

LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL DE COSTA RICA

Gonzalo BRENES C.

SUMARIO: I. *Desarrollo histórico.* II. *El Tribunal Supremo de Elecciones a partir de la Constitución Política de 1949.* III. *Funciones del Tribunal Supremo de Elecciones.* IV. *El Registro Civil.* V. *La inscripción electoral.* VI. *Los partidos políticos.* VII. *Sistema de elección.* VIII. *Una reforma constitucional de importancia en esta materia.* IX. *Conclusión.*

I. DESARROLLO HISTÓRICO

Al presentar la organización electoral de Costa Rica me parece necesario hacer una breve referencia al desarrollo histórico que se ha pre-
día cuenta el país. Desde luego que no abarcaré un lapso demasiado
extenso pues no se trata de una reseña histórica, sino de exponer la evolu-
ción que se ha presentado a partir de los años cuarenta, en que comien-
zan los primeros intentos de separar la dirección del sistema electoral
de la égida del Poder Ejecutivo, tal y como tradicionalmente venía
aplicándose en la mayoría de los países de América Latina y de otras
latitudes en que se llevaban a cabo elecciones para ocupar cargos de
elección popular.

A raíz de una serie de acontecimientos que se dieron en el país, las
presiones que ejercía la oposición y, en alguna medida, la actitud recep-
tiva de una parte del Poder Ejecutivo, comenzó a darse un clima que
permitió impulsar reformas para traer organismos que segregaron parte
de las funciones electorales que en esos momentos tenía aquel poder del
Estado. Empezó a visualizarse entonces lo que más adelante llegaría a
ser el Tribunal Supremo de Elecciones, con las funciones que en la
actualidad tiene y con el rango e independencia de los poderes del
Estado; es, diría, el germen. El primer impulso se nos presentó con la
ley número 38 del 11 de diciembre de 1945, cuando se reformó la Ley
de Elecciones de 1927 para establecer que: "Para el servicio electoral
habrá un Consejo Electoral Nacional formado por tres miembros propie-
tarios y tres suplentes, que deben ser electos y que tendrán la delega-
ción de los Tres Supremos Poderes [...]" Se establecieron además me-

canismos por si se deba el caso de que alguno de los poderes fuera remiso en el nombramiento; además, se determinó que la juramentación se realizaría ante la Corte Plena, y que de su seno se elegiría un presidente y un secretario. Al mismo tiempo se daban otras reglas para el funcionamiento del nuevo órgano.

La situación política obligó a que se diera un nuevo paso que se materializó en la ley número 500 del 18 de enero de 1946 por medio de la cual se emitió un nuevo Código Electoral. Aquí aparece el Tribunal Nacional Electoral restando funciones, en materia electoral, al Poder Ejecutivo, aunque siempre conservó éste aspectos esenciales. No obstante, se trataba de otro intento por separar la función electoral del ámbito del Poder Ejecutivo. Este Tribunal Nacional Electoral estaba integrado también por representantes de los poderes del Estado y tenía a su cargo el nombramiento del director general del Registro Electoral y el de las juntas provinciales, entre otra serie de atribuciones. También como parte de sus funciones estaba la de hacer la declaratoria provisional de elección, y la de

interpretar y aclarar doctrinariamente, con carácter provisional, a solicitud de los personeros de cualquier Partido político inscrito, cualquier punto de esta ley. Tales interpretaciones o aclaraciones tendrán carácter obligatorio hasta tanto no sobrevenga interpretación auténtica del Congreso Constitucional que la modifique o contradiga.

Importa aquí recordar que en esa misma ley se mantuvo en el Congreso Constitucional la potestad de hacer la declaratoria definitiva de elección.

Cabe, finalmente, referir, en cuanto a las reformas que he venido presentando, destacar otra que merece mención, y es la que obligaba que la cédula de identidad tuviera adherida la fotografía del ciudadano, con lo cual se evitarían en lo sucesivo problemas de identificación cuando el elector se presentara ante la junta receptora de votos. De esta suerte se buscaba evitar suplantaciones en el ejercicio del sufragio y todo el cúmulo de irregularidades que una deficiente identificación podía representar en cualquier sistema electoral.

No obstante los esfuerzos realizados, la situación política del país llegó a su clímax y en el año mil novecientos cuarenta y ocho hubo una revolución que rompió, lógicamente, el orden constitucional. Sin embargo, el nuevo gobierno, denominado Junta Fundadora de la Segunda República, mostró un gran interés por reforzar el ordenamiento jurídico

en la materia electoral, y fue así como en su decreto número 171 del 14 de septiembre de 1948 dispuso:

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 Suprema 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 entiende a todas las provincias [...], y de cuyas sentencias no hay apelación a otro”;

3o. Que otros organismos del Estado se distinguen con el nombre de Tribunal Superior, sin que tengan el de Elecciones una misión tan elevada como amplia y excepcional;

4o. Que el Tribunal Nacional Electoral necesita saber su nueva denominación.

Por tanto;

Decreta;

Artículo 1o. En lo sucesivo, el Tribunal Nacional Electoral se seguirá denominando; Tribunal Supremo de Elecciones.

Artículo 2o. Este Decreto-Ley rige desde el mismo día de su publicación.

(Publicado en la *Gaceta, Diario Oficial*, del 18 de setiembre de 1948).

El contenido del anterior decreto-ley nos muestra muy claramente cuál era la dirección que llevaba el gobierno de ese momento en cuanto a dar respaldo al funcionamiento de un organismo electoral institucionalmente fuerte.

Para terminar esta introducción de tipo histórico haré referencia a algunas intervenciones de los señores constituyentes en relación con el tema del organismo electoral, a efecto de dejar constancia del lineamiento que se siguió en el reforzamiento de la naciente organización.

Cuando la Asamblea Nacional Constituyente discutió acerca del nombramiento de los integrantes del Tribunal Supremo de Elecciones y si éstos debían mantener representación de los poderes del Estado, se en-

tabló una interesante discusión acerca de las bondades de cada uno de los sistemas propuestos, prevaleciendo al final la tesis de que lo más conveniente era la elección por parte de la Corte Suprema de Justicia. Se expresó que: “se había querido que la integración del mismo estuviera en manos del Poder que menos participación tiene en la política, como es la Corte. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo tienen participación activa en la política”. Otro de los constituyentes manifestó que:

el Tribunal debe estar alejado lo más posible de la política. Su nombramiento debe estar en manos de jueces de derecho, además sus miembros tienen que tener la suficiente preparación en materia jurídica y nadie mejor que la Corte para juzgar acerca de la capacidad de nuestros abogados. Lo más adecuado y conveniente para los intereses del país es que la Corte sea la llamada a integrar el Tribunal (Acta núm. 75 de la Asamblea Nacional Constituyente).

Finalmente esta fue la tesis que prevaleció, y en consecuencia esa es la forma en que se realiza el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones

II. EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1949

Los principios constitucionales que regulan la actividad del Tribunal Supremo de Elecciones en la actualidad tienen sustento en la Constitución Política dictada el 7 de noviembre de 1949, y a ellos me referiré en seguida. Debe hacerse especial hincapié en la creación de un organismo electoral denominado Tribunal Supremo de Elecciones, con rango constitucional, encargado en forma exclusiva de todo lo concerniente a la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, y que goza de independencia en el desempeño de su cometido. Este principio fundamental de independencia en el cometido de su cargo viene a sembrar una idea que ya había comenzado a plasmarse en la legislación, pero que a partir de esta fecha comenzaría a tener una aplicación práctica total, hasta llegar a generar tal confianza que a partir de 1975 se agregó un párrafo al artículo 9 de la carta magna para reforzar más esa idea al expresar que: “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 fun-

ciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes" (Ley 5704 de 5 de junio de 1975). Encontramos, entonces, en el sistema electoral que comentamos, un primer elemento que resultará a la postre un avance en la pretensión de separar la función electoral de la égida del Poder Ejecutivo y ponerla en manos de personas totalmente independientes de los partidos políticos. En cuanto a este aspecto, creo necesario hacer un breve comentario acerca de los sistemas que se han venido utilizando en diferentes países cuando se ha separado la función electoral del Poder Ejecutivo. Veamos: uno de ellos es aquel como el que comento que no permite que los integrantes del organismo electoral tengan relación alguna de tipo político con los partidos políticos; antes bien, prohíben esa posibilidad y contienen sanciones de tipo penal para los infractores, además, la extienden a todos los funcionarios que forman parte de los organismos electorales. El otro sistema, más generalizado, es aquel que integra ese órgano con representantes de los partidos políticos y, en algunos casos, entrega una cuota del personal del organismo a los partidos que lo conforman. Valga, como comentario muy personal, por la experiencia que he vivido y la relación con otros organismos electorales, que me parece más conveniente el primero de los sistemas comentado. En todo caso hay que recordar que las instituciones las hacen, más que las leyes, los hombres que las tienen a su cargo.

Hay, además, otros elementos en el sistema electoral costarricense que ayudan a reforzar los principios que comentaba antes, como el que le otorga a los magistrados que integran el Tribunal, las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los supremos poderes (artículo 101 constitucional), y aquel que, refiriéndose al presupuesto de la República, dispone que: "Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados [...] por el Poder Ejecutivo (artículo 175 constitucional). Regla, la anterior, que resulta importante para librar luchas en procura de presupuestos adecuados, pero que no le da total independencia económica a la institución, lo que sería ideal.

Como había adelantado, prevaleció en la Asamblea Constituyente la tesis de que el nombramiento de los integrantes del Tribunal Supremo de Elecciones debía realizarlo la Corte Suprema de Justicia, y es así como le quedó encomendada esa tarea pero requiriéndose una mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes de la Corte Penal, hoy veintidós magistrados. El Tribunal Supremo de Elecciones está conformado por tres magistrados propietarios y seis suplentes, debiendo reunir todos iguales condiciones que los magistrados que integran la

Corte, y además tienen sus mismas responsabilidades. Un año antes y seis meses después de la celebración de elecciones generales se amplía con dos de los magistrados suplentes conformándose así, durante ese lapso, con cinco integrantes. Cabe repetir aquí que tanto los propietarios como los suplentes tienen las mismas prohibiciones de participación política, y que de hecho, a la hora de hacer los nombramientos, la Corte Suprema de Justicia procura escoger abogados que se encuentran en la carrera judicial —en donde también existe la prohibición mencionada—, en la administrativa del sistema electoral, o litigantes que reúnan esos requisitos, además, desde luego, de los de preparación e idoneidad para el cargo. El periodo de nombramiento es de seis años, y un propietario y dos suplentes deberán ser renovados cada dos años, pudiendo ser reelectos, con lo que se busca, en casos de sustitución, que se mantenga una unidad de pensamiento y de dirección del organismo.

III. FUNCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Este aspecto resulta de la mayor importancia para cualquier organismo a fin de determinar cuál es el ámbito de su competencia, máxime si es de rango constitucional. Por ello me detendré, en algunos casos, a hacer algún comentario. Debe resaltarse, en primer lugar, que es el Tribunal Supremo de Elecciones al que le corresponde “convocar a elecciones populares”, por una parte, y diría, cerrando el círculo, “Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente, Vicepresidente de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación y en plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior” (artículo 102, incisos 1 y 8 *ibidem*). Desde ya vemos cómo las etapas determinantes para un proceso electoral, convocatoria a elecciones nacionales y declaratoria de elección, quedan en manos del Tribunal Supremo de Elecciones dentro de los plazos que señala la misma carta política o el Código Electoral. Debe comprenderse que esos plazos son sacramentales, lo que representa uno de los aspectos que mayores desgastes produce en quienes organizamos elecciones. No hay oportunidad de prórrogas, ampliaciones precipitadas o conveniencia de las partes, convenios para alargar o acortar plazos, o, en fin, ajustes de oportunidad o conveniencia, porque si esto se diera saltaría de inmediato la pregunta, de oportunidad o conveniencia, ¿para quién? Por esa razón un sistema para que se consolide y mantenga credibilidad en el pueblo, en los políticos y en la ciudadanía en general no debe estar sujeto a variantes. Su presencia resultará, a la postre, perjudicial,

vigilantes al momento en que se emitan leyes que afecten el sistema electoral para presentar su criterio técnico-jurídico, con lo que contribuirá a dar estabilidad y seguridad al quehacer electoral. Con objeto, entre otras cosas, de mantener esa constante vigilancia, resulta necesaria la estabilidad de los funcionarios electorales.

Otra función de tipo constitucional que resulta de importancia es aquella que permite nombrar a los miembros de las juntas electorales y conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten éstas. La legislación establece tres tipos de juntas electorales: las provinciales (una por provincia), las cantonales (una por cantón), y las juntas receptoras de votos, tantas como sean necesarias para todo el país. El Código Electoral fija las atribuciones de cada una de ellas; señala los requisitos e impedimentos para desempeñar el cargo, las obligaciones de quienes las conforman, la organización interna y los plazos dentro de los cuales actúan. Un aspecto que resulta importante destacar es que su nombramiento deviene a propuesta de los partidos políticos inscritos a escala nacional que participan con candidaturas inscritas. En cuanto a las juntas receptoras de votos, también tienen opción aquellos partidos que tengan candidaturas inscritas en todas las provincias. En lo que hace al desempeño de los cargos de presidente y secretario de estas últimas juntas, se establece el mecanismo de que sea el propio Tribunal Supremo de Elecciones el que haga esta distribución en forma alternativa, de manera que correspondan a partidos diferentes, en procura de evitar el peligro de que un mismo partido controle puestos tan importantes en las juntas receptoras de votos, cuyos integrantes son, bien lo sabemos, los testigos inmediatos del acto eleccionario, y más que eso, quienes tienen bajo su entera responsabilidad el control de la jornada electoral, la cual se inicia con la apertura de actas a las cuatro y treinta horas del primer domingo de febrero cada cuatro años, y finaliza después de cumplir con el cierre de las actas y la entrega de la documentación de la junta, generalmente entre las diecisiete y las dieciocho horas. Además, en busca de mayores controles internos en las juntas, está dispuesto que nunca pueden estar integradas por dos miembros, y para ello se establece que si se trata de juntas provinciales, el Tribunal Supremo de Elecciones procederá a integrar otro miembro a propuesta del partido inscrito a escala provincial, y si existieren varios, cada partido tendrá derecho a designar un miembro en la respectiva junta. Pero si no hubiere otro partido inscrito a escala provincial se numerarán en orden sucesivo todas las juntas provinciales a fin de nombrar en cada una de ellas, en orden alterno, dos representantes de un

y la medicina corre el riesgo de ser más dañina que la enfermedad. Por este motivo es que los organizadores de eventos eleccionarios deben poner todo su empeño para cumplir con los plazos preestablecidos y estar partido y uno del otro, de modo que en la mitad de ellas haya mayoría de un partido y en la otra mitad del otro. La suerte decidirá a cuál partido le corresponde el número uno. Cuando ese supuesto se presente en las juntas cantonales o en las receptoras de votos, se seguirá el mismo procedimiento para que queden integradas con tres miembros, pero numerando solamente las cantonales de la provincia o las receptoras del cantón. Para este efecto se seguirá la numeración ordinal que corresponda a la división territorial. En los casos de coaliciones se tendrán, para estos efectos, como un solo partido.

Dentro del sistema adoptado por los constituyentes en busca de imparcialidad y pureza en la función electoral, y con el posterior desarrollo del tema dentro del Código Electoral se persiguió librar de la influencia del Poder Ejecutivo todo lo concerniente a la materia. Es así como se prohíbe a los empleados públicos durante las horas de oficina, dedicarse a trabajos o discusiones que tengan carácter de propaganda política. En una forma más radical, se extiende la prohibición a tomar parte en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes o reuniones de carácter político electoral, utilizar su influencia o autoridad en los cargos en beneficio de los partidos, usar divisas o distintivos de éstos, colocar divisas en las viviendas y en general hacer ostentación partidista de cualquier otro género, entre otros al presidente de la República, ministros y viceministros, secretario particular de la Presidencia y oficiales mayores de los ministerios, gobernadores y sus secretarios, delegados cantonales y distritales de la Guardia de Asistencia Rural y sus secretarios, a los magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones y al director y empleados del Registro Civil, los funcionarios y empleados de la Dirección Nacional de Comunicaciones, y los funcionarios y empleados del Poder Judicial. Igual prohibición existe para los militares de cualquier graduación, los miembros de la guardia civil y rural y para quienes desempeñen funciones de autoridad semejante, pues en materia electoral sólo podrán emitir el voto sin portar armas. A lo expuesto hay que agregar que la investigación sobre este tipo de denuncias de parcialidad de dichos funcionarios corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones por sí o por medio de delegados y, a aquél su resolución. La declaratoria de culpabilidad será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para desempeñar cargos públicos por un periodo no menor de dos años, sin perjuicio de otras responsa-

bilidades de tipo penal que puede exigírsele. En los casos en que los cargos sean contra el presidente de la República, ministros, ministros diplomáticos, contralor y subcontralor general de la República, o magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación. Esta función resulta de gran trascendencia porque deja en manos del órgano electoral el control total de la neutralidad de los funcionarios. El respeto a las prohibiciones de intervención en la política se garantiza en gran medida con los mecanismos existentes desarrollados por la vía reglamentaria, y dentro de un procedimiento en el que el denunciado tendrá posibilidad de defensa en aplicación del principio de bilateralidad de la audiencia.

Otra de las funciones que llaman la atención es la que le permite al Tribunal “dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertades irrestrictas”, medidas, las cuales las hará cumplir el Tribunal por sí, o por medio de delegados. Coincidiendo con la convocatoria oficial a elecciones se realiza un acto sencillo pero solemne, en el cual el presidente de la República en compañía de los ministros de Seguridad Pública y de Gobernación y Policía, se presenta a la sede del Tribunal Supremo de Elecciones y entrega simbólicamente el mando de la fuerza pública al Tribunal para efectos electorales. Aunque más bien esa entrega de mando no resulta tan simbólica pues en la práctica el Cuerpo de Delegados del Tribunal coordina las actividades de vigilancia con la guardia civil y la rural, sobre todo cuando se trata de actividades como desfiles y plazas públicas, y en general de cualquier acto que tenga relación inmediata con el proceso electoral. Se ha llegado a tal extremo que aquellas autoridades respetan las decisiones de los delegados como si partieran de sus superiores jerárquicos. De esta suerte se consigue que estas autoridades actúen apegadas a los principios de neutralidad política que la ley exige, y no queden como letra muerta. La implantación del denominado Cuerpo de Delegados ha dado grandes dividendos a nivel organizativo porque por una parte involucra cada vez mayor número de ciudadanos en las labores del Tribunal y por otra permite contar con el respaldo de personas dedicadas a muy distintas actividades en el quehacer nacional. El perfil del delegado contempla tres características esenciales: su no beligerancia política, su participación *ad honorem* y su vocación de servicio. Desde luego que no solamente los anteriores requisitos son importantes, pero requie-

ren destacarse porque se trata de una gran labor, definitiva, en las etapas más cruciales del proceso electoral.

Finalmente, dentro de este bloque de funciones propias del organismo electoral encontramos la que le asigna la facultad de “interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral” (artículo 102, inciso 3 de la Constitución Política), con lo cual se rompe lo que ha sido la doctrina clásica en esta materia de interpretación auténtica de la ley, pues se ha mantenido que corresponde al Poder que la emite, o sea al Poder Legislativo. Así lo entendió perfectamente el Constituyente de 1949 cuando al señalar las atribuciones propias de la Asamblea Legislativa indica que le corresponde “dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones”, con lo cual deja en manos de éste una importante función legislativa. A lo anterior agregamos que en el proceso de formación de las leyes electorales también existe una participación determinante del Tribunal Electoral, pues debe ser consultado en todos los proyectos de ley de esta materia —consulta obligatoria—, y para apartarse del criterio del Tribunal la Asamblea Legislativa requiere el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. No obstante lo anterior, en los seis meses anteriores a una elección y en los cuatro posteriores no podrán convertirse en ley los proyectos en los cuales el Tribunal se haya manifestado en desacuerdo, con lo cual existe un veto tácito y previo en esta materia, en manos del órgano constitucional especializado. Desde luego esta serie de garantías y poderes han sido utilizados prudentemente durante todos estos años por el Tribunal, por lo cual se puede decir que ha logrado, a través de sus actuaciones, consolidarse y dar estabilidad al sistema jurídico electoral, a tal punto que a veces se le califica de conservador.

IV. EL REGISTRO CIVIL

Pasemos ahora a uno de los aspectos que más ha contribuido a obtener resultados importantes en el devenir electoral; esto es, la dependencia del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de la Constitución Política de 1949. Cabe, eso sí, destacar que el Registro Civil, como encargado de la inscripción de los hechos vitales —nacimientos y defunciones— y de los actos jurídicos relacionados con éstos como matrimonios, reconocimientos, adopciones, se encuentra centralizado en la capital de la República desde su creación en 1888. Esta

circunstancia ha permitido que en el momento en que se unifican lo civil y lo electoral se cuente con una gran cantidad de documentación que servirá de soporte para comenzar sobre bases sólidas la elaboración de listas electorales fácilmente depurables. Es reconocido que uno de los aspectos más sensibles de cualquier sistema electoral se encuentra en la dificultad de contar con registros confiables, tanto en lo que se refiere a los nacimientos como en cuanto a la inscripción de las defunciones. De allí parte en gran medida uno de los mayores motivos de protesta de los partidos políticos y de acusaciones en cuanto a la integridad de las listas electorales o padrón electoral. Entre más limpias estén éstas, mayores seguridades encontrarán los partidos políticos y los ciudadanos en general, y menores serán los motivos de reproche. Podemos decir, sin temor a equivocación, que en cuanto mejor esté organizado el Registro Civil mejores serán los resultados que se obtengan al confeccionar las listas de electores. En el caso bajo estudio se puede decir que existe un bajo subregistro de inscripción de nacimientos y defunciones, quizá menor de un cinco por ciento, y es que por una parte una gran cantidad de los nacimientos ocurre en clínicas, hospitales o centros médicos, y en los de mayor importancia el Registro Civil tiene registradores auxiliares que, por decirlo de una manera, toman la información en la propia sala de maternidad. En lo que hace a las defunciones, en los lugares que existen cementerios también se hace presente la figura del registrador auxiliar para cumplir con la toma de datos y envíos de la documentación al Registro Civil para la cancelación del asiento de nacimiento correspondiente, y la automática comunicación al departamento electoral a fin de que se ordene cancelar la inscripción electoral. De esta suerte se está en una constante exclusión de electores que han fallecido, con el resultado de una depuración de las listas o padrón electoral en forma diaria.

V. LA INSCRIPCIÓN ELECTORAL

Ésta se produce cuando una persona —hombre o mujer— solicita cédula de identidad a los dieciocho años de edad, o antes, pero una vez cumplidos los dieciséis, aunque en este último caso no se ejecuta la inscripción sino al cumplir los dieciocho años, que es la edad a la cual se adquiere la mayoría de edad. La solicitud de cédula de identidad genera un mecanismo que concluirá con una resolución que ordena su expedición y dispone incluir al gestionante en el distrito electoral en que reside. Aquí debe tomarse en cuenta que la carta magna establece la

prohibición del ciudadano para sufragar en lugar diferente a su domicilio, y además dispone la obligación del Estado de inscribir de oficio a los ciudadanos y dotarlos de cédula de identidad con fotografía, para su identificación. Existen disposiciones, por otra parte, que permiten asegurar que el número de identificación, o sea el número de la cédula de identidad, no se repetirá, y, en consecuencia, cada ciudadano tendrá su número único, lo que ha servido para que además ese número sea utilizado para distinguir prácticamente todos los demás documentos que se generan a partir de la mayoría de edad. También resulta interesante destacar que el uso de este documento es obligatorio para todo acto civil, comercial, laboral, o, en fin, de cualquier naturaleza, e igualmente es obligatorio llevarlo.

Conforme con lo expuesto, puede decirse que día a día se realiza la actualización del padrón electoral incluyendo nuevos electores, y cancelando la inscripción de aquellos que fallecen o que por disposición judicial deben excluirse de las listas electorales.

Aparte de las anteriores atribuciones en manos del registro civil tenemos una serie de responsabilidades de importancia como la inscripción de partidos políticos, el control de estatutos, exhibición previa de las listas electorales, inscripción de candidaturas, cierre del padrón electoral, impresión de papeletas o boletas, envío de la documentación a las juntas receptoras de votos, y, en fin, el manejo de gran parte del proceso electoral, para lo cual cuenta con el personal necesario, cuyo nombramiento efectúa el Tribunal Supremo de Elecciones como superior jerárquico.

VI. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Dentro de los derechos y garantías individuales la carta fundamental establece el derecho de los habitantes de la República a asociarse para fines lícitos, lo mismo que garantiza el derecho de reunión en forma pacífica y sin armas, ya sea para negocios privados o para discutir asuntos políticos, y también contempla la contribución del Estado al pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Todos estos principios son desarrollados posteriormente en el Código Electoral y en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil.

En seguida se hará una breve referencia a aspectos que pueden resultar relevantes en esta materia:

a) Constitución. Un grupo de electores no menor de cincuenta puede constituir un partido político ante un notario público, debiendo, necesariamente, incluir en el acta los nombres y calidades de todos los que integran el grupo, los nombres de quienes constituyen el comité ejecutivo provisional, y los estatutos del partido.

b) Estatutos. Éstos contendrán, entre otros, el nombre del partido, la divisa, los principios doctrinarios en relación con aspectos económicos, políticos y sociales, la formal promesa de respetar el orden constitucional de acuerdo con el sistema de democracia representativa, los organismos, sus facultades y deberes, quórum para las sesiones —que no podrá ser menor a la mitad más cualquier exceso—, otros aspectos de organización como forma de llevar las actas, de convocar a sesiones, de hacer público el régimen patrimonial y contable, de realizar la elección de los organismos internos del partido, y la expresa manifestación de no subordinar su acción política a las disposiciones de organizaciones o Estados extranjeros, pudiendo sí, integrarse a organizaciones internacionales siempre que no atenten contra la soberanía e independencia del Estado costarricense. Los estatutos abarcan desde el nombre y la divisa hasta los detalles de organización interna, en la que se incluirá necesariamente una asamblea de distrito formada por los electores del respectivo distrito administrativo; una por cada cantón integrada por cinco delegados de cada distrito elegidos por la respectiva asamblea de distrito; una asamblea de provincia formada por cinco delegados de cada cantón elegidos en la respectiva asamblea del cantón, y una asamblea nacional formada por diez delegados de cada provincia electos por la respectiva asamblea de provincia. La organización de los partidos resulta, en consecuencia, piramidal dentro del orden administrativo territorial. Cabe hacer aquí la observación que algunos partidos contemplaban dentro de su estructura la participación de otros grupos en la asamblea nacional, lo que fue declarado contrario a derecho y por ende se dispuso que se requería una reforma estatutaria para adaptarse a los principios ya señalados.

c) Inscripción. La inscripción de los partidos podrá efectuarse en cualquier tiempo, excepto en los seis meses anteriores a una elección, para lo cual el presidente del comité ejecutivo del organismo superior del partido deberá presentar solicitud adjuntando certificación del acta notarial en que se constituyó y un número de tres mil adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil si se trata de partidos a nivel nacional. Si se tratare de un partido de carácter provincial se requerirá un número de adhesiones equivalente al uno por ciento de electores ins-

critos en la provincia, y si lo fuere a nivel cantonal ese mismo porcentaje pero de los electores inscritos en el cantón.

Estos porcentajes y el número de adhesiones requeridas para la inscripción de partidos fue variado por una resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (No 980-91 de 13:30 hrs. del 24 de mayo de 1991) que anuló la disposición concerniente del Código Electoral y dejó la redacción que tenía con anterioridad a una reforma del año mil novecientos ochenta y ocho. A partir de aquella reforma se requería un número de adhesiones equivalente al uno y medio por ciento del número de electores inscritos, a nivel nacional, provincial o cantonal, según fuere el caso. Los requisitos de organización ya señalados deben haberse cumplido, y tanto en las asambleas provinciales como en las nacionales deben estar presentes delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, quienes deben dar fe de que se respetaron los requisitos formales que establece el Código, lo mismo que los que señalan los estatutos. Se establece al mismo tiempo un mecanismo para que los participantes puedan impugnar la validez de los acuerdos con recurso que se inician ante el comité ejecutivo del partido y llegan hasta el Tribunal Electoral. Este procedimiento no solamente se tiene dispuesto frente a la constitución del partido, sino para los demás actos que emanen de dichas asambleas. Una vez recibida por el director del Registro Civil la solicitud de inscripción del nuevo partido, aquél publica un aviso-resumen de la solicitud y en él da un plazo de cinco días para objeciones. Vencido dicho plazo deberá resolver esa autoridad ordenando inscribir o rechazando la solicitud. También se establecen medios para el estudio e impugnación de las firmas de adhesiones, y también se especifica el formato y requisitos para recogerlas. Dentro de este mismo párrafo, dedicado a la inscripción de partidos, se debe comentar que la vigencia de la inscripción es de cuatro años y en caso de no estar anotada la reorganización de su registro de afiliados se cancela la inscripción sin más trámite. No obstante, si en las elecciones anteriores al vencimiento de la inscripción el partido obtiene un número de votos superior al número de adhesiones que se requiere para inscribirse, no está obligado a reorganizarse y puede concurrir a las siguientes elecciones.

ch) Selección de candidatos. Los partidos inscritos a escala nacional designan los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República, a la Asamblea Legislativa y a una Asamblea Constituyente, según lo prescriben sus propios estatutos, pero en todo caso deberán ser ratificados esos nombramientos por la asamblea nacional del partido, sin que la designación, ya sea hecha por convención nacional o cualquiera

otra forma, pueda realizarse antes del treinta y uno de mayo del año anterior al de las elecciones. Para los partidos inscritos a escala provincial se dispone que las nominaciones se realicen por la asamblea provincial. Las correspondientes a regidores y síndicos corresponde a las asambleas de cantón. En lo que hace a la inscripción de candidatura, ésta se hace ante el Registro Civil, y solamente se permiten las que presenten los partidos debidamente inscritos, motivo por el cual es imposible la participación de candidaturas independientes. Esta actividad se da desde la convocatoria a elecciones y hasta tres meses y quince días naturales antes del día de las elecciones, en las fórmulas especiales que para tal efecto entregará dicho Registro a los partidos políticos, y deberán estar firmadas por cualquiera de los miembros del comité ejecutivo del partido.

d) Propaganda. Existen dos periodos importantes que se marcan antes y después de la convocatoria a elecciones. En el primero hay libertad para hacer todo tipo de manifestaciones partidistas, sin ninguna limitación y en aplicación estricta al principio de libertad de expresión, y, en el segundo sí se puede decir que aparecen ciertas limitaciones tendientes a regular la utilización de los medios de comunicación colectiva y de otros instrumentos de propaganda tanto de parte de los partidos políticos como de los mismos ciudadanos. Esta limitante se extiende desde quince días después de la convocatoria a elecciones y hasta diez días después de realizadas éstas. Para poder realizar propaganda dentro de este lapso los medios de comunicación y las empresas que se dediquen a este tipo de actividades deben proceder a inscribirse, indicando sus tarifas, que no podrán exceder al promedio de las cobradas en los doce meses anteriores a la elección. Al mismo tiempo se establecen límites de una página por edición o su equivalente, en los diarios nacionales; para la televisión se determina un máximo de diez minutos diarios por canal, divididos en cinco para cortos propagandísticos y cinco para exposiciones sobre el programa de gobierno, pudiendo acumularse este último por semana. La radio puede utilizarse un máximo de diez minutos diarios por emisora para cortos, y treinta minutos para exposición del programa de gobierno. La última semana anterior a las elecciones podrán publicarse cuatro páginas por edición durante dos días para exponer el programa o para la organización. En todo caso, en los dos días inmediatos anteriores a las elecciones y el propio día los partidos políticos no podrán hacer manifestaciones, desfiles ni propaganda de ninguna especie. Por demás está decir que es importante la disposición que obliga a las empresas que se dedican a estas actividades a “garantizar igual-

dad de condiciones para todos los partidos políticos". Existen normas que regulan los desfiles, reuniones o mítines políticos en lugares públicos y que dejan en manos del Tribunal Supremo de Elecciones o el funcionario que éste designe, en los dos meses anteriores a una elección, lo relativo a los permisos en procura de que exista garantía de igualdad de trato para todos los participantes en la contienda electoral. Como dato especial puede relatarse que el cuerpo de delegados, del que antes se ha hecho mención, coordina con todos los partidos políticos gran parte de esta etapa del proceso electoral, llegando a lograr acuerdos en los que se pone de manifiesto la voluntad de autorregulación de los mismos interesados con el consiguiente beneficio, pues se logra un mejor orden en este tipo de actividades que en muchos otros lugares provocan serios disturbios. La experiencia demuestra que en una actividad tan sensible como ésta el diálogo da espléndidos frutos, por lo cual su utilización ha ido en incremento durante cada campaña electoral, y se ha consolidado la presencia de los delegados del Tribunal en esta materia.

e) Fiscalización. Todos los partidos políticos tienen derecho a nombrar fiscales lo mismo en el Registro Civil que en el Tribunal Supremo de Elecciones y las juntas electorales, y debe decirse que esa facultad es utilizada en la gran mayoría de los casos como un canal de comunicación, abierto, entre los partidos y los organismos electorales, lo que trae como resultado un mejor entendimiento y una responsabilidad compartida a lo largo del proceso electoral. Estos fiscales deben tener todas las facilidades para el desempeño de su cargo, ya sea ante los órganos mencionados antes como ante las juntas electorales.

f) Contribución del Estado a los gastos de los partidos políticos. Éste ha sido en los últimos meses uno de los temas que mayor interés ha despertado a nivel político y en los medios informativos, como consecuencia de una resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a la que ya hice referencia arriba, que anuló varias disposiciones relativas a esta materia. Quizá se ha especulado más sobre los alcances de dicha resolución, pero lo cierto es que también ha traído a la discusión los límites de competencia de la Sala y del propio Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral. Más adelante se volverá sobre el tema. Por ahora es dable decir que la Constitución Política prevé que el "Estado contribuirá al pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo", conforme a las disposiciones que al respecto enumera, y que pueden resumirse en que la contribución no podrá ser superior al dos por

cierto del promedio de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años anteriores al de las elecciones, la repartición será proporcional al número de votos obtenido por las respectivas papeletas, la obligación de comprobar los gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones, y la prohibición de que reciban contribución aquellos partidos que inscritos a escala nacional no hubieren obtenido el cinco por ciento de sufragios válidamente emitidos en todo el país o los provinciales que no obtengan esa misma proporción. Como gastos justificables se cuentan únicamente los que se destinen a llevar a cabo actividades de organización, dirección, censo y propaganda. Además, existe la posibilidad de que dentro de ese mismo rubro se adelante a los partidos políticos una parte del total de la contribución del Estado para que éstos puedan contar con financiamiento previo en la lucha electoral. Al anularse algunas de esas normas entró en la corriente legislativa el tema de la necesidad de sustituir esa legislación, pero lo que ha presentado dificultad de entendimiento entre los partidos políticos es la forma en que se debe distribuir el adelanto y cuánto debe ser éste. Algunos legisladores pugnan por que sin distinción alguna los partidos políticos reciban una suma igual, tomando en cuenta tanto a los que ya han participado en otros eventos como a los nuevos; otra corriente pretende que se tomen los antecedentes o la participación previa y que un porcentaje menor sea destinado a las nuevas agrupaciones. En fin, el tema es prolijo en cuanto a puntos de vista y puede tener muy diferentes enfoques, sobre todo por los intereses que se encuentran en juego, y porque en alguna medida esta contribución previa del Estado para las campañas políticas resulta de importancia para los grupos contendientes. No cabe duda que la decisión final tomará su tiempo y siempre quedarán insatisfechos algunos de los interesados.

La contribución estatal debe ser liquidada por los partidos políticos que la han recibido, y para tal efecto deben presentar toda la documentación justificante de los gastos para que sea revisada, y en su caso aprobada o rechazada por el Tribunal Supremo de Elecciones con el auxilio de la Contraloría General de la República. Este examen es riguroso y en más de una oportunidad se le rechaza a los partidos alguna cuenta, pues se considera que no corresponde a los rubros sobre los cuales está cargada, o no corresponde a personas físicas o jurídicas existentes. Una vez realizado ese control se establece en definitiva el derecho del partido a un monto determinado, y en algunos casos se le obliga a devolver sumas recibidas de más, y se ejecutan las garantías rendidas con anterioridad para poder recibir el dinero. El “partido afectado estará

obligado a reintegrar la cantidad equivalente a la diferencia entre la contribución recibida por adelantado y la correspondiente a la votación obtenida, cualquiera que ésta haya sido”. En la anterior transcripción hecha en lo conducente del artículo 196 del Código Electoral se resume la operación que se hace para la liquidación final de la contribución, etapa que arranca con la declaratoria de elección de los diputados, momento a partir del cual el Tribunal “dispondrá, por resolución fundada la distribución de la suma que constituya el aporte del Estado entre los distintos partidos, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos”. Únicamente como base de referencia debe decirse que el monto de la contribución del Estado a los partidos políticos para las elecciones de mil novecientos noventa y cuatro llegaría a una suma un poco superior a los dos mil millones de colones (unos 14.6 millones de dólares).

VII. SISTEMA DE ELECCIÓN

La elección del presidente de la República y de los vicepresidentes, de los diputados a la Asamblea Legislativa y de los regidores y síndicos municipales se realiza en un mismo acto electoral pero con votación separada para cada una de ellas, y su periodo de nombramiento es de cuatro años.

Seguidamente se hará una referencia a los aspectos fundamentales de cada una de esas elecciones:

a) **Presidente y vicepresidentes de la República.** La elección, al igual que las del resto de los funcionarios de elección popular ya mencionados, se hará el primer domingo del mes de febrero del año en que corresponda hacer la renovación de esos funcionarios. Al haberse realizado las últimas votaciones en el año mil novecientos noventa corresponde efectuar la próxima elección el seis de febrero de mil novecientos noventa y cuatro. Ahora bien, la elección es simultánea (de presidente y vicepresidente), y se requiere “una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos”. Si ninguna de las nóminas alcanza aquella mayoría, se encuentra prevista una segunda elección el primer domingo de abril de ese mismo año entre las dos nóminas que hubieren obtenido mayor número de votos en la primera elección, y se declarará triunfadora la que mayor número de votos obtenga en esta segunda ronda. Si en esta última elección hubiere empate, quedará como triunfadora la nómina encabezada por el candidato de mayor edad. Está dispuesto que no podrán renunciar los

candidatos ya inscritos ni podrán abstenerse de participar en la segunda vuelta quienes tengan derecho a hacerlo.

b) Diputados. Éstos tienen carácter nacional y son elegidos por provincias en un total de cincuenta y siete para todo el país. Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones determinar el número que elegirá cada provincia en forma proporcional a la población de cada una de ellas, según el resultado del último censo general de población. El sistema utilizado para la declaratoria es de cociente y subcociente. Se define en el Código Electoral el primero como la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos por el número de plazas a llenar, y el segundo como el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por ciento de ésta. Debe tomarse en cuenta además que en los casos de elección por cociente y subcociente a cada partido que haya concurrido a la votación se le declarará electo en el orden de su colocación en la papeleta, por el electorado de que se trate, tantos candidatos como cocientes haya logrado. Primero se hará la declaratoria de elección del partido que mayor número de votos obtuvo en el circuito electoral de que se trate, continuándola en el orden decreciente de los mismos. Si aún quedaren plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual. Si quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación. Este mismo sistema se aplica en el caso de que ningún partido alcance cociente.

c) Regidores y síndicos municipales. La elección de regidores se efectúa por el mismo sistema de cociente y subcociente, por lo que no se harán comentarios al respecto. Los síndicos se elegirán por el sistema de mayoría relativa en cada distrito.

VIII. UNA REFORMA CONSTITUCIONAL DE IMPORTANCIA EN ESTA MATERIA

En el año mil novecientos ochenta y nueve se aprobó una reforma a varios artículos de la Constitución Política para crear una nueva Sala en la Corte Suprema de Justicia, denominada Sala Cuarta, mejor conocida como Sala Constitucional. Quizá el de mayor relevancia fue el artículo 10, motivo por el cual se transcribirá a continuación:

Artículo 10. Corresponde a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la

inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley. Le corresponderá, además, *a)* Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como en las demás entidades u órganos que indique la ley. *b)* Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley (Ley 7128 de 18 de agosto de 1989).

La ley de la Jurisdicción Constitucional en su artículo 30 dispuso que no procede el amparo: “*d)* contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral”, disposición esta última que ha sido atacada de inconstitucional. A raíz de esta reforma y a paritr de la existencia de la Sala Constitucional se han presentado algunas acciones ante dicha instancia que han producido resoluciones en asuntos lindantes con la materia electoral planteándose un posible conflicto de competencias. El debate está iniciándose y se requieren definiciones legislativas sobre un tema que ya avizoraba el Tribunal Electoral como posible fuente de conflicto desde que se inició la discusión del proyecto en la Asamblea Legislativa. En aquella oportunidad apuntó posibles roces entre dos normas constitucionales, el artículo 10 mencionado y el 103, y hoy los hechos apuntan como ciertas aquellas apreciaciones. En todo caso el tema ameritaría, por sí solo, otro trabajo.

IX. CONCLUSIÓN

Para concluir, puede decirse que el sistema y la organización electoral en Costa Rica ha funcionado satisfactoriamente al cabo de diez elecciones, y que si bien es cierto la parte medular de su legislación data de poco más de cuarenta años, se adapta a las necesidades del país. Lo anterior no quiere decir que no deban introducirse cambios, los que habrá que realizar con la prudencia que el caso amerita por estar en juego la institucionalidad del país. Para ello será necesaria la comprensión de todos los políticos por medio del diálogo, porque

El diálogo es un medio con el que las personas se manifiestan mutuamente y descubren las esperanzas de bien y las aspiraciones de paz que con demasiada frecuencia están ocultas en sus corazones. El verda-

dero diálogo va más allá de las ideologías y las personas se encuentran unas con otras en la realidad de su humano vivir. El diálogo rompe los prejuicios y las barreras artificiales (Juan Pablo II, mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz. 1 de enero de 1986).

Esperemos que las próximas reformas electorales se logren con sanos propósitos, producto del diálogo y que refuercen el espíritu de paz que ha reinado en el país.

Creo que este principio debería ser aplicado en cualquier parte y frente a muy diversas situaciones para encontrar mejores logros en nuestras actividades. En síntesis, debo decir que resultan esenciales en la organización electoral elementos como la forma de integración del órgano director, la independencia que tenga, tanto del Poder Ejecutivo como de los partidos políticos, la independencia económica, la posibilidad de dirigir y coordinar todo lo concerniente al proceso electoral. En este aspecto debe tomarse en cuenta que si está bajo su responsabilidad esa organización debe tener una adecuada administración.

La facilidad que se le da a los ciudadanos para organizarse en partidos políticos resulta importante. También debe tomarse en cuenta la forma de integración en las juntas receptoras de votos y la preparación que reciben sus miembros, porque, como se dijo antes, son los testigos primarios del resultado electoral y quienes deben dar fe del recuento. La transmisión de los resultados y la efectiva fiscalización por parte de los partidos políticos, tanto en el proceso preparatorio como el propio día de los comicios, es un elemento de la mayor importancia para lograr elecciones transparentes, que es el fin último de nuestra actividad.