidos a más tardar tres días después de realizado el requerimiento respectivo.

En punto a la publicidad gubernamental durante el período electoral, el artículo 142 del CE estipula:

“Prohíbese a las instituciones del Poder Ejecutivo, de la administración descentralizada y de las empresas del Estado, a las alcaldías y los concejos municipales, difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones. Quedan a salvo de esta prohibición, las informaciones de carácter técnico o científico que resulten indispensables e impostergables, por referirse a aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos esenciales o por emergencias nacionales. Las publicaciones contrarias a lo dispuesto en esta Ley harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia y beligerancia política, previa resolución del TSE.”.

El delito de desobediencia se sanciona con prisión de 6 meses a 3 años (art. 307 del Código Penal), a imponer por los tribunales de justicia ordinarios. No se registran sanciones penales de esta naturaleza durante los pasados veinte años.

Esta restricción pretende garantizar la imparcialidad de las autoridades gubernativas en los procesos electorales, que manda a observar el artículo 95 constitucional. La misma se complementa con el carácter punible que tiene la denominada *beligerancia política* de los funcionarios públicos, en aras de no darle ventajas al partido de gobierno y de asegurar un ambiente de equidad en la contienda electoral. La *beligerancia política* comprende dos tipos de

conductas prohibidas: a) *parcialidad política*: supone la utilización del cargo para beneficiar a un partido político; y b) *participación política prohibida*: la regla es que a los servidores públicos les está vedado dedicarse a trabajos o discusiones político-electorales en horas laborales, aunque para ciertos puestos se impone una prohibición absoluta de participación política, de suerte que a sus titulares únicamente les está permitido votar el día de las elecciones.¹⁹ Estos funcionarios en particular no pueden “*participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político ..., colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género*” (art. 146 del CE).

Cualquier forma de *beligerancia política* se castiga con la destitución del responsable y su inhabilitación para ocupar cargos públicos por un período de 2 a 4 años –sanciones que, en cambio, aplica el TSE– (art. 102.5 de la Constitución Política y 146 y 265 a 270 CE). Desde 1996 a la fecha el TSE ha dictado treinta y ocho *sentencias* en este ámbito, todas relativas a denuncias por participación política prohibida; de ese total ocho fueron condenatorias (imponiendo la destitución de cinco directivos y dos gerentes de instituciones autónomas y de un miembro de la fuerza pública, así como su inhabilitación para ocupar cargos públicos).

IV. CONTROL Y SANCIONES

El control sobre el financiamiento de los partidos políticos compete al TSE, salvo la imposición de sanciones penales que es del resorte exclusivo de los juzgados y tribunales judiciales de la materia.

El TSE es un órgano creado por la Constitución Política con el rango e independencia de los Poderes del Estado y tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio (art. 9). Se desempeña simultáneamente como órgano superior de administración electoral y jurisdicción electoral, mediante actos y resoluciones que carecen de recurso (art. 102 y 103) y, adicionalmente, se le adscribe el Registro Civil (art. 104). Está integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por períodos de seis años (renovables), debiendo

19 Presidente y Vicepresidentes de la República, ministros y viceministros, miembros activos del servicio exterior, Contralor y Subcontralor General de la República, Defensor de los Habitantes y su Adjunto, Procurador General de la República y su Adjunto, presidentes ejecutivos, miembros de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, oficiales mayores de los ministerios, miembros de la autoridad de policía, agentes del Organismo de Investigación Judicial, magistrados y empleados del TSE, magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes.



reunir iguales condiciones que los magistrados que integran la Corte. Sin embargo, desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones presidenciales, el TSE deberá ampliarse con dos de sus suplentes –también seleccionados por la Corte– para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros (art. 100 y 101); esta ampliación se da también entre los seis meses anteriores y los tres posteriores a las elecciones municipales (art. 13 del CE).

a) Control sobre el financiamiento público

Según hemos venido explicando, el TSE, tan pronto declare la elección de diputados, debe disponer la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él, en proporción a la fuerza electoral de cada uno de ellos. El TSE evalúa las liquidaciones que presenten los partidos y aprobará los gastos que sean legalmente justificables y que logren demostrar esas agrupaciones políticas como efectivamente gastados, siempre que no excedan el monto máximo a que tienen derecho.

El financiamiento público, según lo mencionado páginas atrás, sirve como mecanismo relevante para forzar a los partidos políticos a cumplir diversas obligaciones, a saber:

- La jurisprudencia electoral ha definido que las agrupaciones que omitan fijar en sus estatutos el porcentaje de la contribución estatal que destinarán a capacitación y organización política, perderán integralmente su derecho a obtener la contribución estatal en el período respectivo (sentencia N° 1257-P-2000).
- Los gastos de capacitación deben destinarse, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de igualdad efectiva; al momento de presentar las liquidaciones para acceder al reembolso estatal, los partidos políticos deben adjuntar una certificación de contador público autorizado que así lo acredite, porque de lo contrario no se autorizará pago de monto alguno por ese concepto en particular (art. 103 del CE).
- Para poder recibir la contribución estatal, incluyendo su anticipo, los partidos deben haber cumplido con su obligación legal de publicar, durante el mes de octubre de todos los años y en un diario de circulación nacional, un estado auditado de sus finanzas, incluyendo la lista de sus contribuyentes con detalle de lo aportado por cada uno (art. 135 del CE); caso contrario, se retendrá todo pago hasta que se subsane esa omisión (art. 4.º de sesión del TSE N° 86-2009).

- En sentencia N° 4114-E8-2009 el TSE también precisó que del monto máximo de contribución que corresponda a un partido en particular se ordenará retener, al momento de dictar la resolución que fija ese monto, la suma equivalente a las deudas que tenga pendientes con la seguridad social.
- Por último, el artículo 300 del CE establece que podrá también retenerse hasta un 5% de esa contribución cuando el partido correspondiente no haya saldado las multas que previamente se le impongan.

b) Control sobre las donaciones o contribuciones privadas

El control relativo a las contribuciones privadas corresponde del mismo modo al TSE, el cual debe llevar un registro de las mismas sobre la base de los informes periódicos que remiten los partidos políticos y a los que ya nos referimos.

Para validar los datos suministrados por los partidos y a partir del año 2007, el TSE adoptó la práctica de “cruzarlos” con la información tributaria de los contribuyentes y así poder detectar donaciones por interpósita mano.

El TSE está legalmente autorizado para ordenar también auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos, a efecto de verificar el respeto a las normas sobre el financiamiento privado, que podrán realizarse por medio de su departamento especializado en la materia o mediante la contratación ad hoc de profesionales (art. 121 de CE).

Si con ocasión de esas tareas o por denuncia se detecta alguna irregularidad, el TSE debe comunicar lo propio al Ministerio Público (tratándose de posibles delitos) o aplicar las multas correspondientes (cuando sean “faltas electorales”).

c) Sanciones

El anterior CE contenía una pobre regulación punitiva en este ámbito, lo que, aunado a los errores de tipificación penal en que incurría, tornaba de difícil aplicación las penas –ya de por sí insuficientes– que preveía. Esto pareciera explicar el hecho de que no haya sido

posible ubicar ninguna sentencia penal condenatoria dictada durante las últimas dos décadas; y que verse sobre ese tipo de delincuencia en particular,²⁰ propiciándose con ello un clima de impunidad que desacreditaba el marco legal correspondiente.

La normativa electoral que entró en vigor el 2 de setiembre de 2009 modifica sustancialmente este panorama, en tanto diversifica las sanciones, que ya no son exclusivamente penales, amplía los supuestos en que éstas caben, subsana errores de tipificación penal y procura que no exista deber a cuyo incumplimiento no esté aparejada una consecuencia sancionatoria.

El CE, en general, distingue ahora las “faltas electorales” de los “delitos electorales”. Las primeras están dirigidas a sancionar los ilícitos de menor relevancia con la imposición, por parte del TSE, de multas; para determinar su magnitud se utiliza como parámetro el concepto “salario base”, que “corresponde al monto equivalente al salario base mensual del “Oficinista 1” que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, aprobada en el mes de noviembre anterior a la fecha de consumación del delito” (art. 2 de la ley N° 7337 de 5 de mayo de 1993).

Los segundos, en cambio, conllevan juicio ante los tribunales de justicia ordinarios y pena de prisión, con las accesorias de suspensión de derechos políticos (si se trata de delitos con pena igual o superior a tres años de prisión y por el mismo plazo de la pena principal) e inhabilitación para ocupar cargos públicos (de dos a ocho años y si el autor del delito es funcionario público y se comete con ocasión del ejercicio del cargo o valiéndose de esa condición) –art. 282 y 283 del CE–.

Las sanciones aparejadas a las faltas electorales previstas en materia que interesa, son las siguientes:

1. A los partidos políticos:

20 En oficio N° EJ-UJ-0007-2009, fechado 27 de enero de 2009, el Lic. Román Bresciani Quirós de la Escuela Judicial hace constar que, de acuerdo con los datos de la Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial, durante el período que va de 1988 al 2008 sólo se registran cuatro sentencias por delitos electorales y únicamente una de ellas es condenatoria, resultándole imposible determinar si ésta se refiere a o no a tipos penales relativos específicamente al financiamiento de los partidos políticos.

- Multa de 2 a 10 salarios base cuando omitan llevar su contabilidad actualizada o no utilicen una cuenta única para percibir las contribuciones privadas (art. 287 del CE).
 - Multa equivalente al doble de lo recibido por una contribución irregular por tratarse de donantes que no sean personas físicas costarricenses, depositarse fuera del país o incumplir los demás requisitos establecidos sobre el particular (art. 288 del CE).
 - Multa de 10 a 50 salarios base cuando contraten propaganda para ser difundida durante los momentos de veda publicitaria (art. 289 del CE).
2. Multa de 2 a 10 salarios base a los encargados de finanzas de las precandidaturas oficializadas que realicen sin autorización actividades de recaudación de fondos, u omitan entregar al partido un informe de los gastos realizados durante el proceso electoral interno (art. 287 del CE).
 3. Multa de 2 a 10 salarios base al director o encargado de un medio de comunicación que: a) autorice o permita la difusión de sondeos de opinión o encuestas realizados por entidades no inscritas ante el TSE o que, estándolo, se verifique esa difusión durante los tres días anteriores a la elección o el propio día; o b) autorice la difusión de propaganda en momentos de tregua (art. 286 del CE).
 4. Multa de 2 a 10 salarios base a los bancos que permitan acreditar contribuciones anónimas (art. 287 del CE).
 5. Multa de 10 a 50 salarios base: a) a quien sea responsable de contratar o difundir propaganda ilegal o de divulgar sondeos de opinión o encuestas en los supuestos que está vedado; o b) a las entidades que elaboren esos sondeos y encuestas que no mantengan en custodia y a disposición del TSE los documentos que los respaldan o que no los remitan a éste cuando lo requiera (art. 289 del CE).

En lo que respecta a los delitos electorales cabe detallar lo siguiente:

1. A los tesoreros partidarios:
 - Prisión de 2 meses a 1 año cuando omitan llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos (art. 275 del CE).

- Prisión de 2 a 4 años por percepción de donaciones ilegales, por omisión o retraso injustificado de los informes que deben rendir al TSE o los presenten incompletos, por no brindar la información requerida por el TSE o suministrar datos falsos y por no comunicar de inmediato a éste sobre contribuciones irregulares (art. 276 del CE).
 - Prisión de 2 a 6 años cuando reciban contribuciones anónimas (art. 276 *in fine* del CE).
2. Prisión de 2 a 6 años al miembro del comité ejecutivo superior de un partido que tenga conocimiento de contribuciones ilegales y no lo denuncie y a cualquier autoridad partidaria que reciba contribuciones ilegales o valiéndose de una estructura paralela para evadir el control partidario (art. 275 del CE).
 3. Prisión de 2 a 6 años al candidato o precandidato oficializado que reciba contribuciones directamente (art. 275 del CE).
 4. Prisión de 2 a 4 años a quien recaude fondos para algún partido político sin autorización del tesorero (art. 273 del CE).
 5. Prisión de 3 a 6 años al contador público autorizado que oculte información o consigne datos falsos en los documentos de liquidación de gastos de los partidos políticos, como también cuando se rehúse a suministrar la información que le sea posteriormente requerida por el TSE (art. 273 CE).
 6. Prisión de 2 a 4 años a quien, sin ser persona física costarricense, contribuya a favor de los partidos o que, siéndolo, realice contribuciones directamente a candidatos o precandidatos oficializados, o done a una agrupación política por medio de terceras personas, estructuras paralelas o mecanismos de gestión o recaudación no autorizados por el comité ejecutivo superior del partido. La misma pena se impondrá al extranjero que realice cualquier operación financiera relacionada con los partidos políticos (art. 274 CE).

V. EXPERIENCIA, LECCIONES APRENDIDAS Y REFORMA ELECTORAL

El Programa Estado de la Nación, en sus distintos informes anuales sobre el “*Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*”, ha analizado y dado seguimiento al fenómeno del financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Dada la lucidez con la que evalúa la aplicación del anterior régimen legal y determina sus principales limitaciones y falencias, a

continuación se reproducen sus principales conclusiones, sobre las cuales había un importante consenso nacional.

Ya el noveno informe (correspondiente al año 2002), caracterizaba este régimen legal como longevo y consolidado en algunos aspectos e incipiente y frágil en otros; siendo lo primero aplicable a las reglas de financiamiento público directo y, lo segundo, especialmente a las normas que regían el financiamiento privado.

El décimo informe (2003) formula un duro juicio sobre la dimensión aplicativa de esa vieja normativa, al destacar *“...los serios problemas que ha experimentado la democracia costarricense en materia de transparencia, equidad y probidad en el manejo del financiamiento político”*.

Señala que el financiamiento privado *“...en la práctica ha demostrado profundas debilidades en la regulación y en el marco sancionatorio”*, pues los partidos sólo estaban obligados a presentar reportes periódicos de contribuciones y el TSE *“... no verifica su contenido, pues ha interpretado que carece de potestades legales explícitas para llevar a cabo cualquier otro control sobre la veracidad de los informes ... Los graves defectos de esta legislación quedaron manifiestos en las elecciones del 2002, cuando sus disposiciones fueron ampliamente violadas ...”*.²¹ Sobre este último particular, abunda indicando que, con motivo de ese proceso, se dio un intenso escrutinio público sobre el financiamiento político, lo que permitió detectar serias irregularidades en las que incurrieron los partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional en términos de:

“... uso de redes paralelas de recaudación de fondos al margen de la estructuras partidarias formales, la omisión de reporte al TSE de las donaciones canalizadas a través de dichas redes paralelas, la recepción de donaciones de empresas e individuos extranjeros, la recaudación de donaciones por montos muy superiores al tope establecido por el CE y al inclusión de información falsa en los reportes financieros presentados al TSE, con respecto a los montos y nombres de los contribuyentes”.²²

21 Programa Estado de la Nación, Décimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2004, pág. 340.

22 *Ibid.*, pág. 341.

Permítaseme agregar que los defectos de tipificación de las sanciones penales previstas en el artículo 176 *bis* del CE actualmente derogado, aunados a la ausencia dentro del mismo de sanciones pecuniarias, han acarreado la imposibilidad de que, a la fecha, se castigaran esas trasgresiones.

En el duodécimo informe (2005) se constata que para el proceso electoral de 2006, no se produjo ninguna reforma del marco regulatorio del financiamiento privado "... y ello constituye un área de preocupante debilidad de la democracia costarricense".²³ El informe decimotercero (2006), por su parte, agrega que "... se acorta la posibilidad de introducir reformas para el proceso electoral del 2010, lo que constituye una debilidad estratégica de la democracia costarricense".²⁴

Aún y cuando la valoración del régimen de financiamiento público es sustancialmente diverso, el mismo no estaba exento de críticas por parte del Estado de la Nación, tales como:

- Falta de cobertura de las elecciones municipales (décimo informe).
- Dado que en la venta de certificados partidarios –fórmula de financiamiento de carácter privado que, como se vio, supone la cesión anticipada a terceros del derecho eventual a la contribución estatal– priva la proyección de los votos, el acceso a esos recursos resulta extraordinariamente desigual (duodécimo informe).
- Finalmente, el informe decimotercero recoge algunas consideraciones críticas previamente formuladas por la CGR, de la siguiente manera: a) necesidad de que el TSE asuma, en todos sus aspectos y de forma exclusiva, el control del financiamiento y cuente, al efecto, con instrumentos que le permitan realizar un seguimiento integral de la actividad financiera de los partidos, obligando a todos ellos –independientemente de que opten o no por la contribución estatal– a reportar al TSE la totalidad de sus ingresos y gastos; b) el desembolso de los recursos públicos tiende a producirse con mucha tardanza (casi dos años en el último proceso electoral), por lo lento que resulta el trámite de comprobación

23 Programa Estado de la Nación, Duodécimo informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2006, pág. 266.

24 Programa Estado de la Nación, Decimotercer informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible, San José, Proyecto Estado de la Nación, 2007, pág. 299.

de gastos que se realiza ante la CGR;²⁵ y c) se recomienda retornar al sistema de liquidación única, en vez de liquidaciones parciales a partir de la convocatoria electoral, pues ello conllevaría una reducción de los trámites de revisión y evita la presentación y evaluación fragmentadas de los gastos.

Desde nuestro punto de vista, había que considerar otras dos importantes falencias del sistema costarricense de financiamiento público.

Éste no contemplaba, en primer lugar, mecanismos de financiamiento permanente y el desembolso postelectoral se destina, casi en su totalidad, a cancelar las deudas generadas por la campaña, lo cual contribuye decisivamente a que los partidos se desdibujen fuera de los procesos electorales, dada la ausencia o insuficiencia de recursos que respalden su accionar.

Y, en segundo lugar, la contribución estatal está concebida con una fuerte dosis de inequidad. Ésta se distribuye, exclusivamente, en proporción a la fuerza electoral de cada partido y no se prevén fórmulas relevantes de financiamiento público indirecto (frangas mediáticas, por ejemplo). La situación se agravaba sensiblemente con la inaplicabilidad, antes de la reforma de 2009, del derecho de las agrupaciones a que se les adelanta parte de esa contribución, lo que simultáneamente incrementaba la dependencia partidaria respecto del financiamiento privado y los grupos de interés económico.²⁶

Ahora bien, el referido escándalo, suscitado a propósito de las irregularidades del financiamiento de los partidos acaecidas en el proceso electoral de 2002, dio lugar al establecimiento de una comisión legislativa especial encargada de investigarlas, generó gran atención de la prensa, preocupación de la ciudadanía y un amplio debate nacional y, por último, evidenció que la regulación legal del financiamiento era quizás el aspecto más deficitario del anterior CE.

El duodécimo informe del estado de la nación incluye un “miniforo” sobre “reformas políticas y electorales” y en sus páginas 371 a 373 aborda, en particular y con base en las opiniones recabadas entre destacados analistas, el tema del financiamiento político. Su lectura

25 En criterio de ésta, ello se debía a que las agrupaciones políticas presentan sus liquidaciones de manera desordenada y desapegada de la normativa que rige la materia. No obstante, los partidos le achacaban la responsabilidad al órgano contralor, porque en su criterio imponía trámites y requisitos desproporcionados.

26 Esto último es analizado en detalle y con profundidad por Casas (op. cit.).

permite conocer un interesante balance de sus posiciones sobre diversas oportunidades de reforma en este campo.

Ahora bien, el 19 de agosto de 2009 se promulgó un nuevo CE, después de más de una década de discusión parlamentaria que se basó en el proyecto planteado por el TSE a principios de 2001.

Esta nueva legislación electoral, que ha sustentado la elaboración del presente trabajo, dio adecuada respuesta a gran parte de las preocupaciones que existían en el país sobre esta temática y, el del financiamiento partidario, es el ámbito donde se introdujeron los cambios más sustanciales a la vieja normativa.

Como lo hemos venido evidenciando a lo largo de esta exposición, en materia de *financiamiento público* logró:

- Destinar parte de la contribución estatal para el reembolso de los gastos partidarios en los procesos electorales municipales.
- Desarrollar el derecho de los partidos a que se les adelante parte de la contribución estatal, con lo que el mandato constitucional correspondiente adquirió nuevamente eficacia.
- Simplificar los trámites de comprobación de gastos partidarios, con medidas tales como eliminar la fórmula de liquidaciones parciales y concentrar en el TSE todo lo relativo al control del financiamiento, para lo cual dispuso la creación de un departamento especializado en la materia.
- Establecer un mecanismo de financiamiento permanente para los partidos.

Sobre el *financiamiento privado*, éstas son las innovaciones más importantes:

- Se privilegia la transparencia en relación con las donaciones o contribuciones privadas, prohibiendo las que provengan de personas jurídicas nacionales; a cambio, se elimina el tope que anteriormente regía para las personas físicas costarricenses.
- Se incrementan sustancialmente las potestades de control del TSE, al que, por ejemplo, se le autoriza auditar las finanzas partidarias.

- Se perfecciona el régimen sancionatorio, dotando a las disposiciones penales de mayor amplitud y de una más adecuada tipificación que, además, se complementan con la previsión de multas que serán impuestas por el mismo organismo electoral. Con ello, se contemplan elementos disuasorios respecto del establecimiento de estructuras paralelas, la percepción directa de donaciones por parte de candidatos y precandidatos y la comisión de otras irregularidades que antes podían perpetrarse impunemente.

Aunque el cambio legislativo obtenido no es perfecto, ciertamente constituye un avance de singular magnitud. El organismo electoral costarricense asume ahora el reto de lograr una implementación satisfactoria de esa nueva plataforma normativa, que sin duda da mejores respuestas a los dilemas que plantea esa siempre compleja relación entre dinero y política. Se espera del TSE, además, que siga impulsando los cambios que nuevas realidades vayan imponiendo, en procura de continuar incrementando la calidad de la longeva democracia costarricense y de sus emblemáticos procesos electorales.

VI. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía que a continuación se enlista se limita a obras producidas en los últimos seis años y se clasifica en tres apartados: publicaciones específicas relativas al caso costarricense, tesis universitarias y estudios con perspectiva comparada.

Publicaciones específicas sobre el financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica

Alfaro, Sergio. "Financiación pública y concentración de poder: el caso de los partidos políticos costarricenses". En: *Política, dinero e institucionalidad partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana : FLACSO : IFE, 2003.

Arce, Gilberto E. *Economía electoral en Costa Rica*. San José. Academia Centroamericana, 2004.

Casas, Kevin. *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Gran Bretaña: ECPR, 2005.

Fonseca, Óscar. "Financiamiento de los gastos de los partidos políticos". En: *Seminario de Derecho Constitucional Electoral (Memoria)*. San José: TSE : Colegio de Abogados, 2003.

Transparencia Internacional Costa Rica. *Elecciones transparentes: una visión desde la sociedad civil, resultados del Programa Elecciones Transparentes*. San José: T.I.C.R., 2006.



Tesis universitarias:

Arroyo, Marcos y Sánchez, Ólger. *El financiamiento privado de los partidos políticos y las compañías electorales en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, 2005.

Cartín, Luis Fernando y Chaves, Hazel Dayan. *El financiamiento privado de los partidos políticos en Costa Rica, mecanismos de control y fiscalización: iniciativas de Transparencia Internacional Costa Rica para su mejoramiento.*, San José: Universidad de Costa Rica, 2007.

Villegas, Xiomara. *El financiamiento privado de los partidos políticos y su control por parte del Tribunal Supremo de Elecciones*. San José: Universidad Fidélitas, 2005.

Estudios con perspectiva comparada:

Alcántara, Manuel y Barahona, Elena M. (editores). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana : FLACSO : IFE, 2003.

Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto., Daniel. *Dinero y contienda político electoral: reto a la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Casas, Kevin y Zovatto, Daniel. "El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", en: *un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: BID : IDEA : OEA : PNUD, 2004.

Casas, Kevin, García, Jorge Mario y Zovatto, Daniel. *Dinero, política y elecciones*, San José: IIDH/CAPEL (Serie Cuadernos N° 48), 2003.

Griner, Steven y Zovatto, Daniel (editores). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA : IDEA, 2004.

Zovatto, Daniel. *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. San José: FLACSO (Serie Cuadernos de Ciencias Sociales N° 130), 2004.



Régimen organizativo de los partidos políticos en Costa Rica

Gustavo Román Jacobo*
Danilo Chavarría Chavarría**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 14 de enero de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 26 de enero de 2010.

Resumen: Siguiendo la estructura del Código Electoral, el artículo agrupa los temas relativos al régimen organizativo de los partidos políticos en cinco secciones: disposiciones generales, registro de partidos, inscripción, órganos, fusiones y coaliciones. Dentro de las disposiciones generales analiza el derecho de formar partidos políticos, su naturaleza jurídica, estatutos y los derechos y deberes de los militantes. En la materia de inscripción, tres son los temas tratados: constitución, inscripción y renovación de estructuras. Expone, además, la estructura de la organización partidaria (asambleas, comités ejecutivos, fiscales, Tribunal de Ética y Tribunal Electoral).

Palabras claves: Formación del Partido político / Organización del partido político / Estructura del partido político / Renovación de estructuras partidarias / Coalición de partidos políticos / Fusión de partidos políticos / Alianzas electorales / Partidos políticos / Legislación electoral.

Abstract: Following the Electoral Code structure, this paper groups the subjects related to political parties organizational system in five sections: general provisions, party registration, registration, structural organs, fusions and coalitions. Regarding general provisions it discusses the right to form political parties, their legal statutes and militants rights and duties. On the issue of registration, three are the subjects approached: constitution, registration and renewal of party structures. It also describes the aforementioned political party structure (assemblies, executive committees, electoral fiscals, and Ethics and Electoral Tribunals).

Key words: Political party constitution / Political party organization / Political party structure / Political party renewal of governing bodies / Political party coalitions / Political party fusions/ Electoral alliances/ Political parties / Electoral legislation.

* Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Bíblicas de la Universidad Bíblica Latinoamericana. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica.

** Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones. Actualmente ocupa el cargo de Profesional Coordinador en la Dirección General del Registro Civil y Encargado del Programa Electoral de Inscripción de Candidaturas

INTRODUCCIÓN

En el régimen electoral costarricense, los partidos políticos tienen el monopolio de la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular. Así está dispuesto, constitucionalmente, tanto para la presidencia y las vicepresidencias de la República, como para las diputaciones por la nación. En lo que atañe a los puestos municipales de elección popular, ese monopolio es de raigambre legal.¹

Este elemento de nuestro Derecho Electoral, está íntimamente relacionado con el sistema político (democracia representativa) y con la forma de gobierno (presidencial), adoptados por el país. De modo que los órganos estatales de representación política se integran, mediante el sufragio popular, con ciudadanos propuestos por agrupaciones políticas permanentes, llamadas partidos políticos.

No se trata de órganos del Estado sino de colectivos institucionalizados, nacidos de la sociedad civil y con expresa vocación de acceso al ejercicio del poder político en las instancias gubernamentales. Así, las agrupaciones partidarias son la manifestación concreta de los derechos fundamentales que asisten a los ciudadanos de las democracias liberales y republicanas, de intervenir en los asuntos comunes (derecho de participación política) y de asociarse para esos fines (derecho de asociación política).

Con ello, las dos dimensiones del derecho al sufragio (quintaesencia del Derecho Electoral), resultan mediadas, transversalmente, por estos actores protagónicos de los procesos electorales: el derecho a elegir, lo es para escoger entre los candidatos propuestos por los partidos políticos y el derecho a ser electo, está condicionado a que una agrupación partidaria postule al aspirante para el cargo específico.²

En buena teoría, se espera que estas organizaciones, además de proveer los ciudadanos que integren los cargos públicos de elección popular, cumplan una función articuladora de los distintos y contradictorios intereses de los miembros de sociedades complejas, a efecto

1 Así lo ha entendido el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el **Voto 000456-2007** del 17 de enero de 2007.

2 Debe aclararse, que lo exigido a efecto de ser candidato a un puesto de elección popular, es ser postulado por un partido político y no, necesariamente, ser militante de éste. La validez de dicha mediación fue ratificada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la **Sentencia Castañeda Gutman vs los Estados Unidos Mexicanos** (del 6 de agosto de 2008).

de estructurarlos en plataformas integrales de acción política. Es decir, los partidos políticos están llamados a racionalizar la participación política de los ciudadanos, para que mediante sus mecanismos de agregación de sectores de la sociedad civil, constituyan un espacio de interacción constante entre ésta y los órganos políticos del Estado.

Otras labores, igualmente importantes, son la de control político de los detentadores del poder y la de formación política e ideológica de sus correligionarios. Así, los partidos devienen en escuelas de civismo, donde el nacional mayor de edad puede actuar plenamente, junto con aquellos compatriotas que comparten sus enfoques y perspectivas particulares, su condición de ciudadano. De esa forma, los partidos también expresan el crisol ideológico propio de las modernas sociedades abiertas, en las que el pluralismo político se respeta y protege como principio constitucional.

Son las anteriores, entonces, las principales tareas a las que los partidos políticos están llamados. Empresa en la que, para la opinión mayoritaria de los costarricenses, esas agrupaciones políticas no han tenido un desempeño satisfactorio. Es lugar común, en esta y otras latitudes, la acusación de pérdida de credibilidad de los partidos políticos y de que esta forma de asociación política ya no es considerada, por amplios sectores de la sociedad, como vía idónea para canalizar ni sus expectativas de bienestar ni su derecho ciudadano de participación política.

Tomando en cuenta el papel sustancial que los partidos políticos juegan en nuestra democracia representativa, ese distanciamiento, descrédito e, incluso, aversión, hacia las agrupaciones partidarias, es preocupante. Preocupación que, sin duda, estuvo presente en el legislador a cargo de la promulgación de la nueva legislación electoral costarricense y que fue, además, impronta de la propuesta y de la asesoría prestada por el Tribunal Supremo de Elecciones, durante su discusión legislativa.

El nuevo Código Electoral, si bien mantiene los principales rasgos del régimen de partidos políticos de la legislación de 1952, muestra algunas diferencias que conviene precisar. Por ello, este artículo presenta un panorama general de esa regulación constitucional y legal, haciendo especial énfasis en el contenido novedoso del cuerpo normativo aprobado en setiembre de 2009.³

3 El régimen económico de los partidos políticos, establecido en el capítulo VI del Título tercero, no es aquí desarrollado.

En el Código Electoral derogado, nuestro tema se encontraba regulado en un total de 17 artículos (del numeral 57 al 75) del Título IV⁴. En el Código Electoral vigente, el régimen organizativo de los partidos políticos se encuentra en 37 artículos del Título III (capítulos del primero al quinto, numerales del 48 al 85).

La doble cantidad de artículos obedece, básicamente, a tres razones: En primer lugar, a la regulación más detallada de institutos ya existentes en el Código derogado (las coaliciones electorales son un ejemplo). En segundo lugar, a una ordenación sistemática de los elementos normativos (ausente en la legislación de 1952 que, merced a múltiples reformas parciales, acusaba la dispersión normativa de varios de sus institutos). Por último, a que recoge aspectos propios de la evolución de los partidos (como la creación de tribunales de ética y de elecciones, partidarios) y de la jurisprudencia electoral,⁵ desde finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

A continuación, siguiendo la estructura del Código Electoral, se agrupan los temas relativos al régimen organizativo de los partidos políticos en cinco secciones. Estas son: disposiciones generales, registro de partidos, inscripción, órganos, fusiones y coaliciones.

I. DISPOSICIONES GENERALES

1) Derecho a formar partidos políticos: De conformidad con el artículo 98 constitucional, el Código, en su artículo 48, contempla el derecho de los ciudadanos costarricenses a crear partidos políticos. Se explicita el monopolio de esta forma asociativa de cara a la presentación de candidaturas a puestos de elección popular y se eleva a rango legal la obligatoriedad de la renovación de estructuras partidarias.⁶

Señala, también, este importante artículo, las funciones básicas de los partidos políticos, a saber: la expresión del pluralismo político, la formación de la voluntad popular y ser vehículos de la participación ciudadana. Además y de acuerdo con el espíritu de la reforma (cual es fortalecer a los partidos políticos), se establece, como principio hermenéutico, lo que podría

4 No se cuenta el artículo 57 bis, referido al patrimonio de los partidos, por ser ajeno al tema que enmarcamos.

5 Sobre todo en materia de democracia interna (a raíz de la reforma constitucional de 1997 al artículo 98) y de tutela efectiva de los derechos fundamentales de carácter político electoral, por impulso del Tribunal Supremo de Elecciones.

6 Requisito de raigambre jurisprudencial, a partir de la resolución N° 1543-E-2001 de las 8:35 horas del 24 de julio de 2001.

llamarse el *principio pro-partidos*, según el cual ninguna norma del Código se interpretará en un sentido que debilite el desempeño de las referidas funciones, constitucionalmente asignadas.

2) Naturaleza jurídica y ámbito de participación: Los numerales 49, 50, 51, detallan la naturaleza jurídica y los ámbitos de participación de los partidos políticos. En cuanto a lo primero, establecido en el artículo 49, y a contrapelo de lo que la jurisprudencia constitucional había entendido y la electoral reproducido,⁷ el nuevo Código establece que los partidos políticos son asociaciones privadas de interés público.

Precisamente, ese relevante interés público que tiene la actividad de estas asociaciones voluntarias de ciudadanos, es el que justifica y fundamenta, la potestad del Órgano Electoral de vigilancia de su vida interna, de acuerdo con parámetros democráticos. Norma que, en ese sentido, reproduce la competencia constitucional del artículo 102 de la Carta Magna. Las escalas de participación partidaria siguen siendo, al igual que en el Código derogado, la nacional, provincial y cantonal (artículo 51).

3) Estatuto: El Estatuto del partido político es algo así como su norma fundamental. Expresa el acuerdo asociativo básico al que arriban los militantes fundadores y al que asienten quienes le dan, posteriormente, su adhesión a esa agrupación. Es en el Estatuto y sólo allí, donde pueden regularse los elementos básicos que regirán la vida partidaria.

El nuevo Código Electoral (artículo 52), al disponer los aspectos que, como mínimo, deben establecer los estatutos, recoge los enlistados por la legislación derogada pero les añade otros más, reflejo indubitable de la evolución de los partidos políticos y de sus exigencias de democracia interna, en los últimos sesenta años. Es decir, en el nuevo Código se ampliaron los requisitos mínimos que deben contener los estatutos partidarios.

Así, deben quedar consagrados en el Estatuto el nombre, la divisa, los principios doctrinarios, la promesa formal de respetar el orden constitucional y de no someter su acción política a las disposiciones de entes extranjeros, el quórum para que sus órganos sesionen, la mayoría necesaria para adoptar acuerdos, los mecanismos para la publicidad de la información

⁷ Desde el **voto 980-91** del 24 de mayo de 1991, la Sala Constitucional indicó que la naturaleza jurídica de los partidos políticos era la de entes públicos no estatales. A pesar de las opiniones en contra de algún sector de la doctrina nacional, esta comprensión prevaleció y fue asumida pacíficamente en la jurisprudencia electoral.

contable y financiera, incluido el monto de las contribuciones de cualquier clase. Todos estos requisitos ya se encontraban en lo regulado sobre el particular en el Código de 1952.

Además de lo anterior, el Código Electoral ahora prescribe que los estatutos partidarios deben establecer: **f)** los recursos internos contra las decisiones de órganos del partido; **g)** el detalle con que deben realizarse las convocatorias (puntualizando la agenda, horas, fecha y lugar, entre otros); **j)** la forma de dar publicidad a los acuerdos y libros de actas (requisito para el que el TSE debe reglamentar los aspectos básicos de la forma en que se legalizarán y manejarán los libros de actas de los partidos); **k)** los mecanismos de designación de candidatos (a diferencia del Código anterior, en el vigente todas las candidaturas las ratifica la Asamblea Superior, salvo cuando la designación haya sido por convención, en cuyo caso esa ratificación no es necesaria); **l)** la regulación de la propaganda en procesos internos, sea para la competencia entre precandidaturas oficializadas; **ñ)** las normas para garantizar la equidad de género (lo que sustituye las cuotas de la legislación derogada, tanto en nóminas como para estructura interna); **o)** los mecanismos de alternancia; **p)** la forma en que se distribuirá el aporte estatal (tanto para periodo electoral como no-electoral, consagrando la obligatoriedad de que, de lo que se disponga para capacitación, sea en partes iguales para hombres y mujeres); **q)** los derechos y deberes de militantes (los numerales 53 y 54 dan elenco no taxativo, pero sí mínimo de los primeros); **r)** el mecanismo para asegurar la participación política de las juventudes (tanto en nóminas como estructura interna); y **s)** el régimen de sanciones aplicables a sus militantes y los medios de tutela del debido proceso que les asiste (principalmente derecho de defensa).

4) Derechos y deberes de militantes: El capítulo primero, relativo a disposiciones generales, concluye con un listado de derechos y deberes de los militantes (artículo 53-54). Este contenido es novedoso en nuestra legislación electoral. En cuanto a los derechos, son de origen constitucional y los mecanismos que los garantizan deben ser, ahora, necesariamente contemplados en los Estatutos.

Así, se consagran los derechos a la libre afiliación y desafiliación; elegir y ser elegido;⁸ discrepar; a la equidad de género; a recursos internos; capacitación e información sobre los asuntos partidarios; y al debido proceso.

8 Cabe preguntarse qué tipo de requisitos de extra (académicos, éticos, o de incompatibilidad), sea, a parte de los establecidos constitucional y legalmente, podría exigir una agrupación política a quienes pretendan ser sus candidatos, en aras de garantizar la idoneidad de éstos al electorado.

En lo que respecta a los deberes de los militantes, se tratan, básicamente, de principios esenciales de ética partidaria. Estos son: el deber de colaborar en la acción partidaria; respetar la orientación ideológica, las normas y acuerdos de la agrupación, así como sus procedimientos de democracia interna; contribuir económicamente; guardar el debido respeto hacia los correligionarios y los miembros de otros partidos.

II. REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las novedades del Código Electoral de 2009, es la creación del Registro Electoral que, si bien constituye una modificación sustancial en la estructura organizativa del TSE, tiene un impacto directo en la dinámica de los partidos políticos con la administración electoral. Además de las muchas disposiciones normativas que el nuevo Código contiene, en las que se implican las actividades coordinadas de los partidos políticos con este organismo electoral inferior, dos artículos condensan lo que se indica, a saber el numeral 56, sobre actos inscribibles y el 57, relativo a los libros de actas de los partidos.

El artículo 56 enlista una serie de actos partidarios que, a efecto de tener eficacia y ser oponibles a terceros, deben inscribirse ante el Registro Electoral. Estos son: la constitución, cancelación, fusión, coalición, personería, estatuto, integración de los órganos internos y nóminas de candidatos, así como las modificaciones que se acuerden para esas inscripciones. En correspondencia con dicha obligatoriedad, los órganos públicos solo atenderán las gestiones de los partidos que sean realizadas por los personeros y órganos partidarios debidamente inscritos.

Por su parte, el artículo 57 señala que los libros de actas de los partidos deben recibir el visado previo del Registro Electoral y, una vez concluidos, depositarse en ese organismo. Además, se requiere que los partidos dispongan de una copia fiel de sus libros para consulta de los miembros. De igual modo, el TSE podrá solicitar a los partidos copias certificadas del libro de actas o de algunas de ellas en particular.

III. INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

A esta forma asociativa especial, llamada partido político, se le prescribe en la legislación electoral un proceso de legalización a efecto de quedar plenamente habilitada para actuar sus atribuciones. Este proceso va de la constitución del partido, a su inscripción y conlleva periódicas

renovaciones de sus estructuras internas. Sólo aquellas agrupaciones que lo completen pueden postular ciudadanos para cargos de elección popular.

1) Constitución: Según el artículo 58 del Código Electoral, para constituir un partido nacional o provincial, un grupo no menor de cien ciudadanos debe concurrir ante un notario público a fin de que protocolice el acta relativa a dicha acto constitutivo (sea la asamblea constitutiva). Ese documento debe contener el nombre y calidades de las personas que asistieron a la asamblea constitutiva, los de aquellos que integran el Comité Ejecutivo Provisional y el texto del Estatuto provisional de la agrupación. Si se trata de la formación de un partido a escala cantonal, el grupo deberá de ser de, al menos, cincuenta y un ciudadanos electores del cantón respectivo.

Posteriormente, dice el artículo 59 del Código, el comité ejecutivo provisional, toma las medidas necesarias para integrar los órganos del partido. Para ello, debe realizar las convocatorias a las asambleas correspondientes, de acuerdo con la escala en que se inscribirá el partido. A la asamblea superior le corresponde ratificar los estatutos provisionales y conformar los órganos que, con arreglo a estos, deba tener el partido.

2) Inscripción: Superada la etapa anterior, el paso a seguir es la inscripción del partido ante el Registro Electoral (artículo 60). Para ello, la constitución del partido tiene una validez de dos años, dentro de los cuales el presidente del comité ejecutivo debe gestionar la inscripción.⁹

Dicha solicitud debe venir acompañada de varios requisitos, a saber: tres mil, mil o quinientas adhesiones según se trate de partidos nacionales, provinciales o cantonales, respectivamente (las hojas para recolectarlas son autorizadas por el Registro Electoral); certificación del acta notarial de constitución; protocolización de las actas de las asambleas nacional, provincial (es), cantonal (es) y distritales¹⁰, según la escala (con la indicación del nombre del delegado del TSE que estuvo presente en ellas); nombre y calidades de las personas designadas para integrar los órganos partidarios (con indicación del cargo respectivo)¹¹; y los estatutos aprobados por la asamblea superior.

9 Debe ser presentada, además, un año antes de la elección en la que se pretenda participar.

10 Los integrantes de cada asamblea distrital deben estar inscritos electoralmente en el distrito respectivo.

11 Según el artículo 60 *in fine* y 61, el cumplimiento de la paridad de género en la conformación de los órganos partidarios es requisito para la inscripción de la agrupación.



Presentada la solicitud, corresponde a la Administración Electoral su estudio, sea el análisis de la documentación aportada (actas, certificaciones, estatutos), a efecto de verificar que ésta se encuentra en regla. Debe el Registro Electoral, además, publicar aviso en el diario La Gaceta con el fin de que los interesados puedan oponerse a la inscripción en el plazo de 15 días naturales (artículo 62).

Es en ese mismo plazo, que pueden formularse impugnaciones contra la legitimidad de las firmas de adhesión (artículo 64). Por otra parte, en relación con las asambleas partidarias dentro del proceso de inscripción, el artículo 63 regula el mecanismo para la impugnación de acuerdos tomados en aquellas, versión actual del clásico procedimiento recursivo del artículo 64 del Código Electoral derogado.

Vencido el plazo para interponer objeciones, manda el numeral 65, la Dirección General del Registro Electoral resolverá el asunto (acordando o denegando la inscripción), en resolución fundamentada. La inscripción que se disponga, sanciona el artículo 68 del Código Electoral, procede cancelarla al partido que no participe en unas elecciones o que, participando, no obtenga un número de votos igual o superior al de adhesiones exigidas para su inscripción.

3) Renovación de estructuras: Como ya se señaló, el artículo 48 párrafo primero, elevó a rango legal la obligatoriedad que tienen los partidos de renovar, conforme a criterios democráticos, inclusivos y paritarios (en el caso de la participación de hombres y mujeres), sus estructuras internas (numeral 61). Se trata de una exigencia que dimana, directamente, de la constitucionalización de los partidos políticos, del principio democrático del Derecho de la Constitución, del relevante interés público que reviste la actividad de los partidos políticos y de su monopolio sobre la presentación de candidaturas.

Así, cada ciclo constitucional (sea cuatro años), las agrupaciones políticas deberán realizar un proceso de remozamiento “de abajo hacia arriba”; que permita a las bases partidarias participar en la definición de las estructuras internas del partido y así contrarrestar su usual oligarquización y la fosilización de sus liderazgos. De no completar ese procedimiento, reza el artículo 60 *in fine*, el partido no podrá adoptar acuerdos inscribibles, renovar su inscripción ni presentar candidaturas a los puestos de elección popular, lo que, en la práctica, acarrearía su posterior desinscripción.

IV. ÓRGANOS PARTIDARIOS

El capítulo IV del título tercero, trata sobre la estructura y competencia de los órganos partidarios. Además de los que optativamente cada agrupación puede crear, los órganos partidarios que, como mínimo, debe tener todo partido político son los siguientes.

1) Asambleas: Las asambleas partidarias, órgano deliberativo integrado por militantes partidarios del distrito y (en el caso de las asambleas nacionales, provinciales y cantonales), por delegados de las asambleas partidarias de circunscripciones administrativas inferiores, se encuentran reguladas, principalmente, en los artículos 67, 69 y 70. Así, el nuevo Código mantiene la estructura piramidal mínima que va de asambleas distritales hasta la nacional (según la escala del partido), en la que la asamblea superior, deviene en la autoridad máxima de la agrupación.

Ya sea en las asambleas celebradas para la inscripción del partido, para la renovación de sus estructuras internas o para la designación de candidatos a los puestos de elección popular, procede la fiscalización por parte del TSE. Con ello, se elevó a rango legal lo establecido en acuerdos del Tribunal¹² en cuanto al deber de solicitar dicha fiscalización, al establecer el Código la forma debida de gestionarla y la consecuencia de no hacerlo (sea la nulidad de la asamblea).

Respecto a la posibilidad de que, en atención al principio de autorregulación partidaria, una agrupación política opte por crear otras instancias de autoridad partidaria (llamados en el Código "*órganos de dirección intermedios*"), tal prerrogativa encuentra su límite en la indelegabilidad de las decisiones fundamentales a cargo de la asamblea superior. Es decir, esos órganos adicionales (consejos políticos, mesa de notables, comité asesor), no estarían facultados para, por ejemplo, crear órganos o modificar estatutos.

2) Comités Ejecutivos: El comité ejecutivo es el órgano encargado, básicamente, de ejecutar, dar seguimiento u operativizar, los acuerdos adoptados por la correspondiente asamblea partidaria. Siguiendo la estructura piramidal mencionada, existe un comité ejecutivo por cada circunscripción administrativa y es el comité ejecutivo superior (máximo órgano ejecutivo del partido), el que acompaña las labores de la asamblea partidaria de mayor rango.

Los artículos 67 e) y 71, del nuevo Código Electoral, conservan su estructura, con un presidente, tesorero, secretario y sus respectivos suplentes. La única innovación a este respecto,

12 Con base en su deber de "*vigilar los actos relativos al sufragio*", el TSE así lo estableció en acuerdos de sesiones N° 10191 del 23 de julio de 1993; N° 62-2000 del 11 de agosto del 2000; y N° 919 del 22 de abril de 1999.

reside en que cada comité ejecutivo del partido realizará ahora su labor con la presencia vigilante de un fiscal, órgano natural de las estructuras asociativas, independiente de la asamblea y de -usualmente- la junta directiva.

3) Fiscales: Como se indicó líneas arriba, la figura del fiscal es una de las novedades que el presente Código Electoral incorpora en la estructura mínima exigida de los partidos políticos (artículos 67 e, 71, 72). Se trata del órgano natural de las estructuras asociativas (trasladado aquí a los partidos políticos), distinto e independiente de las asambleas y juntas directivas.

En el caso de los partidos políticos, el fiscal es elegido por la asamblea correspondiente. Su labor es vigilar la regularidad y corrección (de conformidad con la normativa partidaria), de la labor del comité ejecutivo respectivo y, en realidad, de la de todos los órganos partidarios. En ellos, el fiscal tiene voz pero no voto. El fiscal designado por la asamblea superior, informa a ésta de los actos violatorios o incumplimientos por parte de los órganos inferiores. Actúa a petición de parte o de oficio.

4) Tribunal de Ética: El artículo 73 establece que, dentro de la estructura mínima de los partidos políticos, debe existir un Tribunal de Ética. Este órgano, encargado del comportamiento y disciplina de los militantes partidarios en cuanto tales, es fruto del desarrollo de la dinámica interna de varios partidos en Costa Rica, a lo largo de los años. Fueron las mismas agrupaciones partidarias, en atención a necesidades puntuales, las que discrecionalmente los crearon, pero, con la reciente reforma, su adopción deviene legalmente imperativa.

Dispone la norma, que sus miembros son nombrados por la asamblea de mayor rango, que el comité ejecutivo superior propone su reglamento (debe contemplar, básicamente, atribuciones, procedimientos y sanciones) y que es la asamblea superior la que lo aprueba por mayoría absoluta.

5) Tribunal de Elecciones: Similar al caso anterior, el artículo 74 da rango legal (y por ende torna su creación y funcionamiento regular en obligatorios), al tribunal de elecciones partidario; otro órgano nacido de la praxis partidaria de los últimos años¹³. Su función básica es ser garante de la participación democrática de los militantes en los procesos internos, sea de selección de autoridades internas, sea de selección de candidatos a los puestos de elección popular. Entre sus

13 Bajo el régimen legal derogado, la organización de los procesos electorales internos era potestad, delegable, del Comité Ejecutivo Superior.

labores destacan la de organizar y vigilar la actividad electoral interna, interpretar la normativa electoral interna y resolver, sin recurso, los conflictos de esos procesos.

El diseño legal reviste a este órgano de independencia administrativa y funcional, sin duda para que ejecute sus delicadas labores sin intromisiones del comité ejecutivo y de otros órganos partidarios. Así, al establecer el Código Electoral que la asamblea superior apruebe su reglamento por mayoría absoluta, pero guardar silencio respecto de su proposición, sería deseable, en atención a la mentada autonomía del órgano, que los propios miembros del tribunal electoral partidario redactaran su proyecto de reglamento.

V. FUSIONES Y COALICIONES

Resta por mencionar, finalmente, dos institutos que el nuevo Código desarrolla de una manera mucho más acabada que el anterior: la fusión y la coalición.

1) Fusión: La fusión es un instituto importado por el derecho electoral desde el derecho societario. Permite a dos o más partidos políticos, básicamente, fundirse en uno sólo. Figura lacónicamente regulada en el Código derogado, es ampliamente desarrollada en la nueva legislación (artículos 76, 75, 81, 82). Los aspectos básicos se mantienen: sus efectos son irreversibles y el pacto de fusión es aprobado por las asambleas superiores de los partidos fusionados¹⁴. Desde luego, no se gestiona ya ante la Dirección General del Registro Civil sino ante la del Registro Electoral.

La fusión puede ser plena o por absorción. En el primer caso, regulado en los artículos 77 y 80, produce el nacimiento de una nueva agrupación, en cuya inscripción sólo se eximiría de presentar las adhesiones de rigor.

En cuanto a la conformación de las asambleas del partido resultante de la fusión plena, se establecen las siguientes reglas: Si la fusión es de partidos cantonales de un mismo cantón, para conformar un partido cantonal, la asamblea superior se integra con delegaciones designadas por las asambleas superiores de cada uno de los partidos fusionados. Si la fusión es de partidos

14 Lo que en nuestra opinión es un error de la nueva legislación, es la fusión parcial (*"en una o varias provincias y en uno o varios cantones"*, incluida en el inciso c) del artículo 75), pues parece inviable. En todo caso se trataría de una fusión por absorción pero, aún así, no podría ser parcial, porque implicaría la desaparición, del todo, del partido absorbido, a efecto de que el supérstite, como un todo, lo acoja, pues es sólo la asamblea superior del supérstite la que puede aprobar la fusión.



cantonales de diferentes cantones, para crear un partido provincial, las asambleas cantonales de la nueva agrupación serán las de los partidos que se fusionan, salvo que concurren dos o más partidos de un mismo cantón, en cuyo caso se hace por delegaciones. Reglas análogas rigen la fusión de partidos provinciales de una misma provincia para la creación de una agrupación provincial nueva, o de diferentes provincias, para formar un partido nacional.

Por su parte, la fusión por absorción es aquella en la que uno o más partidos se funden con otra agrupación política, acrecentándola y disolviendo sus identidades particulares en la de ésta. Al partido beneficiado se le denomina "*supérstite*" y a los que se le unen "*absorbidos*". La figura es regulada en los numerales 78 y 79 del Código Electoral, siendo necesario para su consumación, únicamente, inscribir el pacto de fusión en el Registro Electoral. Este organismo ordena publicar el pacto de fusión en La Gaceta, a efecto de otorgar diez días para que interesados realicen sus oposiciones.

Se tiene por miembros de la nueva agrupación (en el caso de la fusión plena), a los militantes de los partidos fusionados, así como a los militantes de los partidos fusionados o absorbidos, al momento de la inscripción del pacto de fusión (en el caso de la fusión por absorción). Los derechos y obligaciones de los partidos fusionados son asumidos de pleno derecho por el nuevo partido o por el *supérstite*.

Aunque no se dispone expresamente término para inscribir la fusión, de la lectura del artículo 80 *in fine* y su remisión al numeral 60 del Código Electoral, se colige que la solicitud debe presentarse antes de los doce meses previos a la elección y que la resolución respectiva debe dictarse antes de los seis meses previos al día de los comicios.

2) Coalición: La coalición es un instituto del derecho electoral que permite a dos o más partidos presentar candidaturas en común a los puestos de elección popular y mantener intacta, a diferencia de lo que ocurre con la fusión, la identidad particular de cada agrupación política. Se regula en los artículos 83, 84 y 85 del Código Electoral.

La legislación aprobada, en línea con la jurisprudencia aperturista que el Tribunal Supremo de Elecciones había desarrollado bajo el Código derogado, permite coaliciones parciales o totales (sea para presentar candidaturas en común en todas o sólo en algunas de las circunscripciones) y entre partidos inscritos en distintas escalas.

El acuerdo de la coalición debe ser aprobado por las asambleas superiores de las respectivas agrupaciones y contener, como mínimo, la definición de: **a)** El nombre, divisa y lema de la coalición. **b)** La forma de distribuirse la contribución estatal a la que, eventualmente, tengan derecho. **c)** El mecanismo para captar y dar cuenta (de conformidad con la legislación electoral) de las contribuciones privadas. **d)** Las normas e instancia colegiada para la atención de los conflictos internos. **e)** Las plazas de candidaturas reservadas para cada agrupación, o (y esto es novedoso respecto del Código derogado) el mecanismo mediante el cual se designarán las candidaturas comunes.

La coalición se cancela por el vencimiento del plazo por el que fue pactada, por disolución acordada por todos los partidos integrantes (salvo que ya hayan presentado candidaturas comunes), o por retiro voluntario de alguno o algunos de ellos, si no quedara más que un partido integrándola (lo que no es permitido dentro del año anterior a las elecciones).

BIBLIOGRAFÍA

- BAREIRO, Line y SOTO, Lilian. "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal". En: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 2007.
- FREIDENBERG, Flavia. "Democracia interna en los partidos políticos". En: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 2007.
- PRESNO LINERA, Miguel. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Editorial Ariel. Barcelona, año 2000.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. *Democratización Interna de los Partidos Políticos en Costa Rica*. Cuaderno de Ciencias Sociales N° 146. FLASO. San José, 2007.



La propaganda electoral en el Código Electoral

Juan Luis Rivera Sánchez*
Gerardo Felipe Abarca Guzmán**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de diciembre de 2009.

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

Resumen: El artículo hace una exposición acerca de la nueva regulación de la propaganda electoral -artículos 136 al 142 del Código Electoral- sus principales cambios, innovaciones y diferencias entre la anterior legislación y la nueva. Así, en el primer capítulo, analiza la definición de propaganda que, a lo largo del tiempo, ha acuñado la jurisprudencia electoral y cómo ésta se recoge en el nuevo código. En el segundo capítulo aborda lo relativo a la propaganda en la legislación electoral. En el tercer capítulo analiza la estructura del Código Electoral en lo concerniente a las distintas actividades relacionadas con la propaganda electoral.

Palabras clave: Propaganda electoral / Campaña política / Estrategias electorales / Medios de comunicación / Libertad de expresión / Legislación electoral / Jurisprudencia electoral.

Abstract: The paper approaches the new regulation of the electoral propaganda in the recently approved Electoral Code, articles 136 to 142: main changes, innovations and differences between the former and the new legislation. Thus, first chapter examines the definition of propaganda developed by the electoral jurisprudence over time and how this jurisprudence is included in the new code; second chapter analyzes propaganda in the light of the electoral legislation and third chapter discusses the structure of the Electoral Code regarding the various activities related to electoral propaganda.

Key Words: Electoral propaganda / Political campaign / Electoral strategies / Media / Freedom of expression / Electoral legislation / Electoral jurisprudence.

* Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad Federada de Costa Rica. Máster en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia. jlrivera@tse.go.cr

** Secretario General a.i. del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Egresado de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. gabarca@tse.go.cr

I. INTRODUCCIÓN

La propaganda electoral es uno de los instrumentos más utilizados por los partidos políticos en los procesos electorales, con el fin de lograr un mayor caudal electoral o una victoria. La posibilidad de acudir a este instrumento se plantea ante la incertidumbre que suele propiciar una elección democrática. Ello provoca que las agrupaciones políticas busquen, en la campaña electoral, comunicar por distintos medios sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir y convencer a la población en general de su oferta política.

Precisamente, por el impacto y por la repercusión que logran los medios de comunicación en la sociedad, es que el discurso de los partidos políticos es más dependiente de la influencia de los medios de comunicación. En este sentido, la propaganda electoral persigue influir en la opinión de los ciudadanos para que piensen o actúen de determinada manera.

Al tratarse de una actividad que influye decisivamente en la selección de las autoridades gubernativas, las leyes electorales se han encargado de establecer ciertas pautas para regular su actividad, tales como periodo en el que está prohibida su difusión, contenidos de la información, invocación de motivos religiosos, entre otros.

En el presente artículo se analizará la nueva regulación de la propaganda electoral -artículos 136 al 142 del Código Electoral-, los principales cambios, innovaciones y diferencias entre la anterior legislación y la nueva.

Así, en el primer capítulo se analiza la definición de propaganda que a lo largo del tiempo ha acuñado la jurisprudencia electoral y cómo ésta se recoge en el nuevo código. En el segundo capítulo se aborda lo relativo a la propaganda en la legislación electoral. En el tercer capítulo se analiza la estructura del Código Electoral en lo concerniente a las distintas actividades relacionadas con la propaganda electoral.

II. DEFINICIÓN DE PROPAGANDA

En el caso costarricense, la ausencia en la legislación electoral de una definición de lo que se debía entender por propaganda, propició que el Tribunal Supremo de Elecciones, en su jurisprudencia, fuera el primero en acuñar un concepto:

“cuando se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral o se pondera o se combate a uno de sus candidatos. Si una publicación se reitera en forma sistemática e inclusive se cita en forma continua el nombre de un candidato o de su partido, no cabe duda de que se trata de propaganda política-electoral”¹.

Este concepto, que se ha mantenido a través del tiempo, fue recogido, de manera integral, en el recién derogado Reglamento sobre los gastos de los partidos políticos, dictado por el Tribunal Supremo de Elecciones en el que se estableció en el artículo 2, inciso b) lo siguiente:

“b) Propaganda

Abarca la acción de los partidos políticos, desplegada a partir de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta dos días antes de su celebración, para explicar su programa e impugnar el de sus contrarios, para hacer planteamientos de carácter ideológico y para informar sobre actividades político electorales. Asimismo, por propaganda político electoral se entiende, en general, toda publicación en la cual se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral, o se pondera o se combate a uno de sus candidatos; abarca la acción de los partidos políticos para difundir sus ideas, opiniones y programas de gobierno a través de exposiciones, discursos, conferencias de prensa por radio y televisión, así como por medio de los anuncios en los medios de difusión citados y en el cine; o bien por servicios artísticos para la elaboración de los anuncios, por servicios de grabación para la difusión por radio, servicios de audio y vídeo para cortos de televisión, folletos, volantes, vallas y el uso de altoparlantes, debidamente autorizados, en reuniones, manifestaciones y desfiles”.

Cabe indicar que ha sido la propia jurisprudencia electoral la que se ha encargado de ir precisando el contenido y alcances de este concepto, al definir que la propaganda electoral *“comprende cualquier actividad específicamente orientada a incidir en el comportamiento electoral de los ciudadanos”².*

1 Resolución número 65 de las 10:00 del 31 de enero de 1965 del Tribunal Supremo de Elecciones.

2 Resolución número 0556-1-E-2001 de las 16:41 horas del 21 de febrero de 2001 del Tribunal Supremo de Elecciones.

El actual Código Electoral, a diferencia de su antecesor, sí ofrece una definición de propaganda electoral³, la cual si bien es cierto no se encuentra inserta en el Capítulo VII del Código Electoral, que regula lo concerniente a este aspecto del proceso electoral, resulta de mucha utilidad en tanto por primera vez el legislador se ocupó de incluir una definición de ese concepto en la ley electoral que recoge los elementos más importantes que ha venido desarrollando la jurisprudencia electoral.

III. LA PROPAGANDA EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL

La legislación costarricense, desde el año 1953, con la promulgación del Código Electoral, ley número 1536, recién derogado, ya establecía regulaciones sobre la propaganda de los partidos políticos. En aquel momento, dicha normativa estableció límites a los partidos políticos únicamente respecto de la propaganda electoral que se difundía en la radio⁴. Posteriormente, con el pasar del tiempo y producto del avance tecnológico se incluyeron otros medios de comunicación, como la televisión y la prensa escrita.

En la actualidad, las disposiciones que regulan la propaganda electoral que tienen derecho a realizar los partidos políticos, se encuentran recogidas fundamentalmente en el Código Electoral (Capítulo VII) y en varios reglamentos emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones.

- Reglamento sobre el financiamiento de los partidos políticos (publicado en La Gaceta N° 210 de 29 de octubre de 2009)
- Reglamento de actividades en lugares públicos (publicado en La Gaceta N° 211 de 30 de octubre de 2009)

3 Artículo 94 inciso a) del Código Electoral.

4 El Código Electoral, Ley número 1536, en su artículo 85 establecía: "Trasmisiones por Radio: Sólo las radioemisoras que -dentro del mes siguiente a la convocatoria para una elección-, hubieren inscrito ante el Registro Civil las tarifas que aplicarán a las radioemisiones políticas y el plan de horas que dedicarán a esa actividad, podrán prestar el servicio de propaganda electoral durante el período comprendido entre la convocatoria y el décimo día siguiente a la elección. Solamente los partidos inscritos conforme a esta ley -y únicamente con el objeto de explicar su programa o atacar el de sus contrarios-, podrán usar las radioemisoras para la propaganda político-electoral. Quien realice esta labor deberá leer ante el micrófono, ajustándose estrictamente a lo escrito, sin proferir injurias ni calumnias, y previa entrega de una copia de su discurso, firmada, a la oficina trasmisora. Los partidos inscritos tendrán derecho a utilizar tales radioemisoras en igualdad de condiciones. La infracción de los mandatos de este artículo constituye delito electoral de que serán responsables solidariamente tanto los autores directos como el propietario, arrendatario y administrador de la estación."



- Reglamento sobre la inscripción para la realización de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral (publicado en La Gaceta N° 212 de 02 de noviembre de 2009)
- Reglamento para la difusión de los mensajes navideños de los candidatos a la Presidencia de la República (publicado en La Gaceta N° 241 de 11 de diciembre de 2009)

IV. ESTRUCTURA DEL CÓDIGO ELECTORAL SOBRE LA PROPAGANDA:

El nuevo Código Electoral si bien es cierto no incorpora cambios significativos respecto de las regulaciones de la propaganda, ofrece como principal logro el agrupar en un solo capítulo todas las reglas que rigen esta actividad.

Según se desprende de las discusiones surgidas en el seno de la Comisión Legislativa encargada de dictaminar el proyecto, este fue uno de los aspectos al que se le prestó especial importancia. Es evidente que no se quiso cometer los mismos errores que se presentaron en el anterior Código Electoral, en el que no solo se declararon inconstitucionales varias normas⁵, sino que en el capítulo de propaganda se incluyeran disposiciones que no tenían relación alguna con ese aspecto. Ejemplo de ello es lo que sucedía en el artículo 88 que contenía la prohibición que tienen los funcionarios públicos de participar en actividades político-electorales en la jornada laboral, y el artículo 85 ter que establecía disposiciones relativas al transporte de electores en autobuses.

De modo que la nueva legislación mejora no solo en orden, sino en brindar una estructura que permite al operador jurídico o a cualquier ciudadano, ubicar de mejor forma las reglas que disciplinan esta materia.

En el presente apartado se analizará cada uno de los seis temas que conforman el Capítulo VII del Código Electoral.

5 Mediante resolución 1750-97 del 21 de marzo de 1997 se declararon inconstitucionales varios artículos del Código Electoral. Al respecto la parte dispositiva de dicho fallo precisó, entre otros: "Se declara parcialmente con lugar la acción y, en consecuencia, se anulan, por inconstitucionales, las disposiciones impugnadas de los incisos c), d), f) e i) y párrafo penúltimo, todos del artículo 85 del Código Electoral, según Ley #1536 del 10 de diciembre de 1952, reformado por las leyes #5281 de 30 de julio de 1973 y #7094 de 27 de mayo de 1988, así como, simultáneamente, las que reemplazaron aquellas, por su orden, en los incisos e), f), h) y g) del nuevo artículo 85, y en el inciso c) del artículo 151 del mismo Código Electoral, en los términos de su última reforma, por la Ley #7653 de 10 de diciembre de 1996".

1. **Libertad para difundir propaganda artículo 136**

Conforme al principio de libertad de expresión reconocido no solo en nuestra Constitución Política sino en varios Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, la normativa electoral establece ciertos límites a ese derecho en lo que se refiere a la propaganda que difundan los partidos políticos. Dichas reglas se encuentran definidas en el artículo 136 del Código Electoral.

De la lectura de este numeral se extraen los siguientes aspectos de relevancia.

Límites temporales de la propaganda electoral. Como sucede en la mayoría de los países de América Latina y del mundo, la campaña electoral está limitada a un periodo específico. En el caso costarricense no obstante que los partidos políticos están en absoluta libertad de difundir propaganda electoral en cualquier tiempo, solo la que se realice *“desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta tres días antes de las elecciones, inclusive”* será reconocida como gasto justificable con la contribución estatal.

Sin embargo, la citada disposición legal contempla en ese lapso una prohibición para su difusión, pues señala que *“Todo partido político se abstendrá de difundir propaganda política en medios de comunicación colectiva desde el 16 de diciembre al 1º de enero, ambos inclusive”*. Durante ese periodo de tiempo, denominado *“tregua navideña”*, solo los candidatos a la Presidencia de la República podrán divulgar un máximo de tres mensajes en los medios de comunicación colectiva-televisión, radio y prensa escrita-, que se encuentren debidamente inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Las regulaciones específicas de estos mensajes se encuentran previstas en el *“Reglamento para la difusión de los mensajes navideños de los candidatos a la Presidencia de la República”*.⁶

6 **Artículo 3.- Cantidad de mensajes.** Los candidatos a la Presidencia de la República podrán difundir, durante el período de veda navideña, únicamente tres mensajes; éstos se pautarán, por una única vez, en cualesquiera medios de comunicación colectiva que se señalan en el artículo 2. Los tres mensajes que se difundan en los diferentes medios de comunicación colectiva deberán ser los mismos en cada caso.

Artículo 4.- Mensaje Televisivo. El mensaje televisivo podrá pautarse en no más de tres canales individuales, por una única vez en cada uno y con una duración máxima de tres minutos no fraccionables.

Artículo 5.- Mensaje Radiofónico. El mensaje radiofónico podrá pautarse en no más de tres radioemisoras individuales, por una única vez en cada una y con una duración máxima de dos minutos no fraccionables.

Artículo 6.- Mensaje en Prensa Escrita. El mensaje en prensa escrita podrá pautarse en no más de tres medios individuales, por una única vez en cada uno y con un tamaño máximo de una página, que no será fraccionable.

Propaganda invocando motivos religiosos. El Código Electoral, desarrollando el precepto constitucional previsto en el numeral 28, según el cual no se podrá hacer propaganda electoral invocando motivos religiosos, prohíbe la difusión de cualquier forma de propaganda que valiéndose de las creencias religiosas o motivos de religión, incite a la ciudadanía a separarse o adherirse a partidos o candidaturas específicas, por la innegable influencia que puede ejercer un líder religioso en este tipo de procesos electorales.

Medios de comunicación permitidos. A diferencia de lo que sucedía en el anterior Código Electoral que solo permitía propaganda en televisión, radio y prensa escrita⁷, el actual parece ampliar el espectro de medios de comunicación en los que se puede difundir propaganda electoral; dado que se establece que es posible realizarla en “medios de comunicación colectiva” y que sus precandidatos “podrán difundir sus ideas o pensamientos por los medios de comunicación que consideren pertinentes”. De la lectura de dichos conceptos, no puede concluirse que esté prohibida la difusión de propaganda electoral en los llamados “medios de comunicación alternativos” que se encuentran vinculados a la internet.

De lo que no cabe duda es que el medio de comunicación que pretenda difundir la propaganda partidaria, debe encontrarse previamente inscrito ante este Tribunal, conforme las reglas prevista en el artículo 139 del Código Electoral.

Propaganda en lugares privados. Existe absoluta libertad para difundir propaganda electoral en lugares privados y, ésta podrá realizarse en cualquier momento, sin que para tal efecto sea necesario contar con algún tipo de autorización, por encontrar dicha libertad reconocimiento expreso en lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política.

Límites de tiempo y espacio en los medios de comunicación. El artículo 85, inciso f) del anterior Código Electoral, establecía límites respecto de tiempo y espacio en la propaganda electoral que difundieran los partidos políticos en los medios de comunicación. Dicho límite resultaba válido en la medida que ese gasto se pretendiera justificar con el aporte estatal, ya que si éste se realiza con aportes privados, no resultaba aplicable dicha prohibición.

A modo de ejemplo, la propaganda que se realizara en medios escritos estaba limitada a no más de una página por edición, o su equivalente en centímetros cuadrados en otros medios.

7 Artículo 85 inciso f) del Código Electoral derogado.

En lo referente a la realizada en la televisión, se establecía un máximo de diez minutos diarios por canal. Por último, la realizada en radio solo se permitía realizar un máximo de diez minutos por día en una misma emisora, pero no podía superar los treinta minutos semanales en la misma emisora.

La actual legislación eliminó del ordenamiento jurídico las disposiciones que, sobre límites de tiempo –televisión y radio- y espacio –prensa escrita-, contenía el Código Electoral respecto de la difusión de propaganda, con lo cual en la actualidad los partidos políticos tienen absoluta libertad para decidir cuál será la cantidad de pauta publicitaria que dedicarán a cada medio de comunicación.

Colocación de propaganda en las vías y lugares públicos. No obstante que los partidos políticos cuentan con autorización expresa para la reproducción y distribución de todo tipo de signos externos (calcomanías, banderas, panfletos, volantes, afiches, pósteres, camisetas, carteles, avisos, vallas, etc.), está absolutamente prohibida la colocación de propaganda electoral, cualquiera que sea su tipo en la vía pública o en los edificios públicos.

Cabe indicar que la colocación de vallas publicitarias en terrenos públicos o privados, o en los derechos de la vía pública, deberá ajustarse a las regulaciones y directrices que sobre este particular se encuentran previstas en el “Reglamento de los derechos de vía pública y publicidad exterior”, Decreto Ejecutivo No. 29253-MOPT de 20 de diciembre de 2000, Publicado en La Gaceta No. 25 de 5 de febrero de 2001.

En el presente cuadro comparativo se pretende resumir las diferencias que se presentan entre lo que disponía el anterior Código Electoral y el actual.



Cuadro No. 1

Tema	Norma derogada Artículos 79, 85, 87	Norma actual Artículo 136
Límite de tiempo y espacio en medios de comunicación	En radio 10 minutos diarios y no más de 30 semanales. En televisión 10 minutos diarios. En prensa escrita una página o su equivalente.	No existen límites de tiempo ni espacio.
Mensajes de precandidatos en Tregua Navideña	Un mensaje por precandidato	Tres mensajes en la radio, televisión y prensa escrita en un máximo de tres medios.
Último día para realizar propaganda	Dos días antes de las elecciones	Tres días antes de las elecciones.
Signos externos	No eran considerados como gasto electoral	Se reconoce su gasto con la contribución estatal

Fuente: Elaboración propia

2. *Actividades en lugares públicos artículo 137*

La propaganda en esencia, constituye un proceso de comunicación que se sustenta en una serie de canales o medios para que sea efectiva la interrelación entre el emisor y el receptor. La propaganda electoral, como proceso de comunicación política, además de permitir la transmisión de un mensaje, pretende incidir de forma directa en la psiquis del receptor a efectos de que éste tome una decisión inmediata a favor de la propuesta política que se le plantea.

Las actividades político-electorales en sitios públicos, han sido a lo largo de la historia, el canal o medio que mayor inmediatez brinda entre el emisor del mensaje político y el receptor del mismo –los electores–, incluso en la época moderna en la que los medios de comunicación masivos- radio, televisión, prensa escrita y los alternativos- abarcan la mayoría de los ámbitos sociales. En efecto si bien la propaganda político- electoral en Costa Rica ha sido enfocada desde diversas perspectivas mediáticas, basándose en muchos casos en las herramientas de telecomunicación, lo cierto del caso es que las actividades en sitios públicos como canal de comunicación política, se ha mantenido y continua vigente como mecanismo propagandístico de los partidos políticos para hacer llegar su propuesta electoral.

Ahora bien, conviene señalar que como medio de propaganda electoral, las actividades que con ese fin se lleven a cabo en sitios públicos estarán sometidas a las regulaciones de las leyes electorales; no obstante, no se podría olvidar que en razón del uso de espacios del dominio público, ese tipo de actividades también estarían sujetas a las reglas vigentes aplicables a los bienes del demanio.

Las reglas relativas a las actividades de propaganda político-electoral llevadas a cabo en lugares públicos, se encuentran establecidas en el artículo 137 del Código Electoral. Precisamente a partir de dicha norma conviene puntualizar y aclarar algunos aspectos.

Tipos de actividades. La norma legal citada, señala que se requerirá permiso de las autoridades correspondientes y del Tribunal Supremo de Elecciones en el período de campaña electoral, para llevar a cabo *“manifestaciones, los desfiles u otras actividades en sitios públicos”*.

Tanto el Código Electoral anterior como el actual han hecho referencia a la misma fórmula abierta, la cual en la práctica ha permitido contemplar como actividades proselitistas la plaza pública, el mitin, el desfile y el piquete.

Los dos primeros se han definido como una *reunión convocada por un partido político, generalmente realizada en un lugar público, que por lo general y por la conglomeración de personas se utiliza una tarima o bien, sin usar ese recurso los asistentes escuchan el discurso o la propuesta política de determinada agrupación.*⁸

El desfile por su parte se define como *una comitiva de personas que en vehículos, o por otros medios, viajan o se desplazan de un lugar a otro pudiendo utilizar para ello las vías terrestres de comunicación de forma exclusiva.*⁹

De acuerdo con la norma legal antes citada, es competencia del Tribunal Supremo de Elecciones, a partir de la convocatoria oficial a elecciones y sin perjuicio de las competencias propias de las administraciones que tutelan los bienes de dominio público, autorizar la

8 Ver http://plazas publicas.tse.go.cr/ppl/PPL_PKG_EVENTOS.PPL_DESP_135

9 Ídem.

celebración de este tipo de evento, delegando reglamentariamente tal labor en un programa electoral que a los efectos debe ser constituido.¹⁰

Por otra parte, también a nivel infralegal, se establecen las reglas para la celebración de otro tipo de actividad de propaganda político-electoral en lugares públicos, como es el caso de los llamados “*piquetes*”, cuyo fin es la distribución de distintivos, volantes o cualesquiera otro tipo de objeto gráfico por parte de los simpatizantes de una agrupación política en un lugar determinado.¹¹ Compete al Cuerpo Nacional de Delegados,¹² de forma exclusiva, su autorización y supervisión.

Potestad autorizante en razón de competencias administrativas diversas. La legislación actual reproduce en gran medida la regla derogada en lo que se refiere a la potestad de autorizar las actividades en sitios públicos. Es claro que se establece un vínculo competencial entre las administraciones ordinarias y la administración electoral, teniendo ambas la potestad de autorizar o no un evento proselitista en un lugar público, de acuerdo con los presupuestos normativos impuestos por el legislador para tales fines.

Cabe indicar al respecto, que la norma electoral contempla la competencia que es natural de las administraciones ordinarias –municipales o de gobierno-, en lo que concierne a la tutela del orden y la seguridad pública relativa al uso de bienes de uso público, complementándola con aquella que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones durante el período de campaña electoral, que da inicio con la convocatoria oficial a elecciones. La razón de establecer esa relación concierne al hecho de que las actividades reguladas no sólo inciden en el uso de bienes demaniales, sino que también constituyen en esencia propaganda electoral que por su misma

10 El Reglamento para autorizar actividades de los Partidos Políticos en sitios públicos, Decreto N° 19-2009 publicado en La Gaceta N° 211 de 30 de octubre de 2009 dispone: “**Artículo 1.-** El presente reglamento tiene como objeto regular el procedimiento para otorgar los permisos requeridos por los partidos políticos para realizar actividades en sitios públicos a partir de la convocatoria a elecciones.

Artículo 2.- Los partidos políticos que deseen obtener tales permisos deberán contar para tales fines con la autorización del Tribunal Supremo de Elecciones, la cual se otorgará por intermedio del encargado del correspondiente programa electoral. Además de dicha autorización (...).”

11 El Reglamento para autorizar actividades de los Partidos Políticos en sitios públicos, Decreto N° 19-2009 publicado en La Gaceta N° 211 de 30 de octubre de 2009 dispone: “Artículo 18.- Aquellas actividades denominadas “*piquetes*” y que realizan los simpatizantes de un partido político, en un lugar determinado, con el único fin de distribuir distintivos, volantes o cualesquiera otros objetos alusivos a su agrupación política, serán autorizadas y supervisadas por el Cuerpo Nacional de Delegados.”

12 De acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados, Decreto N° 8-2008 de 13 de diciembre de 2008 Publicado en La Gaceta N° 8 de 13 de enero de 2009 éste “*se constituye como un grupo de funcionarios públicos de carácter permanente que coadyuva al Tribunal Supremo de Elecciones en el ejercicio de su función, en los términos del inciso 6) del artículo 102 constitucional y de este Reglamento.*”

naturaleza deben estar bajo el ámbito de acción del órgano encargado como vigilante de todos los aspectos del proceso electoral.

El contenido de la competencia natural y ordinaria a la que se hace mención en razón de la tutela de los bienes de dominio público, se sustenta en la administración que sobre ellos ejecutan los gobiernos locales, hecho que incluso es reconocido en la jurisprudencia electoral:

“Los gobiernos locales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 169 de la Constitución Política gozan de autonomía respecto de la administración de los intereses y servicios locales. En este sentido, es claro que son los gobiernos locales de cada cantón los autorizados para otorgar los permisos de uso de los bienes públicos que administran, así como dar permisos para reuniones en sitios públicos, de acuerdo con las regulaciones que a lo interno haya establecido la municipalidad.”¹³

De igual forma se pronunció la Sala Constitucional al respecto:

“...en lo que atañe al uso de bienes de dominio público como parques, jardines, paseos públicos y prados, es cada municipalidad la competente para emitir los correspondientes permisos en su territorio (artículo 39 de la Ley de Construcciones), los que por la naturaleza de esos bienes se entiende que se trata de permisos que solo conceden derechos a título precario...”¹⁴

Ahora bien, resulta de especial importancia mencionar que tratándose de la realización de actividades en sitios públicos, la competencia municipal antes apuntada se ve sustentada en

13 Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n. °2752-E-2007 de las 13:35 horas del 5 de octubre de 2007. Ver en sentido similar la número 2047-E-2001.

14 Resolución de la Sala Constitucional n. ° número 234-2000 de las 12:06 horas del 7 de enero de 2000, también citada en la resolución n. °2752-E-2007 de las 13:35 horas del 5 de octubre de 2007.



el criterio técnico que rinda el Comité Asesor Técnico en Concentraciones Masivas¹⁵, órgano cuyo fin primordial es procurar que las actividades que impliquen una concentración masiva de personas en un lugar público se realicen bajo estrictas medidas de seguridad. No obstante lo anterior, el mismo decreto de creación de dicho comité establece la prevalencia de las disposiciones de los gobiernos locales.¹⁶

En virtud de lo indicado, resulta indiscutible la confluencia de ambas competencias, por un lado la de la administración municipal en razón de la tutela que debe realizar de los bienes de dominio público; y por otro la del Tribunal Supremo de Elecciones como órgano superior de la administración electoral, al que le corresponde organizar y vigilar toda la actividad propia del proceso electoral.

La única excepción de dicha concurrencia lo es en el caso de las actividades proselitistas denominadas “*piquetes*”, los cuales por su naturaleza requieren únicamente la autorización del Cuerpo Nacional de Delegados. Asimismo en el caso del uso de instalaciones físicas pertenecientes al Estado y a las Municipalidades, la autorización corresponde al ente titular del bien en forma exclusiva, concurriendo ante esa potestad únicamente la obligación del Partido Político de informar al Tribunal Supremo de Elecciones.

Perspectiva espacial. Respecto a la perspectiva espacial, es claro que el contenido de la norma legal discurre en el uso permitido para realizar actividades político-electorales, de lugares públicos sean éstos parques, calles, vías públicas, plazas, aceras o edificios pertenecientes al

-
- 15 Decreto N° 28643-S-MOPT-SP: “Artículo 1°—Créase el Comité Asesor Técnico en Concentraciones Masivas, adscrito al Ministerio de Salud; que tendrá como fin primordial velar porque las concentraciones masivas se realicen bajo las medidas que en materia de salud y seguridad, indica la legislación vigente.
Artículo 2°—El Comité Asesor de Concentraciones Masivas estará integrado por representantes de las siguientes instituciones:
a) Ministerio de Salud, quien coordinará.
b) Comisión Nacional de Emergencia.
c) Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con representación de: Dirección General de Ingeniería de Tránsito, Dirección de Policía de Tránsito y Dirección de Transporte Público.
d) Ministerio de Seguridad Pública.
e) Dirección de Bomberos (Departamento de Ingeniería de Bomberos).
f) Cruz Roja Costarricense.
g) Instituto Costarricense de Deporte y Recreación (ICODER).
Se tendrá como parte también a todas aquellas instituciones de apoyo que por la naturaleza de sus funciones tienen competencia específica en las actividades a desarrollar en los eventos (...)
Artículo 4°—La competencia de dicho Comité abarcará todo evento de concentración masiva de personas, sea éste de índole político, deportivo, recreativo, religioso, cultural, comercial u otro.”
- 16 “Decreto N° 28643-S-MOPT-SP: Artículo 6: (...) La autorización definitiva será extendida por la Municipalidad correspondiente, con base en las certificaciones, los criterios y disposiciones técnicas de las Instituciones que conforman el Comité Asesor.”

Estado o a las municipalidades, con la particularidad de que en el caso de los edificios públicos no se requiere la autorización que se señaló líneas arriba.

En ese sentido conviene hacer una referencia general y breve, por no ser el tema de fondo del presente artículo, sobre esos llamados sitios o bienes públicos.

En primer lugar se debe tener claro que no todos los bienes que se consideren públicos tienen el mismo tratamiento. Precisamente este tipo de bienes se definen como aquellos de dominio público que pertenecen a un ente público y están afectados a un uso público, a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional. Son imprescriptibles, inembargables e inalienables y entre ellos se encuentran las calles, plazas, el mar, parques, entre otros.

El tratadista Ramón Parada indica en relación con la clasificación de los bienes públicos que:

“...la doctrina suele dividir a los bienes públicos en bienes de dominio público y bienes patrimoniales, de forma tal que los primeros son aquellos que, perteneciendo a un ente público están afectos a un uso público o a un servicio público, Los patrimoniales, aunque pertenecen a un ente público, no están afectos a un uso o servicio público”.¹⁷

Por su parte, Miguel Sánchez Morón señala tres características de los llamados bienes de dominio público: “1) su pertenencia a un ente público; 2) su afectación a un fin de utilidad pública; 3) su sometimiento a un régimen especial administrativo de protección y uso de los bienes.”¹⁸

Precisamente lo anterior, clarifica el tratamiento distinto que le da la legislación electoral al uso de los bienes o lugares catalogados públicos, por un lado la norma establece que los partidos políticos deberán contar con la autorización de las autoridades respectivas, y durante la campaña electoral además con el del Tribunal Supremo de Elecciones, para realizar actividades proselitistas en “*vías públicas, plazas, parques u otros sitios públicos...*”; por otro lado en el inciso g) del artículo 137 del Código Electoral, se establece que “*en cualquier período, las*

17 Parada, Ramón, Derecho Administrativo, T.III,1993, p.10.

18 Citado por González Ballar Rafael, Apuntes de Derecho Administrativo 2008, p.327.

instalaciones físicas que pertenezcan al estado y a las municipalidades del país podrán ser facilitadas a los partidos políticos para la realización de sus actividades y asambleas siempre y cuando medie comunicación previa al TSE...". Así las cosas, no cabe que el citado numeral regula los diferentes tipos de bienes públicos, tanto los denominados por la doctrina de bienes de dominio público como los públicos patrimoniales.

Aquellos bienes referidos en el párrafo primero del artículo 137 indicado: las calles, parques, plazas, vías públicas, entre otros, resultan bienes de dominio público por lo que se encuentran sujetas a un régimen especial de protección administrativa en razón del destino que poseen, el cual se centra en la satisfacción directa del interés público; por ello para su uso se requiere el cumplimiento de una serie de requisitos ante las entes públicos que los administran o tienen su titularidad, y además, ante el Tribunal Supremo de Elecciones a partir de la convocatoria oficial a elecciones. En ese orden de ideas, reviste importancia el aclarar que la participación de ese órgano electoral no radica en la titularidad que tenga de bienes de dominio público, sino que deviene de la obligación que posee de ser garante de la efectiva, equitativa e igualitaria participación de los partidos políticos durante la campaña electoral, la cual además deberá cuidar se someta a principios de seguridad y orden público, mas tratándose de uso de lugares de dominio público.¹⁹

Los que se señalan en el inciso g) de ese mismo numeral 137, de acuerdo con lo reseñado anteriormente, constituyen bienes públicos patrimoniales, cuyo uso para actividades con fines político-electorales por parte de los partidos políticos, queda librado a la decisión exclusiva de su titular con la condición de que exista comunicación previa al Tribunal Supremo de Elecciones y a las agrupaciones políticas *"garanticen el cumplimiento de las normas de seguridad, salubridad, orden conveniencia y respeto de la moral pública."*

Perspectiva temporal. En este punto es donde quizás se puede advertir el mayor cambio de las reglas para la celebración de actividades políticos-electorales en lugares públicos. Al respecto se debe precisar que la legislación actual, a diferencia de la anterior, establece condiciones de tiempo menos restrictivas propiciando con ello una mayor participación de los partidos políticos.

¹⁹ Artículo 137 del Código Electoral: *"...a partir de la convocatoria a elecciones, también con la autorización del TSE y de conformidad con las siguientes disposiciones: (...) e) Asimismo no podrán reunirse en puentes, intersecciones de vías públicas ni frente a templos religiosos, estaciones de bomberos o de la Cruz Roja, o a menos de doscientos metros de los hospitales o las dependencias de la autoridad de policía, ni de centros educativos cuyas funciones normales puedan resultar perjudicadas."*

Fue el propio legislador el que condujo ese discurso normativo más abierto. En efecto, en alguna oportunidad de la discusión sostenida en la Comisión de Reformas Electorales, a efectos de sustentar la necesidad de ampliar el período para celebrar las actividades en sitios públicos, se señaló:

“De igual forma, la moción en comentario, contiene de manera fiel lo expresado por la Sala Constitucional mediante el voto N° 97-1750, mediante el cual considera el derecho a propaganda electoral, como una manifestación particular de la libertad de expresión e información gracias a la amplísimo contenido que se recoge a dicha libertad en disposiciones de carácter internacional. De allí que la propaganda electoral es relevante para el interés público, desde el punto de vista constitucional, debido al contenido del mensaje que por su medio se expresa o difunde, y la finalidad que con él se persigue.”²⁰

La legislación anterior daba cabida solamente durante dos meses a la realización de actividades políticas en lugares públicos; precisamente el artículo 79 del Código Electoral anterior disponía que: *“...las manifestaciones, desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas o parques deberán contar con la autorización de las autoridades que correspondan; durante los **dos meses inmediatamente anteriores a las elecciones**, requerirán el permiso de la oficina o del funcionario que el Tribunal Supremo de Elecciones designe...”*.

En la actualidad ese período en el que los partidos políticos pueden celebrar eventos proselitistas en lugares públicos, da inicio el día de la convocatoria a elecciones; conforme ello, el lapso referido se amplió a 4 meses aproximadamente sin contemplar los tiempos de veda.²¹ Al respecto se podría presumir que esa circunstancia aparejada con la eliminación del tope que

20 Acta N. ° 18 de la Sesión Ordinaria de la Comisión de Reformas Electorales celebrada el Jueves 2 de noviembre de 2006.

21 El Reglamento para autorizar actividades de los Partidos Políticos en sitios públicos, Decreto N° 19-2009 publicado en La Gaceta N° 211 de 30 de octubre de 2009 dispone: **“Artículo 3.-** *Los partidos políticos podrán celebrar manifestaciones, desfiles u otras actividades en zonas públicas a partir de la convocatoria a elecciones, con apego a lo establecido en el artículo anterior de este Reglamento y el artículo 137 del Código Electoral...*

Artículo 4.- *Las solicitudes de permiso podrán ser presentadas ante el encargado del correspondiente programa electoral desde un mes antes a la fecha de la convocatoria a la elección que corresponda, y al menos con ocho días hábiles de antelación a la celebración del evento; aquellas que se presenten fuera de dichos plazos, serán rechazadas de plano. Las solicitudes deberán ser presentadas en las fórmulas que, para tales efectos, diseñe este Tribunal, o bien mediante los mecanismos o herramientas electrónicas que el Tribunal autorice de previo.”*



establecía el artículo 177 del anterior Código Electoral,²² habría incidido en el aumento en la cantidad de gestiones que los partidos políticos han presentado en la presente campaña para que se les autorice a celebrar eventos en lugares públicos.

El siguiente cuadro permite establecer cuál ha sido el comportamiento de los partidos políticos en lo que respecta a las gestiones de permiso presentadas ante el programa electoral respectivo.

Cuadro No. 2

Solicitudes de autorización presentadas durante las dos campañas anteriores y la actual²³

<i>Elección</i>	<i>Total de autorizaciones solicitados</i>
3 de febrero de 2002	429
5 de febrero de 2006	601
7 de febrero de 2010	1850

22 El artículo 177 del Código Electoral derogado establecía: “Los gastos que pueden justificar los partidos políticos para obtener la contribución estatal serán únicamente los destinados a sus actividades de organización, dirección, censo y propaganda. No podrán considerarse justificables los gastos por embanderamiento. **Tampoco, se reconocerán los desembolsos que genere la organización de un número superior a veinticinco (25) plazas públicas por partido, durante el período en que procedan**, ni los ocasionados por el transporte de electores.” (la negrita no es del original)

23 Información obtenida de los informes de evaluación de los Programas Electorales llevados a cabo por la Coordinación de Programas Electorales para las elecciones de 2002 y 2006; y también de las estadísticas del Programa Electoral de Permisos y Manifestaciones para el período actual previo a las elecciones 2010.

Si bien los datos anteriores reflejan un cambio cuantitativo entre una elección y otra, lo cierto del caso es que los partidos políticos tienden a presentar una gran cantidad de solicitudes de autorización y la gran mayoría de las actividades solicitadas no son realizadas.²⁴

Para finalizar, resulta importante hacer referencia a las restricciones de tiempo que se mantienen en la legislación actual, propiamente acerca de los períodos de veda a los que también se encuentran sujetas las actividades en lugares públicos.

La veda publicitaria constituye una restricción real a la libertad de expresión de los partidos políticos dado que, establece límites temporales a la campaña propagandística que éstos libran previo a la elección. La Sala Constitucional con respecto a la veda publicitaria durante la campaña electoral, sostuvo en el voto 97-1750 que ésta no posee vicios de inconstitucionalidad, por cuanto la libertad de expresión es irrestricta y se puede ver sometida a ciertas condiciones en razón del interés público.

En primer lugar tenemos el período general denominado “*tregua navideña*” y precisamente corresponde al receso de las fiestas de navidad y fin de año, desde el día 16 de diciembre hasta el primero de enero incluyendo ambos días.²⁵

24 Los partidos políticos reservan la mayor cantidad de lugares presentando la mayor cantidad de solicitudes en un mismo momento y posteriormente valoran cuáles son propicios para sus intereses y son en éstos donde realizan las actividades proselitistas. Precisamente tanto el Código anterior como el actual, le dan esa oportunidad; la legislación anterior establecía que las gestiones tendientes a obtener estos permisos se debían presentar en los dos meses anteriores al día de la convocatoria a elecciones, razón por la cual era en ese tiempo en que los partidos reservaban los espacios. El artículo 80 de la legislación anterior establecía: “Los miembros de los partidos políticos no podrán celebrar reuniones o mitines en zonas públicas, en un mismo distrito electoral, el mismo día...Corresponderá a la oficina o al funcionario designado por el Tribunal Supremo de Elecciones conceder los permisos para reuniones. Los otorgará en estricta rotación de partidos y en el orden en que los solicitan. Para ello, fijará la sucesión en que los partidos podrán reunirse en una localidad. La solicitud de permiso deberá presentarse por escrito, dentro de los dos meses anteriores a la convocatoria a elecciones...” Por otra parte y aplicando la misma regla de ocupación de lugares públicos, las reglas actuales establecen que las agrupaciones políticas podrán presentar sus solicitudes desde un mes antes de la convocatoria o bien después de ésta, siempre que se realice con al menos ocho días de anticipación a la fecha del evento. El inciso b) del artículo 137 actual dispone: “...b) Corresponderá a la oficina o a la persona funcionaria designada por el TSE conceder los permisos para reuniones; otorgará los permisos en estricta rotación de partidos inscritos y en el orden en que los solicitan. Para ello, fijará la sucesión en que los partidos podrán reunirse en una localidad.”; en igual sentido el artículo 4 del Reglamento para Autorizar Actividades de los Partidos Políticos en Sitios Públicos, Decreto N° 19-2009 indica: “Las solicitudes de permiso podrán ser presentadas ante el encargado del correspondiente programa electoral desde un mes antes a la fecha de la convocatoria a la elección que corresponda...”

25 En la discusión sostenida en la Comisión de Reformas Electorales se dijo sobre el tema que la tregua navideña resulta justificada en el hecho de que ese es un período de reflexión y descanso que no debe ser afectado por aspectos ajenos a esas fiestas propias de una campaña electoral.

Asimismo se establece una restricción para los días previos a una elección; en el caso particular de las actividades en sitios públicos, éste corresponde a los seis días inmediatos anteriores y el propio día de la elección.²⁶

3. **Encuestas y sondeos de opinión artículos 138 y 140**

La regulación sobre la divulgación de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral durante la época electoral, es relativamente nueva en la legislación electoral dado que, a partir del año 1996, mediante Ley número 7653 del 28 de noviembre de 1996 se adicionó el artículo 85 ter al Código Electoral²⁷.

Esas regulaciones, que se vieron complementadas con otros aspectos, quedaron contenidas en los artículos 138 y 140 del actual Código Electoral, establecen el marco normativo al que debe ajustarse la empresa interesada en difundir este tipo de sondeos en época electoral. Así, “*los institutos, las universidades, cualquier ente público o privado y las empresas*” que pretendan elaborar encuestas y sondeos de opinión, deberán inscribirse previamente ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. Ello implica que las que no cumplan con este trámite no estarán autorizadas para esta labor, y se podrían exponer a las sanciones previstas en el artículo 289 del Código Electoral, sin perjuicio de la sanción a que se expone al director o encargado del medio de comunicación que la publique –artículo 286, inciso b) del Código Electoral-.

En la solicitud de inscripción que deberá realizarse dentro de los quince días posteriores a la convocatoria, aparte de indicarse el nombre de los profesionales responsables de los estudios, deberá cumplirse con los requisitos previstos en el artículo 3 del “Reglamento sobre

26 El cambio es significativo dado que, anteriormente conforme el inciso g) del artículo 85 ese lapso consistía en los dos días inmediatos anteriores al día de la elección y el propio día, lo que otorgaba al elector un plazo menor de reflexión previo a la toma de la decisión electiva.

27 Artículo 85 ter del Código Electoral “*Para llevar a cabo su actividad en el período electoral, las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral, deberán registrarse ante el Tribunal Supremo de Elecciones dentro de los quince días posteriores a la convocatoria de elecciones, con la indicación del nombre, las calidades del responsable y de los miembros de la empresa, así como otros datos que respalden su idoneidad para llevar a cabo esta labor, lo cual será reglamentado por el Tribunal Supremo de Elecciones. Prohíbese la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio, de sondeos de opinión pública o encuestas relativas a procesos electorarios, durante los dos días inmediatos anteriores al de las elecciones y el propio día. Cuando la violación sea cometida por los partidos políticos, se les sancionará, con una disminución del cinco por ciento (5%) del aporte estatal que les corresponda luego de la liquidación de gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el inciso c) del artículo 151 de este Código. El Tribunal Supremo de Elecciones trasladará al Ministerio Público el expediente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que ocurra la violación.*”

la inscripción para la realización de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral”²⁸. En caso de que la solicitud no cumpla con alguno de los requisitos exigidos, se prevendrá al representante que subsane el o los defectos en un plazo de tres días, y si no lo hiciera se rechazará su inscripción. Igual consecuencia se presentará con aquellas solicitudes que se presenten fuera del plazo legalmente establecido.

Como aspecto novedoso, el Tribunal Supremo de Elecciones está en la obligación de publicar en un medio de comunicación escrito y de circulación nacional, la lista de las empresas que se encuentran autorizadas e inscritas para realizar los estudios de opinión. Dicha diligencia deberá verificarse una vez vencido el plazo para presentar solicitudes y resueltas las gestiones que se hubieren presentado.

Conforme a estas disposiciones legales, se autoriza la realización de encuestas y la libre difusión de sus resultados, en forma total o parcial, por cualquier medio, en cualquier momento, con dos únicas limitaciones: **a)** está prohibido la difusión total o parcial de los estudios elaborados por empresas no inscritas ante el Tribunal, conforme se analizó anteriormente y **b)** está prohibido divulgar sus estudios en los tres días inmediatos al de las elecciones y el propio día de éstas.

Otro aspecto que se incorpora en la legislación es la obligación que tienen las empresas de guardar los documentos que respaldan los estudios; obligación que se extiende desde el día de publicación de la encuesta hasta la declaratoria de elecciones de diputados. Cabe indicar que esta documentación que mantiene en custodia la empresa, no es de libre acceso, en virtud

28 **“Artículo 3.**

La solicitud de registro deberá presentarse en forma escrita, durante el período referido en la ley y en este reglamento, ante la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos. La misma deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) Ser suscrita por el representante legal de la persona jurídica interesada. Si la solicitud no es presentada por dicho representante en forma personal, la firma de éste deberá venir debidamente autenticada.

b) Adjuntar una certificación de personería jurídica.

c) Consignar el nombre de los profesionales e investigadores responsables de los estudios político-electorales, indicando las calidades de éstos así como su hoja de vida.

d) Aportar todos los documentos necesarios que evidencien la experiencia del interesado en la elaboración de encuestas y sondeos de opinión.

e) Aportar un tarifario completo de los servicios, indicando los posibles descuentos y tarifas especiales.

f) La solicitud deberá acompañarse de una carta de compromiso suscrita por el representante legal de la persona jurídica, debidamente autenticada, en la que se compromete a garantizar la igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos que participen en la justa electoral.

g) Aportar una certificación extendida por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas, en la cual se acredite que la empresa se encuentra debidamente registrada y los profesionales a cargo incorporados al mismo, de conformidad con lo que establecen los artículos 17, 19 y 21 de la Ley Orgánica del Colegio de Licenciados en Ciencias Económicas y Sociales.

h) Señalar fax o correo electrónico como medio para recibir notificaciones.”



de que solo ante denuncia formal y previo requerimiento del Registro Electoral, la empresa remitirá los documentos originales o fotocopia certificada por un notario público.

En el siguiente cuadro se resumen las diferencias que se presentan entre la norma derogada y la nueva regulación.

Cuadro No. 3

Tema	Norma derogada Artículo 85 ter	Norma actual Artículos 138 y140
Publicación de la lista de empresas inscritas	No se establecía	El TSE publicará en medio de comunicación escrita la lista de empresas acreditadas para realizar encuestas y sondeos de opinión
Profesionales responsables	No se establecía	En la solicitud debe indicarse quiénes son los profesionales responsables.
Fecha límite para difundirla	Dos días antes de las elecciones	Tres días antes de las elecciones
Obligación de custodiar documentación	No se establecía	Debe guardarse la documentación que respalda la encuesta desde su publicación hasta la declaratoria de diputados.

4. Reglas para las empresas dedicadas a difundir propaganda electoral artículo 139

En el artículo 139 del Código Electoral, se establece el marco normativo al que debe ajustarse toda aquella empresa interesada en difundir propaganda electoral. Es decir, solo aquellas empresas debidamente inscritas ante este Tribunal “*estarán autorizadas para prestar servicios de propaganda electoral*”. En su solicitud de inscripción, el representante de la empresa indicará las tarifas del servicio, la razón social, las calidades del gestionante y de la empresa y aportará un lugar para recibir notificaciones.

Como principio fundamental, las empresas inscritas garantizarán igualdad de trato y condiciones para todos los partidos políticos que intervengan en la contienda electoral.

Como aspecto importante, debe indicarse que la norma no establece a partir de qué momento deben inscribirse dichas empresas; sin embargo, es lo cierto que previo a difundir cualquier tipo de propaganda debe encontrarse inscrita, caso contrario dicho gasto no será reconocido con el aporte estatal.

Del análisis de la disposición derogada –artículo 85- y de la actual –artículo 139- no se aprecian cambios importantes sobre las regulaciones concernientes al registro de empresas interesadas en difundir propaganda. Tal vez uno de los pocos cambios, es el relativo al rechazo de plano de la solicitud que existía para la empresa que en su gestión inicial consignara tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses anteriores a la convocatoria a elecciones, para los servicios comerciales corrientes por empresa gestionante.

5. Actividades políticas en lugares cerrados artículo 141

Pocos cambios o novedades se pueden advertir del tema particular. En efecto, el artículo 141 electoral reproduce en buena medida las regulaciones anteriores contenidas en el numeral 82. Del análisis de la normativa se pueden extraer algunos aspectos que vale la pena resaltar.

Concepto de club político. Si bien la norma, ajustada a una buena técnica legislativa, no define qué es un club político, conviene en este momento realizar ese ejercicio aunque sea en aproximación.

El club político viene a ser un lugar o local cerrado dedicado por los partidos políticos para que sus miembros o seguidores se reúnan, o bien lleven a cabo cualquier tipo de actividad relacionada con los objetivos de carácter político-electorales propios de su agrupación. Ahora bien, conforme lo anterior, cabe apuntar que no existiría restricción alguna en cuanto al número de locales que una agrupación política puede tener abiertos, sino más bien, el número de éstos estaría sujeto a los objetivos que el partido políticos se plantea y a las necesidades de espacio físico que el cumplimiento de ellos demanden.

Autoridad competente. En el Código anterior se disponía que la autoridad competente para otorgar la autorización de funcionamiento de un club político lo era la gobernación de cada provincia, cuando se trataba del cantón central de la respectiva jurisdicción -cabecera de provincia-, o bien las delegaciones cantonales de la Autoridad de Policía en los otros casos.

Tal regulación se vio afectada cuando se derogaron las Ordenanzas Municipales que daban sustento normativo a las gobernaciones de provincia, las cuales dejaron de existir; no obstante ese potencial vacío fue cubierto por la jurisprudencia electoral.

Precisamente el Tribunal Supremo de Elecciones respecto de ese tema dispuso:

“El someter la apertura de un local partidario al requisito de una autorización administrativa, no sólo permite asegurar el cumplimiento de la restricción relativa a la distancia mínima que debe separarlo de otro de la misma naturaleza, sino también llevar un control que posibilite desarrollar eficazmente medidas -de corte preventivo o represivo- en resguardo del orden público.

De ahí que el legislador haya razonablemente confiado el ejercicio de esa potestad autorizatoria a las delegaciones cantonales de la autoridad de policía, por ser la atribución fundamental de todo cuerpo policiaco nacional velar por el mantenimiento del orden público (ver artículo 8.d de la Ley General de Policía, n° 7410 del 26 de mayo de 1994). La disposición del Código Electoral arriba transcrita establecía, como excepción a dicha regla, el caso de los cantones cabecera de provincia, en donde era la Gobernación el órgano competente para dar la correspondiente autorización; siendo, en todo caso, dichas Gobernaciones también órganos del Poder Ejecutivo que compartían esa potestad de actuar en pro “... de la tranquilidad, del buen orden y de la seguridad de las personas, bienes y derechos de los ciudadanos y habitantes ...” dentro de su jurisdicción provincial (art. 50 de las Ordenanzas Municipales, ley n° 20 del 24 de julio de 1867, ya derogada), estando en ella a su disposición la Guardia de Asistencia Rural (art. 5° de la Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural, n° 4639 del 15 de setiembre de 1970, también derogada).

Adicionalmente nótese que, en lo que se refiere a los clubes políticos, no resulta necesario contar con licencia municipal, puesto que dicha autorización sólo se exige para el caso de la apertura de establecimientos dedicados a actividades lucrativas, tal y como lo establecía el viejo Código Municipal (art. 98) y lo hace el vigente (art. 79); de suerte tal que, en nuestro ordenamiento jurídico, el funcionamiento de tales clubes siempre ha quedado librado a una autorización de autoridades de la administración nacional, no de la local.

Ahora bien, el artículo 174 del Código Municipal en vigor dispuso derogar las ya citadas Ordenanzas Municipales, lo que se tradujo en la supresión de

las gobernaciones provinciales del ordenamiento costarricense (así ha sido reconocido por la Procuraduría General de la República, en su dictamen n° C-097-98 del 27 de mayo de 1998).

Se colige de lo anterior que, en el contexto del artículo 82 del Código Electoral, ha desaparecido la excepción a la regla, de modo tal que son las delegaciones policiales cantonales las competentes para autorizar la apertura de locales partidarios, aún en las cabeceras provinciales.

Es menester aclarar que en algunos cantones josefinos, incluyendo el central de la provincia, no existe delegación cantonal; situación que obliga a entender que los partidos interesados en el establecimiento de locales o clubes en tales sitios, deberán dirigirse al Director General de la Fuerza Pública, que es el jerarca de la misma, a fin de que éste -en la condición señalada- traslade la solicitud a la oficina territorialmente competente.”²⁹

Actualmente se mantiene el criterio antes reseñado, y le corresponde al Delegado de la Fuerza Pública de cada cantón, la competencia exclusiva de autorizar el funcionamiento de un club político; decisión que puede ser revisada por el Tribunal Supremo de Elecciones fungiendo como órgano superior de la administración electoral y en razón de recurso planteado por parte interesada, conforme lo tutela el numeral 240 del Código Electoral.³⁰

Aspectos formales y de funcionamiento. A partir del análisis realizado de la normativa relativa al tema, conviene puntualizar algunos aspectos.

- La inscripción de un club político es obligatoria.

29 Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 700-E-200 de las 11:00 horas del 22 de abril del 2000.

30 El **artículo 141 establece en lo conducente:** “...la autorización de locales para uso de los partidos políticos será obligatoria y deberá solicitarse por escrito ante la delegación cantonal de policía, cuya resolución será apelable ante el TSE.”
Artículo 240: “...Cabrá el recurso de apelación electoral contra los actos que, en materia electoral, dicten:
a) El Registro Electoral.
b) Las juntas electorales.
c) El funcionario(a) encargado(a) de autorizar las actividades en lugares públicos.
d) Las delegaciones cantonales de policía.
e) Cualquier otro funcionario o dependencia del Tribunal, con potestades decisorias en la materia, o cualquier persona que colabore en una u otra forma en el ejercicio de la función electoral.”



- No podrá ubicarse en un lugar cuyas instalaciones físicas no se encuentren aptas para ser usadas de forma adecuada; o bien que su uso pueda implicar un peligro inminente para las personas que lo puedan ocupar.³¹
- Dentro de los clubes o locales debidamente inscritos, se podrán efectuar reuniones en cualquier momento, no obstante durante su celebración no se podrá difundir mediante cualquier medio, propaganda o discursos fuera del local.
- No podrá ser inscrito a menos de cien metros de distancia de otro ya inscrito, midiendo esa distancia por el centro de la vía pública, tomando como referencia los puntos correspondientes al centro de la puerta principal del club. Si hubiere entre ambos clubes un lugar público abierto (plaza, parque, etc.) la medida deberá hacerse en línea recta atravesando dicho espacio.³²
- En los dos meses previos al día de la elección, solo los partidos políticos que tengan candidaturas inscritas podrán gestionar el permiso respectivo para operar un club político.
- El día en que una agrupación política celebre una plaza pública o una reunión o desfile debidamente autorizada por las autoridades respectivas, los clubes de los demás partidos que se ubiquen en las proximidades del evento, permanecerán cerrados durante las veinticuatro horas de ese día.³³

6. Publicidad de la gestión gubernamental artículo 142

En atención del principio constitucional de imparcialidad política de las autoridades gubernativas -artículo 95, inciso 3)- en los procesos electorales, el Código Electoral se ha encargado, desde el año 1996, de establecer ciertos límites a la propaganda comercial que difunde el Poder Ejecutivo y sus instituciones durante la campaña electoral³⁴. La actual legislación

31 Así se dispuso en el aparte 3.3. de las Regulaciones sobre clubes políticos, Decreto N° 09-2005 del 10 de junio de 2005, publicado en La Gaceta N°118 de 20 de junio de 2005, citando el Acuerdo adoptado por el Tribunal Supremo de Elecciones en Sesión Ordinaria número 3400 del 21 de setiembre de 1965, artículo 13.

32 Así establecido en el aparte 4.2 de las Regulaciones sobre clubes políticos, Decreto N° 09-2005 del 10 de junio de 2005, publicado en La Gaceta N°118 de 20 de junio de 2005.

33 Inciso f) del artículo 137 del Código Electoral.

34 Artículo 85, inciso j) del Código Electoral derogado establecía "A partir del día siguiente a la convocatoria y hasta el propio día de las elecciones el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado, no podrán publicar difusiones relativas a la gestión propia de su giro, salvo las de carácter eminentemente técnico que resulten indispensables y contengan información impostergable en razón de las circunstancias, por estar relacionadas con servicios públicos esenciales. Las publicaciones contrarias a lo dispuesto aquí harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia".

ofrece algunos cambios respecto de la norma derogada; sin embargo sus principales conceptos y elementos se mantienen en el artículo 142 del Código Electoral.

La Sala Constitucional en la citada resolución número 1750-97 del 21 de marzo de 1997, analizó la constitucionalidad de dicha limitación al Poder Ejecutivo de la siguiente manera:

*“Este inciso contiene una serie de prohibiciones y limitaciones plausibles a la publicidad o propaganda del Poder Ejecutivo y del resto de las instituciones públicas, que nada tienen que ver con los presentes autos y que, en todo caso, al estar establecidas directamente por la ley y dirigirse al interior de la Administración Pública, no pueden tener roces con el Derecho de la Constitución; **amén de que más bien favorecen el libre desenvolvimiento del proceso electoral, previniendo una de las formas de intervención de los gobernantes para distorsionarlo.**” (el resaltado no es del original).*

La jurisprudencia electoral también se ha referido a esta prohibición estableciendo que como su finalidad primordial la de:

*“evitar que el Gobierno y las instituciones públicas **difundan sus logros de tal modo que se evite un favorecimiento a las candidaturas del partido político que se encuentra en el Gobierno** o perjudicar a las candidaturas de otras organizaciones político-partidarias que participan de esa contienda electoral.”³⁵.*

La prohibición prevista en el artículo 142 del Código Electoral, impide al Poder Ejecutivo (integrado por la Presidencia de la República, los Ministerios, el Concejo de Gobierno), a la administración descentralizada (municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas) y a las empresas del Estado (CNFL y Luz, Recope, Corbana, etc.) *“difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones.”*

De la citada prohibición se deducen varios aspectos que conviene repasar:

35 Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 2694-E-2006 de las 10:00 horas 4 de setiembre del 2006.

Vigencia: En lo que se refiere a su vigencia, esta prohibición es temporal, pues va desde el día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales hasta el propio día de la elección, lo que implica que de no designarse al Presidente de la República en una primera ronda, y ser necesario acudir a una segunda ronda electoral para designarlo, su vigencia se prolonga hasta esa segunda ronda pues, en criterio del Tribunal Supremo de Elecciones, no se ha producido elección³⁶.

Obra pública realizada: El concepto de “obra pública realizada” es nuevo en el Código Electoral, dado que anteriormente la fórmula utilizada por el legislador para regular la prohibición era “gestión propia de su giro”. Sin embargo, éste parece ser un cambio semántico más que de fondo, en razón de que ambos conceptos hacen referencia al quehacer u obra materializada durante el ejercicio del gobierno, tal y como lo entendió la jurisprudencia electoral al analizar la segunda de estas frases:

*“Bajo ese concepto, tal como lo señaló esta Magistratura Electoral, la norma como tal impide al Gobierno de la República y a las instituciones públicas **que difundan sus logros o publiciten sus obras** para no favorecer, o afectar, a ninguna agrupación política participante en los procesos electorales”³⁷.*

Recientemente, la Autoridad Electoral estableció que dicho concepto también se refería a la:

(...)

“publicidad sobre obras y proyectos del gobierno de turno –gestión pasada, presente y futura-. Queda vedada (...) la difusión de mensajes que destaquen la capacidad de acción de las instituciones indicadas así como mejoras, innovaciones, virtudes o ventajas cualitativas y cuantitativas en la prestación de los servicios que procuran. Tampoco cabe publicitar la discusión de planes o asuntos de interés nacional que, de manera explícita o implícita, favorezcan una visión de continuidad en la acción gubernamental.”³⁸.

36 Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 0264-E-2002 de las 12:35 horas del 22 de febrero de 2002.

37 Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 3540-E-2006 de las 10:30 horas del 9 de noviembre de 2006.

38 Tribunal Supremo de Elecciones, resolución número 3005-E8-2009 de las 15:50 horas del 2 de julio de 2009.

Excepciones: Esta prohibición no es absoluta en el sentido de que no se permita ningún tipo de publicidad comercial al Estado y sus instituciones, pues la misma norma exceptiona esta prohibición y permite publicar aquellas de *“carácter técnico o científico que resulten indispensables e impostergables, por referirse a aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos esenciales o por emergencias nacionales”*.

Sobre esta excepción la jurisprudencia electoral ha realizado aportes importantes que incluso fueron recogidos en la actual legislación. Así, en la resolución 3005-E8-2009 de las 15:50 horas del 2 de julio de 2009 se estableció que:

“(...) no se subsumen dentro de la prohibición de mérito las campañas de prevención que realizan la Comisión Nacional de Emergencias, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Seguros, la Caja Costarricense de Seguro Social o la Dirección General de Tránsito, ni las de información que resulten necesarias para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios institucionales. Por su naturaleza, tampoco estaría prohibida la publicidad vinculada a la oferta y el proceso educativo de las universidades estatales, del Instituto Nacional de Aprendizaje y del Ministerio de Educación Pública.”

Medios de comunicación: Otro cambio importante que se incorpora en la nueva legislación, es que prohíbe la publicidad en *“cualquier medio de comunicación”*, introduciendo un concepto más amplio que indudablemente incluye a los medios de comunicación alternativos, sean aquellos vinculados con la internet.

Es importante considerar que dicha norma lo que prohíbe es la pauta publicitaria que se difunda en medios de comunicación con cargo al erario público; es decir, queda excluida, por estar vinculada a la libertad de prensa, la actividad vinculada con las noticias, entrevistas, conferencias de prensa y otros de similar naturaleza, pues en ese tipo de actividades, es interés del medio de comunicación su difusión. Así lo consideró recientemente el Tribunal Supremo de Elecciones, en la resolución número 0063-E7-2010 de las 08:30 horas del 7 de enero de 2010, al analizar una serie de hechos en que se denunciaba infracción a esta prohibición por la difusión de varias noticias periodísticas.

Sanción: Por último, la infracción de dicha prohibición no solo hace incurrir al funcionario responsable en el delito de desobediencia –artículo 307 del Código Penal- sino que, como



novedad que incorpora la norma, el funcionario podrá ser investigado por el delito electoral de beligerancia política, cuya sanción es la destitución del cargo y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de dos a cuatro años -artículo 146 del Código Electoral-.

FUENTES CONSULTADAS

a) *Libros*

- González Ballar Rafael. *Apuntes de Derecho Administrativo*. 2008.
- Parada, Ramón. *Derecho Administrativo, T. III*. 1993.

b) *Documentación Electrónica*

- <http://plazas publicas.tse.go.cr/ppl/PPLPKGEVENTOS.PPLDESP135>

c) *Legislación*

- Código Civil, Ley número 63 del 28 de setiembre de 1887. Decreto Ley número 0 del 19 de abril de 1886.
- Código Electoral, Ley número 1536 del 10 de diciembre de 1952 y sus reformas. (Derogado)
- Código Electoral, Ley número 8765 del 2 de setiembre de 2009.
- Constitución Política, República de Costa Rica.
- Decreto Ejecutivo N° 28643-S-MOPT-SP del 7 de abril del año 2000.
- Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados, Decreto n. ° 8-2008 de 13 de diciembre de 2008. Publicado en La Gaceta N° 8 de 13 de enero de 2009.
- Reglamento para autorizar actividades de los Partidos Políticos en sitios públicos, Decreto N° 19-2009 publicado en La Gaceta N° 211 de 30 de octubre de 2009.

- Reglamento para la difusión de los mensajes navideños de los candidatos a la presidencia de la República, Decreto N° 27-2009 publicado en La Gaceta N° 241 de 11 de diciembre de 2009.
- Regulaciones sobre clubes políticos, Decreto N° 09-2005 del 10 de junio de 2005, publicado en La Gaceta N° 118 de 20 de junio de 2005.

d) *Jurisprudencia*

- Sala Constitucional, Resolución número 234-2000 de las 12:06 horas del 7 de enero de 2000.
- Sala Constitucional, Resolución número 1750-97 del 21 de marzo de 1997.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 65 de las 10:00 del 31 de enero de 1965.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 700-E-200 de las 11:00 horas del 22 de abril de 2000.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 0556-1-E-2001 de las 16:41 horas del 21 de febrero de 2001.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 0264-E-2002 de las 12:35 horas del 22 de febrero de 2002.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 2694-E-2006 de las 10:00 horas 4 de setiembre de 2006.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 3540-E-2006 de las 10:30 horas del 9 de noviembre de 2006.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 2752-E-2007 de las 13:35 horas del 5 de octubre de 2007.



- Tribunal Supremo de Elecciones, Resolución número 3005-E8-2009 de las 15:50 horas del 2 de julio de 2009.

e) Otros

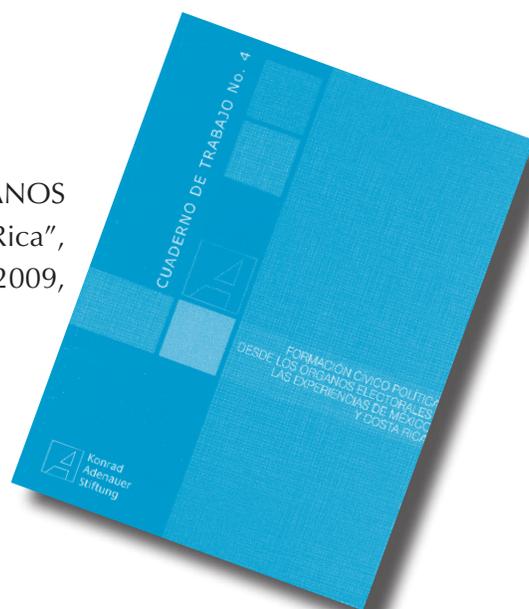
- Acta N° 18 de la Sesión Ordinaria de la Comisión de Reformas Electorales celebrada el Jueves 2 de noviembre de 2006.

Reseña,
BIBLIOGRÁFICA





“FORMACIÓN CÍVICO POLÍTICA DESDE LOS ÓRGANOS ELECTORALES: Las experiencias de México y Costa Rica”, **Cuaderno de Trabajo N.º.4**, Fundación Konrad Adenauer, 2009, Guatemala: Serviprensa.



http://www.kas.de/proj/home/pub/57/4/year-2009/dokument_id-16949/index.html

La formación cívico-política de los ciudadanos no formaba parte de las prioridades del accionar de las instituciones estatales en la fase de transición a la democracia. Dos décadas más tarde, la democracia formal instalada en la mayoría de los países de la región latinoamericana todavía presenta rezagos importantes en la cultura política democrática vigente, reflejados en una debilidad de la institucionalidad y en especial de los partidos políticos.

Por ello sorprende positivamente el papel que asumen cada vez más los órganos electorales en la región ocupando un lugar de vanguardia en la formación de la ciudadanía, no sólo en aspectos meramente electorales, sino como facilitador e impulsor de procesos de formación y capacitación que desembocan en debates públicos necesarios y formando adherentes y partícipes del desarrollo de la sociedad democrática desde edades muy tempranas.

Esto tendrá efectos invalorable a largo plazo, por lo que los órganos electorales están cumpliendo –mediante programas muy diversos en Centroamérica– con una tarea fundamental de Estado: la formación de ciudadanos activos, informados, partícipes de los procesos políticos y sociales. Esto marca en cierta manera un cambio de paradigma del entendimiento de las funciones y atribuciones de los órganos electorales en la región, enfocándose en el desarrollo democrático de las sociedades como foco principal de su accionar.

Fue en este contexto que la Fundación Konrad Adenauer (KAS), junto con el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Guatemala, organizaron el 13 y 14 de noviembre de 2008 el seminario internacional **“La Formación Cívico Política desde los Órganos Electorales”**. Objetivo general del mismo fue identificar experiencias exitosas de educación cívica impulsadas por algunos organismos electorales de América Latina, que sirvieran para alimentar el proceso de definición estratégica que el TSE está desarrollando

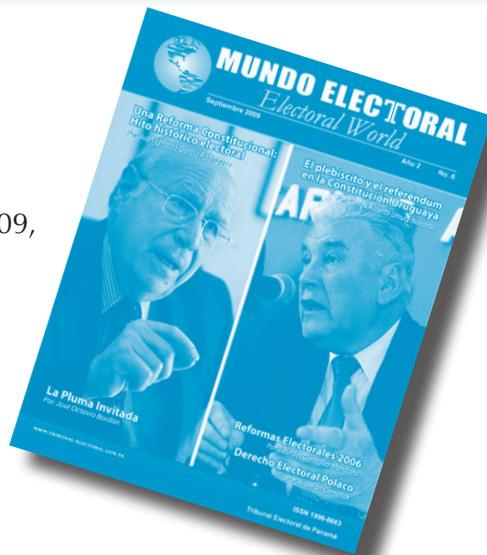
en orden a crear órganos, estrategias y acciones en materia de educación cívica como función permanente de su vida institucional.

Las experiencias seleccionadas en esta oportunidad para su estudio y análisis fueron las de México y Costa Rica, en razón del avance obtenido por sus respectivos organismos electorales en la materia indicada. Como se podrá apreciar, se trata sin lugar a dudas de experiencias que pueden ayudar a identificar estrategias exitosas, modelos organizacionales, metodologías y acciones concretas con el fin de enriquecer la visión y definiciones del TSE de Guatemala en su cometido de crear un instituto de formación cívico electoral.

El contenido del presente Cuaderno de Trabajo se estructura a partir de las contribuciones que resumen cada una de las experiencias presentadas en el citado taller. Se organiza en tres partes:

- La experiencia mexicana, sistematizada por Sandra García, que resume la visión y evaluación que el IFE ha tenido en materia de educación cívica, así como las estrategias e instrumentos que ha utilizado para hacer exitoso su esfuerzo.
- La experiencia costarricense, documentada con dos contribuciones. En la primera la magistrada Zetty María Bou Valverde expone la visión y alcances de la función educativa del TSE; en la segunda Ana Hazel Villar Barrientos se refiere más bien a los mecanismos operativos y programas que ejecuta regularmente la máxima autoridad electoral de Costa Rica.
- Finalmente, se presenta un análisis político conceptual elaborado por Eduardo Núñez. En el mismo se relaciona la educación cívica con las funciones clásicas de los organismos electorales y se repasa la importancia que para la democracia tiene que éstos asuman con propiedad tal tarea.

Revista Mundo Electoral (2009), Año 2, Número 6, Setiembre 2009,
Panamá: Editora Sibauste S.A. www.tribunal-electoral.gob.pa



La Revista Mundo Electoral N°.6, publicación del Tribunal Electoral panameño, contiene interesantes artículos de expertos de varios países. La publicación abre con los artículos de Juan Ignacio García, “Una Reforma Constitucional: Hito histórico electoral” y de Carlos Alberto Urruty Navarra, “El plebiscito y el referéndum en la Constitución Uruguaya”.

Respecto a la régimen electoral panameño se publican aportes de Eduardo Valdés Escoffery, “Institucionalización del Proceso de Reforma Electoral”, Lourdes González Mendoza, “Reformas Electorales 2006”, Rosalba M. Chin, “Fiscalía General Electoral: un camino recorrido y una senda por recorrer”, Jorge Bravo, “La transmisión extraoficial de resultados electorales en Panamá: TE impone nuevo récord”, Gerardo Solís, “Análisis sobre la doble ciudadanía en el caso de Bosco Vallarino y su debido proceso”, mientras en la sección Pluma Invitada, José Octavio Bordón reflexiona sobre “Panamá: una elección con futuro”.

Además, algunos trabajos aportan una perspectiva comparada, tales como el de Elena Perea Díaz, “La Reección Presidencial en América Latina”, Manuel Carrillo Poblano, “El Proceso Democratizador en América Latina: El Caso de las Asociaciones entre Organismos Electorales”, además de los trabajos de Hugo Sivina Hurtado, “El Sistema Electoral Peruano”, Andrés Sosa, “El sistema electoral de Irán y las pasadas elecciones presidenciales” y Krystian Complak, “Derecho Electoral Polaco”.

También en este número se encuentra el discurso del Magistrado Erasmo Pinilla en el acto de Proclamación del Presidente Electo Ricardo Martinelli Berrocal. La Revista contiene otras secciones habituales como “Eventos”, “Electo tips”, “¿Quién es quién en el mundo electoral?” y “Calendario Electoral”.

Hugo Picado León

ANEXOS







HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
1	7	3	1946	Código Electoral	<p>En el gobierno de don Teodoro Picado, el 7 marzo de 1946, con la Ley número quinientos (500) se creó el primer "Código Electoral", que es la base de la pureza de nuestro sufragio universal. El 13 de junio de 1946 se adiciona al Código Electoral, dictándose un segundo artículo transitorio que estableció: "En Junio de 1947 se procederá a integrar, por el procedimiento establecido en el artículo 11 (tres propietarios y tres suplentes), el Primer Tribunal Nacional Electoral, que actuará desde esa fecha hasta octubre de 1949"; no obstante, el Poder Ejecutivo consideró necesario integrar el Tribunal Nacional Electoral antes de la fecha que indicaba el Código Electoral, pero quedó claro que sus miembros trabajarían ad-honorem hasta la fecha que estableció el Código para su integración. Es así como el 20 de agosto de 1946, el Presidente Teodoro Picado integra el Tribunal Nacional Electoral, por medio del Decreto 50, publicado en La Gaceta número 188 del 21 de agosto del mismo año. El Tribunal que trabajó ad-honorem quedó integrado de la siguiente forma: Propietarios: Lic. Octavio Beeche Argüello, Lic. José María Vargas Pacheco y Lic. Gerardo Guzmán. Suplentes: Ing. Maximiliano Koberg Bolandi, cc. Max Koberg Bolandi,</p> <p>Lic. Antonio Vargas Quesada y Lic. Juan Rafael Arias Bonilla quien renunció y lo sustituyó Ramón Picado García.</p>	Libro de Ross
2	7	6	1948	Nueva integración del Tribunal Nacional Electoral	<p>En los meses previos a la Constituyente se discutieron temas de gran importancia como la nueva integración del Tribunal Nacional Electoral (Decreto No. 47 del 4 de junio de 1948, publicado en la Gaceta 129 del día 9 del mismo mes de la Junta Fundadora de la Segunda República), el Tribunal Nacional Electoral queda integrado por: Propietarios: Lic. Gonzalo Echeverría Flores, Lic. Juan Rafael Calzada Carboni y Lic. Carlos Orozco Castro, presidente. Suplentes: Lic. Antonio Vargas Quesada, Lic. Mariano Echeverría Morales y Lic. Otón Acosta Jiménez</p>	Libros: Ross y Obregón.
3	14	9	1948	Cambio de nombre	<p>Se discute la conveniencia del cambio de nombre de Tribunal Nacional Electoral por el de Tribunal Supremo de Elecciones, el que queda aprobado mediante Decreto No. 171 del 14 de setiembre de 1948 de la Junta Fundadora de la Segunda República.</p>	Decreto 171 de la Junta Fundadora



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
4	8	10	1948	Elecciones a Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente	El Tribunal Supremo de Elecciones organiza la primera elección correspondiente a Diputados para la Asamblea Nacional Constituyente. El día de la Purísima Concepción los ciudadanos fueron a las urnas para elegir a los diputados que elaborarían la nueva carta Constitucional. Se inscribieron 7 partidos políticos: Unión Nacional, Constitucional, Social Demócrata, Confraternidad Nacional, Acción Cívica, Movimiento Republicano Popular y Liberal.	Actas TSE
5	4	10	1949	Elecciones para Vicepresidentes, Diputados a la Asamblea Legislativa y Regidores y Síndicos.	Las elecciones se llevaron a cabo el 4 de octubre de 1949, en las que se elige a los Vicepresidentes de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa que queda instalada el 1 de noviembre de 1949. Se inscribieron para esas elecciones 158.210 ciudadanos, de los cuales 77.846 fueron votos válidos.	Libro de Obregón
6	7	11	1949	Creación del TSE	La creación del TSE, estuvo muy ligada a los hechos históricos que tuvieron lugar en 1948 y 1949. El 7 de noviembre de 1949, se promulga la nueva Constitución Política. El Tribunal adquirió rango constitucional con independencia de todos los Poderes del Estado, asumiendo la dirección de los asuntos electorales y también la del Registro Civil, que pasó a ser de su exclusiva dependencia. El Tribunal Supremo de Elecciones es el Órgano Constitucional Superior en materia electoral y por lo tanto responsable de la organización, dirección y vigilancia de todos los actos relativos al sufragio, fortalecido por varias disposiciones, entre ellas: - Las resoluciones que dicte no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato, de lo que se desprende la absoluta independencia de que goza en cuanto a sus atribuciones. (Artículo 103 de la Constitución Política). - Tanto a los Magistrados como al personal de la Institución, les está prohibida toda participación político-partidista, con excepción de emitir el voto el día de las elecciones nacionales. (Artículo 88 del Código Electoral).	Libro de Ross
					El Tribunal Supremo de Elecciones adquirió relevancia e importancia no solo en el ámbito nacional, sino que ha traspasado las fronteras hasta convertirse en un organismo de reconocimiento internacional.	



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
7	21	12	1949	Por mandato Constitucional se refunden los Registros del Estado Civil y Electoral	En el acta 170 del 9 de diciembre de 1949, el Tribunal Supremo de Elecciones acuerda refundir los Registros del Estado Civil y Electoral en el organismo que se denominó Registro Civil, esto de acuerdo con el transitorio del artículo 104 de la Constitución Política. En el acta queda establecida la estructura organizativa del Registro Civil, así como los nombres de sus funcionarios.	Actas TSE
8	21	4	1950	Ley Orgánica del Registro Civil	En el Acta No. 223 del 21 de abril de 1950, el Tribunal Supremo de Elecciones estudia el plan de trabajo para iniciar la redacción de la Ley Orgánica del Registro Civil y su respectivo Reglamento, la que llega a convertirse en la Ley No. 1535 de la República, publicada en La Gaceta No. 10 del 14 de enero de 1953.	Libro de Actas No.5, folio 153
9	30	7	1950	Voto femenino	El 30 de julio de 1950 las mujeres costarricenses, por primera vez, tuvieron acceso al sufragio, durante un plebiscito organizado para determinar si los caseríos de La Tigra y La Fortuna seguirían formando parte del cantón de San Ramón, o si pasaban a pertenecer al de San Carlos. Dos campesinas, Bernarda Vásquez Méndez, por la Tigra, y Amelia Alfaro Rojas, por La Fortuna, fueron las primeras en emitir el voto. Desde entonces cada 30 de julio en la comunidad de La Tigra se realiza un acto conmemorativo en el monumento ubicado frente a la escuela del lugar, celebrando así un año más del voto femenino en Costa Rica.	Libro de Ross y libro de Obregón.
10	8	5	1951	Primer nombramiento de Magistrados del TSE, por parte de la Corte Suprema de Justicia	El 8 de mayo de 1951, la Corte Suprema de Justicia procede a nombrar a los primeros Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, siendo escogidos personas que ya habían fungido como encargados del órgano electoral. La integración quedó de la siguiente manera: Lic. Carlos Orozco Castro, Presidente, Lic. Juan Rafael Calzada Carboni, Secretario y Lic. Gonzalo Echeverría Flores, Vocal.	Libro de Ross
11	3	12	1952	Segundo Código Electoral	El Tribunal en junio de 1952 envía a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley del nuevo Código Electoral. El 3 de diciembre de 1952, la Asamblea lo aprueba, convirtiéndose de esta manera en el segundo del país después de el de 1946 y se mantienen vigente desde esa fecha. El Código Electoral tiene 10 capítulos, en el que se establecen las características del sistema electoral costarricense.	Pág. 65 libro de Ross



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
12	15	1	1953	Convocatoria a Elecciones Generales.	Se realiza convocatoria para Presidente, 2 Vicepresidentes, 45 Diputados propietarios, 13 suplentes, Regidores propietarios y suplentes en cada cantón, un Síndico propietario y un suplente en cada uno de los distritos de cada cantón. Las elecciones se realizaron el domingo 26 de julio de 1953.	Actas TSE
13	6	4	1953	Primera División Territorial Electoral	Fue elaborada por el Oficial Mayor del Tribunal, señor Guillermo Loría, con colaboración del señor Vidal Castro Mena y de los fiscales de los partidos Liberación Nacional y Demócrata.	Art. 2 del Acta 668, folio 454.
14	5	6	1953	Cuerpo Nacional de Delegados	A pesar que el Cuerpo de Delegados nació al lado del antiguo Tribunal Nacional Electoral (Acta 51 del 27 de octubre de 1947, art. 2), es hasta 1953 que aparece con respaldo constitucional, figura que se fortalece y se dicta su Reglamento. En 1966, el Cuerpo de Delegados se amplió a un Jefe Nacional, un delegado en cada una de las siete provincias y un jefe de área metropolitana con varios delegados a su cargo.	Libro de Actas No. 1 folio 91-91 y libro de Ross pág. 110)
15	26	7	1953	Periodo de espera para la reelección presidencial	Con base en la ley 1549, Tribunal realiza, junto con las elecciones Presidenciales de 1953, un plebiscito Nacional para la Reforma al art. 132 de la Constitución Política en el sentido de reducir de 8 a 4 años el tiempo de espera para ser de nuevo candidato presidencial. Los ciudadanos tal y como muestra el cuadro de resultados del escrutinio realizado, aprobaron la reforma, la que se encuentra en vigencia en la actualidad.	Acta 850 del 19 de octubre de 1953
16	2	2	1958	Padrón Fotográfico	Desde el año 1952 se incluía a la cuenta cédular una fotografía de la persona a la que ésta correspondía, el objetivo era crear un control ya que el empadronamiento y la entrega de cédulas la realizaban los partidos políticos. La Comisión Legislativa Electoral de 1956 propone enviar a las Juntas Receptoras de Votos, la fotografía de los electores inscritos, con el objetivo de que confrontaran con los ciudadanos que ejercieran su derecho al voto. Fue en las elecciones de febrero de 1958 que se utiliza por primera vez el padrón fotográfico en las Juntas Receptoras de Votos.	



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
17	24	10	1956	Cambia la numeración de la cédula de identidad	<p>El TSE toma el acuerdo de uniformar el número de la cédula con el del asiento de nacimiento de cada ciudadano, debido a que el sistema utilizado anteriormente (número consecutivo correspondiente a la emisión de la cédula) causaba la emisión de cédulas de identidad con diferente número para una misma persona. Es por ello que el Tribunal acuerda: "El número de la cédula de identidad de cada persona se formará en la misma línea, separados por guiones los números del Partido, del tomo y del asiento en donde estuviera inscrito el nacimiento. Cuando el número del asiento dicho conste de más de cuatro cifras, se indicarán las cuatro últimas. Los números de partidos serán: 1 San José, 2 Alajuela, 3 Cartago, 4 Heredia, 5 Guanacaste, 6 Puntarenas, 7 Limón, 8 Naturalizados y 9 Partido Especial de Nacimientos (que es al que se refiere a la inscripción de nacimientos mayores de 10 años)".</p>	Acta 1358 art. 4 folio 124
					<p>En cuanto al partido número 8 es preciso señalar que el 8 de setiembre de 1950, en el Acta No. 282, artículo 2 inciso b), el Tribunal Supremo de Elecciones, aprueba la apertura del primer tomo de actas de naturalizaciones y opciones, esto por solicitud el entonces Director del Registro Civil. Este acuerdo dice: "...se ponga encabezamiento al libro que acompaña, destinado a ser el tomo primero de actas de naturalizaciones y opciones, el cual libro obliga a llevarlo la Ley de Extranjería y Naturalización vigente...".</p>	
18	15	3	1961	Distritos electorales y Juntas Receptoras de Votos (Reglamento y criterio del TSE para su creación)	Con el objetivo de establecer las reglas para la creación de distritos electorales, el TSE dicta el Reglamento respectivo, fijando simultáneamente la apertura de Juntas Receptoras de votos en dichos distritos.	Acta 2325, folios 459 y 460



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
19	4	5	1961	Interpretación del programa ideológico del Partido Socialista Costarricense	Como consecuencia de la prohibición establecida en el párrafo segundo del artículo 98 de la Constitución Política de 1949, el TSE realiza una interpretación sobre el programa ideológico del Partido Socialista Costarricense, a petición de la Asamblea Legislativa, informe que concluye que la ideología del partido es comunista, por lo que de acuerdo con el artículo 98 está prohibido su funcionamiento. Este artículo expresaba literalmente: "Art. 98: Todos los ciudadanos tienen derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional. Sin embargo, se prohíbe la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atenten contra la soberanía del país, todo a juicio de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones".	Acta 2357 Art. 8, folio 32-33
20	12	3	1962	Votos en blanco	El TSE interpreta que los votos en blanco no pueden ser tomados en cuenta para establecer el cociente y subcociente, ya que no expresan cual fue la voluntad del sufragante.	Acta 2577 Art. 9 folio 298
21	14	9	1962	Depuración del padrón electoral y vigencia de la cédula de identidad	Con el objetivo de mantener una depuración constante de las listas de electores respecto de las inscripciones de fallecimientos que no se daban, ya sea porque no llegaba el certificado de defunción o porque ocurrían en el extranjero, el TSE envía a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para reformar los artículos 65 y 67 de la Ley Orgánica del Registro Civil. Específicamente el art. 67 estableció un término de validez de diez años a la cédula de identidad. Dicho proyecto de ley se aprueba el 10 de diciembre de 1952 y sale publicada en la Gaceta No. 10 del 14 de enero de 1953. Hasta la fecha la cédula de identidad caduca a los diez años de emitida, con lo que se excluye al ciudadano del padrón electoral, el que se depura diariamente, siendo este una de las garantías de pureza del sistema electoral costarricense.	Acta 2695 Art. 6, folios 54-55
22	10	5	1965	Ley Orgánica del Registro Civil	El 26 de mayo de 1965, sale publicada en La Gaceta número 117, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, ley que deroga la Ley Orgánica del Registro Civil y unifica la descripción de funciones y labores de ambos.	



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
23	9	7	1968	Reforma al Código Electoral	La Asamblea Legislativa envía en forma parcial la consulta de reforma de varios artículos del Código Electoral, iniciativa del diputado Edwin Muñoz Mora. El TSE expone su criterio a la Asamblea, no obstante la Comisión de Asuntos Jurídicos publica en el Alcance 31 de La Gaceta No. 194 del 29 agosto de 1967, el dictamen afirmativo a dicha propuesta, sin que el TSE pudiera expresar su opinión respecto a varios de los artículos que componen dicho dictamen. Ante esta situación el TSE no solo procede a exponer tal situación a la Asamblea, sino que somete a su conocimiento un proyecto de ley totalmente distinto al dictaminado con anterioridad, el cual fue aceptado y aprobado el 3 de julio de 1969 y publicado en La Gaceta número 129 del 8 de julio de ese mismo año. (Ley 4343). Este hecho es de suma importancia ya que deja en evidencia el respeto que le deben los otros Poderes, a las funciones que por Constitución le fueron asignadas al Tribunal.	Acta 4022 Art. 15, folios 37 al 46
24	15	7	1969	Reelección presidencial, reforma a la Constitución política	Por Ley 4349 se reforma el inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política eliminando la reelección de los ciudadanos que hubieren ejercido la Presidencia y a los Vicepresidentes o a quién lo sustituya durante la mayor parte de un periodo constitucional.	Ley 4349
25	17	5	1971	Varía la mayoría de edad para obtener los derechos y deberes políticos	Por ley 4763 del 17 de mayo de 1971, se reforma el artículo 90 de la Constitución Política, variando la adquisición de la ciudadanía de los 21 a los 18 años.	Ley 4763
26		7	1974	Eliminación de la exclusión política y electoral por razones ideológicas	La reforma fortaleció, sin consecuencias negativas, el sistema democrático nacional, al acabar con las exclusiones electorales por razones ideológicas y políticas.	Pag. 95 Ross.



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
27	1	1	1977	TSE adquiere el primer computador. B1400	El primer computador fue adquirido por el Tribunal en 1977, con el propósito de utilizar medios magnéticos para depurar el Padrón Nacional Electoral, en función de las elecciones de 1978. Ese registro se hacía hasta ese momento de forma manual, en tarjetas que se guardaban en cuatro archivos, que contaban con aproximadamente 1.058.000 unidades cada uno. Uno de ellos se llevaba en orden de número de cédula, otro alfabético y dos por distrito electoral alfabético; uno de los cuales se guardaba como copia de seguridad en las oficinas del Tribunal, situadas allá por las inmediaciones del Mercado Central. La Sección de Padrones e Indices manejaba los otros tres, y de ella dependía inicialmente el manejo del computador.	TSE, Un compromiso con la democracia, de Marjorie Ross y Norma Loaiza, 1999, ediciones Tribunal Supremo de Elecciones. Pág 177.
28	22	7	1985	Traspaso de edificio en construcción, a propiedad del TSE. Antiguo Registro Civil.	Traspasa antigua casa presidencial al TSE (Ross, pág. 195). La estructura de la actual sede del Tribunal - en su diseño original - fue concebida por los arquitectos Rafael García y Jorge Bertheau, con objeto de construir la casa presidencial. La Asamblea Legislativa, en 1985, traspasó la propiedad y el inmueble en construcción al Tribunal Supremo de Elecciones y al Registro Civil.	Archivo cronología de acuerdos / Página WEB.
29	14	12	1995	Nueva Sede del costado oeste del Parque Nacional.	La primera etapa se inauguró el 14 de diciembre de 1995 y por Ley Número 7700, de fecha 03 de octubre de 1997, publicada en La Gaceta del 24 de octubre de 1997, la Torre Principal lleva el nombre del Lic. Ricardo Jiménez Oreamuno, quien ocupó la presidencia de los tres poderes del Estado y fue propulsor de la secretividad del voto y del sufragio femenino. La segunda etapa o infraestructura de plataformas, con un área de nueve mil metros cuadrados, se dedicaría principalmente al área de servicios.	Archivo cronología de acuerdos
30	13	9	1996	Inauguración Plaza de la Libertad Electoral	La Plaza de la Libertad Electoral se inauguró el 13 de setiembre de 1996 y la remata - bajo un dintel de inspiración grecorromana la escultura Epítome de Vuelo, del escultor nacional José Sancho. Se trata de una talla en granito de Carrara, de 300 por 178 por 120 cms, la cual - por sus dimensiones - fue ejecutada en Italia.	Archivo cronología de acuerdos / Página WEB.



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
31	1	12	1996	Sistema fotográfico del padrón electoral.	Se efectuó la adjudicación del contrato para digitalizar las fotografías de 2.045.980 electores inscritos en el Padrón Nacional Electoral de la elección del 2 de febrero de 1998; así como para actualizar la base de imágenes, mediante la inclusión de los solicitantes de cédula por primera vez o de renovación, a fin de contar con un archivo electrónico actualizado de las fotografías.	TSE, Un compromiso con la democracia, de Marjorie Ross y Norma Loaiza, 1999, ediciones Tribunal Supremo de Elecciones.
32	27	6	1997	Registro Civil se traslada a nuevo edificio del TSE.	El entonces Registro Civil, ubicado de la esquina suroeste del Banco de Costa Rica, 50 metros al sur, fue traslado a las nuevas instalaciones del TSE, al costado oeste del Parque Nacional. Al momento en que el Registro Civil se trasladó a la nueva sede, ya otras oficinas estaban ubicadas en el inmueble, entre las que destacan las oficinas de los magistrados, la Sala de Sesiones, la Secretaría del Tribunal, la Dirección Ejecutiva, el Archivo del TSE, entre otras.	Periódico El Elector, junio 2007, página 8.
33	8	9	1997	Tarjeta de Identidad de Menores (TIM)	Fue establecida por la Ley No. 7688 publicada en La Gaceta No. 172 del 8 de setiembre de 1997. No obstante, debido a falta de contenido presupuestario, este servicio se empieza a ofrecer hasta el año 2002.	Archivo cronología de acuerdos
34	25	8	1998	Modernización de la cédula de identidad.	La nueva cédula de identidad, disminuye las posibilidades de falsificación. En el frente o anverso, tiene la fotografía digital, la firma del ciudadano, número, nombre y apellidos e incluso la observación de "conocido como"; además tiene la foto disminuida en la esquina inferior izquierda, la bandera de Costa Rica reducida en la esquina superior izquierda, más el Escudo de Costa Rica, en impresión dorada. Al dorso o reverso, contiene los datos personales del ciudadano (número de cédula, fecha y lugar de nacimiento, sexo y domicilio electoral). Está impreso también el logotipo del Tribunal Supremo de Elecciones, la fecha de vencimiento, el código de barras bidimensional con los datos personales y los códigos de dos huellas dactilares del portador, más la bandera de Costa Rica a lo ancho de la parte inferior.	Archivo cronología de acuerdos / Periódico El Elector, Agosto-Setiembre 2008, página 10.



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
35	6	2	1998	Nace página web del TSE.	Nació para las elecciones presidenciales de 1998 y hasta la fecha ha experimentado cambios significativos que han motivado durante los últimos años, la visita de miles de usuarios. En ese mismo periodo, el día que más visitas se realizaron al sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones (www.tse.go.cr), fue el 6 de febrero del 2006, un día después de realizadas las elecciones presidenciales, con 70.581 visitas.	Periódico El Elector, abril 2007, página 6.
36	28	11	1998	Privados de libertad ejercen derecho al sufragio.	El 28 de noviembre de 1996, mediante la Ley No. 7653, se aprobó la reforma al artículo 168 del Código Electoral, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 246 del 23 de diciembre de ese año. Esta norma dispuso que "Quienes estén habilitados para sufragar pero se encontraren detenidos o prestando servicio en cuarteles y cárceles, tendrán derecho a que se les permita votar libremente... " Es así como para las elecciones de 1998, cada centro penitenciario se constituyó como distrito electoral y para que los privados de libertad pudieran ejercer su derecho al sufragio, debían de realizar los traslados de domicilio electoral.	Protocolo "Proceso electoral costarricense accesible a las personas privadas de libertad"
37	12	12	1999	Cuotas de participación femenina	Mediante resolución No. 1863-1999 del 23 de setiembre, el Tribunal obligó a los partidos políticos a ubicar mujeres en puestos elegibles, en la lista de candidatos.	Archivo cronología de acuerdos / Página WEB.
38	15	2	2000	Primer recurso de amparo electoral (No. 0303-E-2000)	Dada la ausencia de procedimiento que permitiera al TSE el arbitraje de conflictos por violación a derechos fundamentales de carácter electoral, el Tribunal vino a colmar esa laguna legal, con base en su competencia constitucional para resolver los conflictos que se generen a lo interno de los partidos políticos, mediante las reglas de la integración normativa, que para el caso suponían aplicar analógicamente las reglas vigentes del recurso de amparo que tramita la sala especializada del Poder Judicial, pero en el entendido que su conocimiento y resolución estarían en lo sucesivo a cargo del propio Tribunal.	Archivo cronología de acuerdos / Página WEB.
39		2	2001	Se envió a la Asamblea Legislativa, el proyecto de Reformas Electorales.	Se proponen las reformas al Código Electoral actual, que rige desde 1952.	Archivo cronología de acuerdos / Página WEB.



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
40	29	11	2001	Interpretación voto nulo y voto en blanco.	Se mantiene la interpretación del artículo 138 de la Constitución Política, dada en 1962, en el sentido de que los votos nulos y en blanco no deben ser tomados en cuenta para calcular el cuarenta por ciento de los "sufragios válidamente emitidos" que ahí se menciona.	Archivo cronología de acuerdos
41	22	10	2001	Tema musical del TSE	El TSE firmó contrato con la empresa RV Producciones para la realización del material audiovisual que conceptualizará el tema electoral a partir de su importancia dentro del sistema democrático costarricense. El himno del TSE tiene por nombre "El pueblo tiene una voz", con letra y música del compositor y cantautor Carlos Guzmán.	Periódico El Elector, noviembre, 2001, página 4.
42	27	4	2001	Creación de la Ley de Paternidad Responsable.	Se creó la Ley de Paternidad Responsable N° 8101 del 27 de abril de 2001, que consiste en lo siguiente: cuando se hace la declaración de nacimiento el registrador tiene la obligación de indicar a la madre la existencia de la ley, para que ella se acoja voluntariamente a ésta. Esta declaración se realiza en un documento triplicado (original al Registro Civil, copia para la Dirección de Estadísticas y Censos y copia amarilla para el interesado) denominado cupón de nacimiento, el cual una vez estudiado y corregido es inscrito en tomos o libros donde sus espacios son llenados en orden consecutivo con la información que se recibe.	Página Web TSE
43	15	2	2002	Elecciones presidenciales. Por primera vez en la historia electoral de Costa Rica se convoca a Segunda Vuelta Electoral (0217-E-2002).	Para las elecciones presidenciales de febrero del 2002, por primera vez en la historia, ningún candidato obtiene el 40% de los votos válidamente emitidos, lo que obliga a la convocatoria de una segunda vuelta electoral, que se celebró el 7 de abril de ese mismo año.	Archivo cronología de acuerdos
44	1	1	2002	Se realiza primer PEI en la institución.	El Plan Estratégico Institucional (PEI), se formula en el 2002, y contiene las principales acciones que los jerarcas desean desarrollar en el lapso 2002-2007. Las acciones tomadas fueron concretas y sirvieron de marco de referencia a las unidades para el planteamiento de los planes operativos anuales.	Periódico El Elector, setiembre 2006, página 5.



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
45	7	4	2002	TSE lleva a cabo una Segunda Vuelta Electoral	Por primera vez en la historia electoral costarricense, el 7 de abril del 2002, el Tribunal Supremo de Elecciones lleva a cabo una segunda vuelta electoral. Esta falta de precedentes históricos a la que se unió la ausencia de normativa aplicable, pues el Código Electoral sólo se ocupa de ella de manera expresa en su artículo 140, el cual no hace más que reiterar la fecha predefinida constitucionalmente para su verificación, fue un gran reto para la administración electoral que debió organizar, por primera vez en la historia y en tan sólo dos meses una jornada electoral inédita.	Archivo cronología de acuerdos / Página WEB.
46	23	5	2002	Se extiende la primera tarjeta de identidad de menores (TIM)	Hasta este año es posible concretar la expedición de la primera tarjeta de identidad de menores. Esta identificación reúne todos los elementos de seguridad necesarios para que los jóvenes de 12 a 17 años, cuenten con un documento que les permita identificarse ante cualquier institución pública o privada.	Periódico El Elector, Marzo / Abril 2002, página 5 / Oficio N°1810-2002
47	1	12	2002	Elecciones de Alcaldes, Concejales y Síndicos.	Por primera vez en la historia electoral costarricense, el 1 de diciembre de 2002, se eligieron los Alcaldes de nuestros cantones y los Concejales de Distrito junto con el Síndico. En dichas elecciones se designaron las personas que ocuparían importantes puestos dentro del gobierno local, contribuyendo a realizar proyectos de interés comunal y otorgando a la comunidad mayor oportunidad de hacer sentir sus necesidades, supervisar el desempeño de quienes elegimos y participar en la toma de decisiones. Se eligieron un alcalde propietario y dos suplentes para cada uno de los 81 cantones, para un total de 243 puestos, así como las restantes autoridades locales.	Página Web TSE
48	1	12	2002	Plan Piloto de Voto Electrónico.	En las elecciones municipales del 1°. de diciembre de 2002 se realizó el plan piloto de voto electrónico, en el que se procedió de la siguiente manera: "Si el elector escogió votar utilizando el sistema de voto electrónico, se le entregó un comprobante en blanco debidamente firmado al dorso por los miembros de mesa presentes, que sirvió para imprimir la opción escogida en cada elección, el cual debía introducirse por sí mismo o con la ayuda del auxiliar en la impresora dispuesta para ese fin."	Página Web TSE



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
49	20	5	2005	Accesibilidad para el ejercicio del voto.	Con el objetivo de equiparar las condiciones de accesibilidad de la ciudadanía con discapacidad y adultos mayores para el ejercicio del sufragio, se firmó un convenio con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. Como producto de este convenio se elaboró un protocolo del proceso electoral costarricense accesible a personas con discapacidad y adultas mayores.	Protocolo: "Proceso electoral costarricense accesible a las personas con discapacidad y adultas mayores."
50	23	8	2005	La Isla del Coco pasa a ser distrito electoral.	Mediante decreto No. 10-2005, del 19 de julio del 2005, se crea el distrito electoral, Isla del Coco, mediante la modificación de la División Territorial Electoral.	Decreto No. 10-2005. Periódico El Elector, Setiembre - Octubre 2005, página 6. / http://www.prensalibre.co.cr/2005/agosto/23/nacionales13.php
51	13	1	2006	Se publica el primer número de la Revista de Derecho Electoral.	La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, es una publicación periódica semestral que nace ante la necesidad de contar con un espacio para publicar artículos de corte académico y doctrinario en temas de derecho electoral, ciencias políticas y materia registral civil. En la Sesión Ordinaria No. 105-2005 del 27 de octubre del 2005, el Tribunal Supremo de Elecciones aprueba su creación, inicialmente a publicar solo en formato electrónico, pero que a partir del 2007 se hace también impresa.	Archivo cronología de acuerdos / Página WEB.
52	1	10	2006	TSE premia a periodistas.	El T.S.E. dispone premiar la mejor cobertura de las elecciones municipales del 2006. El premio se llama: Promoción de la Participación Electoral.	Periódico El Elector, Octubre 2006, página 3.



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
53	1	12	2006	Se incorporan plantillas braile, para las elecciones de Alcalde.	Ese instrumento resulta de gran ayuda para el voto secreto de las personas que tengan algún tipo de deficiencia visual. (Revisar el artículo completo, pedirle colaboración a Ana Hazel)	Periódico El Elector, Noviembre 2006, página 4.
54	12	7	2007	Convocatoria a primer Referéndum	El 12 de julio de 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones, convoca a todos los costarricenses a participar en el primer Referéndum en la historia de Costa Rica, a celebrarse el 7 de octubre de ese año. El organismo electoral determinó que el porcentaje mínimo de participación sería del 40%, correspondiendo a más de un millón sesenta mil personas.	Archivo cronología de acuerdos / Periódico El Elector, Julio 2007, página 3.
55	7	10	2007	Se realiza el primer Referéndum en Costa Rica.	TSE declara al "Si" como ganador oficial del referéndum del 7 de octubre. La tendencia ganadora obtuvo 805.658 mientras que el "No" llegó a 756.814 votos.	Archivo cronología de acuerdos
56	1	1	2008	Inicia Segundo Plan Estratégico.	Lo componen 22 acciones estratégicas y tendrá una duración de 5 años, entre 2008 y 2012. Para esta ocasión, el PEI cuenta con 7 ejes estratégicos, los cuales son Comunicación, Organización, Planificación, Reglamentos y Normas, Recursos Humanos, Infraestructura tecnológica, física y medio ambiente, y Servicios.	Periódico El Elector, Noviembre 2007, página 4.
57	1	3	2008	TSE analiza Referéndum	En marzo de 2008, el TSE, en conjunto con el Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA), organiza una Jornada de análisis sobre el Referéndum 2007. La actividad propició una primera aproximación conceptual y analítica de la primera consulta popular desde un enfoque jurídico y politológico.	Página Web TSE
58		4	2008	TSE firma acuerdo con FLACSO	El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), apoya la iniciativa que promueve el fortalecimiento democrático. En abril del 2008 el TSE y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) firmaron un acuerdo de implementación relacionado con el proyecto "Promover ciudadanía activa: Proyecto para el fortalecimiento democrático y la participación electoral en Costa Rica". Dicho convenio contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).	Página Web TSE



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
59	1	7	2008	TSE entrega por primera vez Informe de Labores.	Contando con la presencia de un numeroso grupo de funcionarios, representantes del gobierno, diplomáticos y medios de comunicación y, enlazando a través de una videoconferencia con algunas oficinas regionales, el Magistrado Luis Antonio Sobrado, presidente del TSE, dio a conocer el Informe de Labores 2007. La actividad fue transmitida en su totalidad a través de Canal 13.	Periódico El Elector, Agosto 2008, Página 3.
60	1	9	2008	Rinden homenaje a los Diputados Constituyentes de 1949.	En setiembre de 2008 la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), la Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia y el TSE, rindieron homenaje a los diputados que firmaron la Constitución de 1949. En la gráfica, los Magistrados Luis Paulino Mora (Presidente Corte Suprema de Justicia) y Luis Antonio Sobrado posan con cinco de los ex diputados que firmaron la actual Carta Magna.	Página Web TSE
61	1	10	2008	TSE instaló primer Consejo de Partidos Políticos	En octubre del 2008 el TSE instaló el primer Consejo de Partidos Políticos de nuestro país. La actividad fue organizada conjuntamente con la fundación Konrad Adenauer y contó con el apoyo del Tribunal Electoral de la República de Panamá. En la gráfica, los Magistrados Presidentes María Eugenia Villagrán (Guatemala), Luis Antonio Sobrado y Erasmo Pinilla (Panamá).	Página Web TSE
62	1	11	2008	TSE introduce leyenda en Braile en las cédulas de identidad.	En noviembre de este año el TSE presentó a los medios de comunicación el nuevo formato de la cédula de identidad que contiene un relieve en braile con las siglas del órgano electoral. En la gráfica, la Magistrada Eugenia Zamora entrega la cédula al diputado del PASE, Oscar López.	Página Web TSE



HECHOS RELEVANTES DEL TSE (1946-2009)						
#	DIA	MES	AÑO	ASUNTO	TEXTO	Fuente
63	1	11	2008	TSE firmó convenios con el BCCR.	En el marco de Gobierno Digital, en noviembre del 2008 el TSE firmó dos convenios con el Banco Central de Costa Rica (BCCR) mediante los cuales el organismo electoral facilitará la base de datos a la entidad bancaria. El acuerdo se denomina "Convenio para dar acceso a datos e imágenes de ciudadanos costarricenses a través del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE)". En la gráfica, de izquierda a derecha, Francisco de Paula Gutiérrez, Presidente Ejecutivo del BCCR, Franco Naranjo, Presidente de la Cámara de Bancos e Instituciones Financieras de Costa Rica, Luis Antonio Sobrado, Magistrado Presidente del TSE, y Carlos Melegatti, Subgerente del BCCR.	Página Web TSE
64	1	12	2008	TSE busca la pronta modernización de la cédula de identidad.	En diciembre del 2008 el TSE presentó ante los medios de comunicación el proyecto que persigue la modernización de la cédula de identidad. Dentro de los cambios se menciona la entrega del documento en un plazo máximo de un día, que todas las oficinas regionales puedan imprimirlo y que contengan la firma digital. En la gráfica, los Magistrados Luis Antonio Sobrado y Juan Antonio Casafont.	Página Web TSE
65	6	3	2009	Política institucional para la igualdad y equidad de género.	El documento contiene los antecedentes, objetivos, enfoques y criterios que regirán el accionar del TSE. También hace referencia al proceso de elaboración, así como a las personas lo hicieron posible. A partir del 2009 se dará inicio a la elaboración del Plan de Acción que deberá acompañar a esta política, lo que facilitará su implementación.	Política institucional para la igualdad y equidad de género. Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2008.
66	11	8	2009	Promulgación de nuevo Código Electoral	La Asamblea Legislativa promulgó un nuevo Código Electoral y derogó el vigente desde 1952; la nueva legislación moderniza la administración de los comicios, dinamiza el régimen de partidos e incluye un capítulo sobre jurisdicción electoral.	Alcance 37 a La Gaceta No. 171 del 02 de setiembre de 2009

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, en formato de CD e impreso.

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, año.

SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". -Tomado de: dirección de internet, fecha completa y hora.

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