

De los ciudadanos

ART. 90. Son ciudadanos costarricenses todos los naturales de la República, ó naturalizados en ella, que tengan veinte años cumplidos ó dieciocho si fuesen casados ó profesores de alguna ciencia; siempre que unos y otros posean ademas alguna propiedad ú oficio honesto, cuyos frutos ó ganancias sean suficientes para mantenerlos en proporcion á su estado.

Del sufragio

ART. 54. El sufragio tiene dos grados.

ART. 55. El derecho de sufragar en el primero corresponde á todos los ciudadanos en ejercicio. El de sufragar en el segundo es privativo de los electores que aquellos nombren.

ART. 56. Los primeros los ejercen en juntas populares; los segundos en asambleas electorales.

ART. 57. El objeto de estas es el nombramiento de electores que correspondan al Distrito á razón de tres propietarios y un suplente por cada mil individuos de población; mas el Distrito que no los tenga, nombrará sin embargo los cuatro electores dichos.

De las Asambleas Electorales

ART. 58. Estas se componen de los electores nombrados en las juntas populares.

ART. 59. Para ser elector se requiere:

- 1o. Ser ciudadano en ejercicio.
- 2o. Tener veintiún años cumplidos.
- 3o. Saber leer y escribir.

4o. Ser vecino de la Provincia á que pertenece el Distrito que le nombra; y

5o. Ser propietario de cantidad que no baje de quinientos pesos, ó tener una renta anual de doscientos.

ART. 60. No pueden ser electores el Presidente de la República, el Obispo, los Secretarios de Estado, los Magistrados de la Corte de Justicia y los Gobernadores.

ART. 61. El encargo de elector es obligatorio conforme á la ley: dura cuatro años y los que lo ejerzan son reelegibles indefinidamente.

ART. 62. Son atribuciones de las asambleas electorales:

- 1o. Sufragar para Presidente de la República.
- 2o. Hacer las elecciones de Diputados que á cada Provincia co-

rresponda, á razón de un propietario por cada ocho mil habitantes, ó por un residuo que no exceda a cuatro mil, y un suplente por cada doce mil. La Provincia de Guanaste elejirá, sin embargo dos diputados propietarios y un suplente, y la Comarca de Puntarenas un propietario y un suplente.

3o. Elejir los individuos que deban componer las Municipalidades, y hacer las demás elecciones que les atribuya la ley.

ART. 63. Una ley particular arreglará sobre estas bases la calificación de los ciudadanos, las elecciones como mejor convenga á la legalidad, libertad y órden del sufragio en dos grados.

Atribuciones del Congreso

ART. 73. Son atribuciones esclusivas del Congreso:

2o. Hacer la apertura de las actas electorales, la calificación y escrutinio de los sufragios para Presidente de la República; y declarar la elección de éste, cuando resulte por mayoría absoluta; y no habiéndola, hacer la elección entre los dos individuos que hayan obtenido mayor número de sufragios; pero en el caso que dos o mas tuvieran igual número y algun otro mayor número de éstos, el Congreso elejirá entre ellos el Presidente de la República.

2. *La Constitución política de 1917*

Antes de pasar a estudiar el sufragio en la Constitución de 1949, y como ya se había comentado, es necesario por lo menos una referencia a la Constitución de 8 de junio de 1917, en lo que a la normatividad electoral estatuyó.

Llama la atención, por su pretención antidemocrática de limitar el sufragio, la forma en que se redactó al artículo 55 de esa carta fundamental; el primer párrafo de dicho artículo dice así:

Art. 55. La elección de Diputados, Senadores, Municipales, Intendentes, Vice-Intendentes y Síndicos se practicará por el sufragio directo conforme al sistema vigente. La elección de Presidente y de Vicepresidente de la República se hará en votación secreta por un Colegio Electoral compuesto de los Diputados y Senadores, propietarios y suplentes, de los Regidores propietarios de todas las Municipalidades de la República, y de todas aquellas personas que hayan desempeñado por un período no menor de seis meses los puestos de Presidente de la República, Secretario o Subsecretario de Estado, Diputado, Senador y Magistrado.

Como se puede apreciar, los constituyentes excluyeron de su derecho al sufragio a la mayoría del pueblo costarricense, y establecieron un sistema elitista. Por fortuna esta Constitución fue de corta vida y en lo que se refiere a la materia que estudiamos no tuvo oportunidad de aplicarse.

3. La Constitución política de 1949

En el periodo que va de 1950 a 1987, sólo México y Costa Rica no han sufrido un cambio de administración por vías inconstitucionales. La realidad mexicana político-electoral, como es obvio, no es el objeto de este estudio, así es que entraremos a mostrar una de las facetas que han contribuido en gran medida a la estabilidad política de Costa Rica, a su paz tradicional, y en gran medida la estabilidad social que a su vez ha logrado que un país sin recursos mineros, y casi sin industria, con una población y territorio reducido, se sitúe, dentro de los estrechos márgenes que permiten esas circunstancias, en una posición de líder en varios de los campos de trabajo del ser humano que requiere dedicación y estudio.

Estamos de acuerdo en que no es sólo la inclusión de sabias normas en la carta política razón para que los derechos políticos tengan plena vigencia. Es de todos sabido que las disposiciones constitucionales que protegen la libertad, la vida, la propiedad y demás derechos del ser humano, están bellamente incluidos en las cartas fundamentales que han redactado los plumarios de los más perversos y sanguinarios gobernantes de algunos de nuestros países hermanos. La educación del pueblo, la alfabetización y posibilidad de una educación superior, la seguridad social, etcétera, contribuyen al deseo de la mayoría del pueblo de que los procesos políticos electorales que lleven al cambio de sus gobernantes se mantengan dentro de los cauces de la normalidad. Por supuesto que tal situación se puede lograr si, a su vez, los procedimientos dispuestos para proceder al cambio de los gobernantes de turno sean los adecuados y estén diseñados, no sólo para evitar el fraude electoral y llevar el ánimo del elector que sufra la derrota al convencimiento de que la pérdida se debió a cualquier causa que no fuera relativa a la pureza electoral, sino, además, ofrecer todas las garantías a los partidos políticos, sean mayoritarios, o a los que representan a las minorías.

El costarricense, sin duda, en virtud de su acusado desarrollo político, ha mostrado una seria disposición de arreglar sus asuntos dentro de un régimen de legalidad, y es muy explicativo lo que manifiesta nuestro historiador Hernán G. Peralta: "hay un hecho incontrovertible: que los

españoles de Costa Rica demostraron una inclinación por los regímenes de ley desde la propia independencia, y que esta característica ha dado el tono a su historia con las excepciones y con los defectos de su humana condición.”⁶⁰

Agrega luego:

Posteriormente se organizaron civilmente otros pueblos, pero originariamente Costa Rica fue la única nación hispanoamericana que se acogió al derecho desde el instante mismo de su emancipación política y que ha conservado esa tendencia, no obstante las corrientes contrarias que en varias ocasiones han logrado intervenirla con la fractura momentánea de su regla de conducta.⁶¹

Asimismo, lo que dice el jurista Carlos José Gutiérrez:

Hay algo que impresiona en la actividad constitucional de los primeros años: es el ferviente propósito de los hombres de la época en sujetar la vida costarricense a un régimen de derecho. Llegada la noticia de la independencia el 13 de octubre de 1821, mes y medio después ya se tenía en el Pacto de Concordia, una base constitucional para la estructuración del Gobierno. Como muy bien dijo don José Santos Lombardo el año siguiente: “El Pacto y forma de Gobierno que en el Estado de Independencia y Libertad constituyó Costa Rica, es singular en todo el Imperio Mexicano, a lo menos no se sabe que en otra Provincia se haya observado igual procedimiento.” Para verificación de ello basta con apuntar las diferencias entre ese caso costarricense y lo ocurrido en los otros países centroamericanos: en Guatemala, se espera hasta el 2 de agosto de 1823 para declarar vigente la Constitución de Cádiz de 1812; en Honduras, no hay ninguna Constitución previa a la del Estado, que se aprobó, con base en la Federal Centroamericana, el 11 de diciembre de 1825; cosa parecida ocurre en El Salvador cuya primera Constitución tiene fecha de 12 de junio de 1824, y en Nicaragua, donde la Constitución es del 8 de abril de 1826.⁶²

El artículo 99 de la Constitución política establece que:

⁶⁰ Peralta, Hernán G., *Las constituciones de Costa Rica*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² “Una convergencia de iusnaturalismos. El sustrato filosófico de tres artículos de la Constitución de 1825”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 6, Universidad de Costa Rica, noviembre de 1965.

La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.

Es importante señalar, entonces, a quién le corresponde nombrar a los integrantes de ese organismo en el ordenamiento institucional de Costa Rica. El artículo 100 expresa que el Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia con los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros, y deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los magistrados que integran la Corte (artículo 159). Nótese la disposición tan estricta que somete a la persona nombrada por la Corte a la aceptación de por lo menos los dos tercios de la totalidad de sus magistrados (en la actualidad 17 magistrados componen la Corte Suprema de Justicia y dos tercios equivalen a 12 votos). Esta disposición obliga a la Corte, en algunas oportunidades, a llevar a cabo varias votaciones, hasta que alguno de los candidatos alcanza los votos necesarios. Este mismo artículo establece que desde un año antes y seis meses después de la celebración de las elecciones, el Tribunal deberá ampliarse con dos de sus magistrados suplentes para formar, en este lapso, un tribunal de cinco miembros. Por supuesto, este nombramiento de los dos magistrados suplentes lo lleva a cabo la misma Corte Suprema de Justicia.

Al establecer la Constitución que para ser magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones se requiere de las mismas condiciones que para serlo de la Corte Suprema de Justicia, como ya ha quedado señalado, se excluye la condición de pertenecer a un partido político y de que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica esté integrado por representantes de los partidos políticos activos, como sucede en otros países de América. Acerca de esta modalidad, se puede decir que la experiencia costarricense ha sido positiva; el magistrado del Tribunal no representa a ningún partido político, y aunque nunca faltan las suspicacias, lo cierto es que la experiencia ha dado resultados excelentes y que la obligación primaria del magistrado es la de velar porque el proceso electoral se desenvuelva dentro del marco de la legalidad.

A. El Tribunal y la Constitución

El Tribunal Supremo de Elecciones, considerado como un cuarto

poder, llegó a tener el rango e independencia de los poderes del Estado a partir de la reforma al artículo 9 de la Constitución, que establece la división tripartita de poderes.

Entre las funciones que más interesa destacar y que son garantía al sufragio, están las siguientes:

a. *Interpretación de toda la materia electoral*

El artículo 102, inciso 3 de la Constitución política señala que corresponde al Tribunal:

Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.

A su vez, en el artículo 121, inciso 1, que se refiere a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, este poder, reconociendo esa limitación, establece entre sus atribuciones lo siguiente:

Dictar las leyes, reformas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones.

Asimismo, no deja de ser una limitación real al Poder Legislativo y un respeto al fuero del Tribunal Supremo de Elecciones lo que establece el artículo 97 de la Constitución política, que textualmente expresa:

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley, relativos a materias electorales, la Asamblea 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 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.

Estas disposiciones garantizan la competencia exclusiva del órgano llamado a organizar, dirigir y vigilar los actos del sufragio.

No establece la Constitución ningún límite a la potestad que tiene la Asamblea Legislativa de reformar la Constitución en materia electoral, en época de elecciones. Si bien es cierto que se desprende

del espíritu de la Constitución en forma clara que prevalecía la idea de garantizar la pureza electoral e impedir que la Asamblea Legislativa, en época electoral, aprobara proyectos de ley en materia electoral, también lo es que el Constituyente no estableció límite alguno a la potestad de revisión constitucional en esa materia. En todo caso, si lo estableció para la ley, lo debió establecer para la reforma constitucional.⁶³

b. *El presupuesto del Tribunal*

Siguiendo la idea de revestir de gran independencia al órgano rector de los procesos electorales, aparece la norma del artículo 177, que se refiere a la preparación del proyecto ordinario de presupuesto de gastos de la República, en donde se consigna el siguiente párrafo:

Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetalos por el departamento a que se refiere este artículo.

Esta limitación se le impone al Poder Ejecutivo y estimamos que, al ser incluida como norma constitucional la figura de un cuarto poder, se va delimitando con mayor claridad. No quiere decir esto que la Asamblea Legislativa está obligada también a aprobar el presupuesto que con ese propósito presente el Tribunal Supremo de Elecciones; bien puede la Asamblea cuestionar el gasto. En la práctica, y por estar representados los partidos políticos en ese primer poder de la República, su actitud es la de facilitar los medios necesarios para que el proceso electoral cuente con los recursos necesarios para hacerle frente a los siempre crecientes gastos que requiere la preparación de unas elecciones a nivel nacional. Por supuesto, el ideal sería la independencia absoluta en materia de presupuesto y que los organismos electorales contaran con una norma constitucional como la que logró el Poder Judicial de un porcentaje fijo del presupuesto nacional (la Corte disfruta de un 6% de los ingresos ordinarios).

c. *La fuerza pública y el Tribunal Supremo de Elecciones*

Una garantía especial al sufragio la establece el inciso 6 del artículo

⁶³ Muñoz, Hugo Alfonso, *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*, Editorial Costa Rica, 1977.

102, pues dispone que entre las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones está la de citar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrolle en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Dichas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de delegados (los que mencionaremos adelante). Al no contar Costa Rica, por norma constitucional, con ejército permanente (artículo 12 de la Constitución política), la vigilancia y el orden público están a cargo de una Guardia Civil y una Guardia Rural. Es digno de mencionar que es hasta después de cincuenta años de vida independiente que llega al poder un militar, quien decreta en 1881 la abolición de la pena de muerte.

Al convocar a elecciones el Tribunal, seis meses antes del día señalado, el presidente de la República acompañado de su ministro de seguridad pública se presenta a las oficinas del Tribunal y pone bajo las órdenes de éste la fuerza pública, acto simbólico que revela el respeto de las autoridades encargadas de la seguridad del Estado por la suprema autoridad del Tribunal en el proceso electoral. Sumada a esta disposición está la prohibición a todas las autoridades del país de participar en los asuntos político-electorales, con lo que se viene a consolidar la norma legal según la cual la única acción de las autoridades de policía en el proceso electoral es la de presentarse a votar, sin armas, el día de las elecciones.

Como no deja de ser cierto que esa norma prohibitiva de la no participación de las autoridades en el proceso electoral, en algunas oportunidades, no se cumple estrictamente o no se cumple del todo, el inciso 5 del artículo 102 ha creado un procedimiento de investigación de esos hechos, por parte del propio Tribunal o por medio de delegados. Tal disposición ha creado lo que se ha llamado el Cuerpo de Delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, que ya cuenta con una excelente hoja de servicios en beneficio de la tranquilidad con que deben llevarse a cabo los actos públicos de los partidos políticos y de la mejor coordinación del organismo electoral con las fuerzas de policía del país, ya que durante la visita mencionada al Tribunal Supremo de Elecciones, el ministro de Seguridad informa quién será el oficial que servirá de enlace con el Tribunal y los delegados.

d. Las resoluciones del Tribunal

El artículo 103 de la Constitución política dispone que: "Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato." Acerca del verdadero sentido que a esta dis-

posición debe dársele, el jurista costarricense, de reconocido prestigio, el profesor Eduardo Ortiz Ortiz, analiza con certera apreciación, en su obra “Costa Rica, Estado social de derecho”, todo el contenido y trascendencia que las dos frases citadas en el artículo mencionado, representan para la cabal independencia del órgano rector de los procesos electorales en Costa Rica:

Cabe advertir, en primer término, que por la palabra “resolución” empleada por el Artículo 103 no se puede entender ni el acto preparatorio, ni el acto de ejecución de otro Tribunal, pues en este aspecto sí es posible remitirse al derecho procesal administrativo, dado que siempre habrá en el procesal-electoral actos de procedimiento, con función y estructura iguales a los propios de la vía administrativa. Resolución ha de significar única y exclusivamente la que —aparte de “causar estado” y agotar la vía administrativa— decide sobre el fondo del procedimiento electoral, con efecto externo sobre el administrado, en quien producirá situaciones jurídicas activas o pasivas, obligaciones o derechos, etc., frente al Estado. ¿Serán no accionables judicial y jurisdiccionalmente tales actos del Tribunal?

La respuesta se impone fácilmente: Los artículos 99 y 102 confieren al Tribunal la realización de todos los actos necesarios para la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral y lo facultan para interpretar las leyes existentes en su materia, con potestad que alcanza también para juzgar sobre la aplicación de esas leyes por otros, si es que su competencia sobre lo electoral es, como lo manda la Constitución, exclusiva.

Esta exclusividad comprende necesariamente todas las formas posibles de interpretación de la ley electoral y claramente la de aplicarla en hipótesis de conflicto, con ejercicio de la función jurisdiccional de legalidad, sin lo cual se fragmentaría su sentido y se incuriría en abusos y cotadicciones; y así como no es posible recurrir contra sentencias de la Corte Plena o de las de Casación, por ser de última instancia, es imposible recurrir contra los fallos del Tribunal en materia electoral, que también son la voz suprema para dictar la justicia dentro de ese campo, el contencioso-electoral. La única conclusión aceptable y congrua con la esencia libertaria y garantista del proceso electoral y de su régimen jurídico, es reputar cosa juzgada los actos o “resoluciones” (para emplear vocablo contenido en el Artículo 103) dictados por el Tribunal Supremo en única instancia, y tener como sujetos al contencioso-electoral y al Tribunal mismo (como última instancia) los demás actos electorales, provenientes de otros órganos o dependencias subordinadas

al Tribunal. En consecuencia: juez de última instancia en lo contencioso-electoral, eso es lo que es hoy nuestro Tribunal Supremo de Elecciones.⁶⁴

Termina manifestando el profesor Ortiz Ortiz:

El Tribunal representa, con alto grado de autonomía orgánica, económica y funcional, la más acabada contribución de Costa Rica al perfeccionamiento de los sistemas electorales latinoamericanos.⁶⁵

e. *El escrutinio de los sufragios*

Respecto al escrutinio de los sufragios —otra de las principales funciones del Tribunal—, se establece, en el inciso 7 del artículo 102 constitucional, lo siguiente:

Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes.

Y el inciso 8 de ese mismo artículo expresa:

Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente 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.

Es decir, que la competencia que se concede al Tribunal es tan amplia, que conocerá de todo género de elecciones, nacionales y locales, y de la de unos posibles constituyentes.

Costa Rica tiene algunos recuerdos de su historia política, cuando el escrutinio definitivo de los sufragios, por norma constitucional, lo llevaba a cabo el Congreso (hoy Asamblea Legislativa), cuerpo político al que, por error, se le otorgó tan delicada y técnica labor. Se rectifica pues ese procedimiento y es el Tribunal el que hace el escrutinio definitivo de los sufragios. Es necesario indicar que las juntas receptoras de votos, integradas todas con miembros de los partidos inscritos en escala nacional

⁶⁴ Ortiz Ortiz, Eduardo, "Costa Rica, Estado social de derecho", *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 29, mayo-agosto, 1976.

⁶⁵ *Ibidem*.

y que a su vez inscribieron candidaturas, cerrada la votación el día de las elecciones, llevan a cabo el escrutinio provisional de los votos recibidos. Estas juntas receptoras, que además tienen fiscales de los respectivos partidos, finalizando el escrutinio y aprovechando la infraestructura de telecomunicaciones con que cuenta el país y fortaleciéndola con medidas especiales de seguridad muy técnicas, comunican el resultado al Tribunal, de tal manera que a las pocas horas el país, por medio de boletines que emite el Tribunal constantemente, se va enterando de cuál ha sido la voluntad mayoritaria del elector costarricense. Para dar estos resultados provisionales, la comunicación ha sido ingresada y verificada previamente por el Centro de Cómputo del Tribunal.

f. *La propaganda política y la Iglesia*

Una medida excelente es la que establece la prohibición de hacer propaganda política, por parte de clérigos o seglares, invocando motivos religiosos; así consta en el párrafo tercero del artículo 28 constitucional, que expresa:

No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio de creencias religiosas.

Sobra comentar la importancia que reviste esta prohibición, pues no hay duda de que en nuestros pueblos, principalmente en las áreas rurales, los curas podrían ser, si esta prohibición no existiera, los grandes electores; amén de que se iniciaría una disposición de su ministerio, como ya ha sucedido con harta frecuencia en otros países del continente.

g. *Libertad de reunión y de expresión*

En lo que se refiere a la libertad de reunión y de expresión, el artículo 26 expresa:

Todos tienen derecho a reunirse pacíficamente sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios. Reuniones en recintos privados no necesitan autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la ley.

En lo que toca a la libertad de expresión, dice el párrafo primero del artículo 28:

Nadie podrá ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

Y para completar esa libertad, expresa el artículo 29:

Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlo sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca.

h. Las regulaciones del ejercicio del sufragio

El artículo 95 de la Constitución establece que la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

- 1o. Autonomía de la función electoral.
 - 2o. Obligación del Estado de inscribir de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio.
 - 3o. Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas.
 - 4o. Prohibición al ciudadano para sufragar en lugar diferente al de su domicilio.
 - 5o. Identificación del elector por medio de cédula con fotografía.
 - 6o. Garantías de representación para minorías.
- El Registro Civil, conforme lo establece el artículo 104, funciona bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones.

i. El financiamiento estatal de los partidos políticos

Es necesario mencionar la disposición constitucional del artículo 96 que norma la contribución del Estado a la financiación de los gastos de los partidos políticos, para elegir a los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El inciso *a* del mencionado artículo establece:

La contribución total no podrá ser superior al dos por ciento (2%) del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección.

Los restantes cuatro incisos desarrollan el procedimiento necesario para determinar en qué condiciones el partido político tiene derecho a recibir esa contribución; como, por ejemplo, que no tendrán derecho los partidos que, inscritos en escala nacional o provincial, no hubieren obtenido un cinco por ciento (5%) de los sufragios válidamente emitidos en el país o en la provincia respectiva. Además, que están obligados, para recibir ese aporte, a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. En todo periodo electoral esta contribución estatal a los gastos de los partidos políticos cuenta siempre con adversarios y es frecuente que se inicie una polémica acerca de la conveniencia del gasto. Quizá la reforma que se introdujo en 1971, estableciendo que el Estado contribuirá a la financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, es la que más ha sido combatida, siempre por supuesto en los períodos electorales.

La complejidad de la política actual, los modernos partidos de masas, las poderosas fuerzas que intervienen dentro de los partidos políticos, hacen necesaria una razonable y adecuada financiación para asegurar la existencia de los partidos políticos, máxime cuando no existen regulaciones al financiamiento exclusivamente privado. Acerca de este tema, estimo que no es conveniente extenderse, pues se rebasarían los propósitos de este trabajo.

V. CONCLUSIÓN

Para concluir, cabe destacar que el sistema electoral costarricense, con esa simbiosis perfecta que lo caracteriza, entre el Registro del Estado Civil y el Registro Electoral, que viene a ser un solo organismo bajo una sola dirección, ha servido como meta de algunos otros pueblos hermanos que buscan en la pureza de las listas electorales la consolidación de su anhelo de contar con un sistema democrático en la elección de sus gobernantes.

VI. ANEXO AL PUNTO IV

1. Contenido de la democratización interna de los partidos políticos

La democratización interna de los partidos está históricamente ligada a cuatro aspectos: 1) su financiación; 2) la forma de escogencia interna de los candidatos a puestos electivos; 3) la determinación de su plataforma política, y 4) el control de legalidad de la actividad interna de los partidos.

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

A. Financiación

Para nadie es un secreto que las modernas campañas electorales, en las que se dan a conocer a los electores las personalidades y los programas de los partidos en la lid, están esencialmente determinados por el efecto de la propaganda de los partidos en cada elector. Además, la organización para el día de los comicios y toda la actividad proselitista demandan una gran cantidad de dinero, que los partidos deben obtener de alguna parte. Tradicionalmente, la financiación de los partidos provenía de dos fuentes: *a) las cuotas de los afiliados y b) las contribuciones de tipo voluntario general.* A medida que fueron subiendo los gastos, las contribuciones corrían el peligro de causar un grado muy serio de dependencia en cuanto a la preferencia personal de cada gran donante, si es que no se iba directo a la corrupción de los ideales.

Para remediar esos males se han tomado tres medidas: *a) la publicidad de los estados financieros de los partidos; b) la financiación por parte del Estado de las campañas políticas, y c) control y límite de las contribuciones privadas.*

B. La publicidad de los estados financieros de los partidos

Algunas legislaciones, como la inglesa, y algunos estados norteamericanos, imponen la obligación a los partidos de hacer públicos sus presupuestos, a fin de permitir a sus adherentes y a los órganos estatales correspondientes de ejercitar un control sobre las fuentes de las que se nutre la financiación del partido y la forma en que son invertidas tales sumas. En caso de omisiones o falsedades, las diversas legislaciones establecen sanciones penales severas.

C. La financiación por parte del Estado de los partidos políticos

En contra de la financiación estatal de las campañas políticas se ha argumentado que no es compatible con el principio de la libre formación de la voluntad y de la opinión pública, pues ésta debé ser absolutamente independiente de la actuación del Estado. Se ha dicho también, dentro de ese mismo orden de ideas, que aunque la financiación parcial de los partidos políticos no suponga la incorporación de los partidos a la esfera estatal, sin embargo es evidente que su ámbito de libertad queda limitado.

A tales objeciones basta con oponer el irrefutable argumento del Tribunal Constitucional alemán de que:

Las elecciones constituyen una función pública cuya ejecución obliga a los órganos estatales constitucionales. Éstos se hallan obligados a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de las elecciones. Debido a la importancia fundamental que los partidos tienen en relación con el proceso electoral, está justificado que se les proporcionen los medios para hacer frente a los gastos necesarios para una adecuada campaña electoral.

En Venezuela la financiación de las campañas electorales está prevista en el artículo 155 de la Ley Orgánica del Sufragio y se circumscribe al pago de la propaganda electoral. En Costa Rica, por ejemplo, la financiación estatal es más amplia y está prevista en el artículo 96 de la Constitución política y desarrollada en los numerales 176 y siguientes del Código Electoral.

Sus principios fundamentales son los siguientes: *a)* la contribución total no puede ser superior al dos porciento del promedio de los presupuestos ordinarios de la República (poder central) durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección; *b)* la suma que aporte el Estado se distribuye entre los distintos partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos en favor de sus respectivas papeletas; *c)* sólo tienen derecho a recibir contribución los partidos que, escritos a escala nacional, hubieren obtenido al menos un cinco por ciento de los sufragios emitidos en todo el país, o los que inscritos en escala provincial hubieren obtenido ese mismo porcentaje en los sufragios válidamente emitidos en la provincia o provincias respectivas; *d)* para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones; *e)* la financiación se extiende a los gastos previos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, dentro de los montos arriba indicados y mediante los procedimientos fijados por la ley. El monto del aporte estatal se empieza a girar en desembolsos mensuales diez meses antes de la celebración de las elecciones generales.

D. Control y límite de las contribuciones privadas

La idea latente detrás del establecimiento de controles y límites a las contribuciones privadas se fundamenta en la preocupación de que a tra-

vés de tales contribuciones a los partidos se pudieran camuflar tentativas de corrupción respecto de los futuros gobernantes.

Es innegable, por otra parte, que las personas y grupos que contribuyen a la financiación de un determinación partido, esperan obtener luego alguna retribución si sus candidatos resultaren electos. Esta influencia económica puede y suele ser muy dañina para los gobiernos democráticos, pues atenta contra el principio de la representación nacional.

En Alemania, por ejemplo, se han establecido límites cuantitativos a las contribuciones que pueden realizar tanto las personas físicas como las sociedades. Dado que los presupuestos de los partidos se deben hacer públicos, entonces resulta fácil controlar influencias excesivas de determinadas personas o grupos.

En Venezuela el artículo 25, inciso 4, de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, prohíbe a los partidos políticos aceptar donaciones o subsidios de las entidades públicas, tengan o no carácter autónomo; de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas o de cualquier servicio o de bienes propiedad del Estado; de Estados extranjeros, y de organizaciones políticas extranjeras.

2. La forma de escogencia de los candidatos a puestos de elección popular

En general, se han ideado dos métodos para la escogencia de los candidatos a elecciones populares: *a) las convenciones y b) las primarias.*

A. Las convenciones

Bajo este sistema, los candidatos son elegidos por un pequeño grupo de miembros del partido, que supuestamente representan a los distintos sectores sociales, económicos y políticos que conforman el partido. La forma de elegir esos representantes varía, pues a veces se hace mediante votaciones cerradas entre los distintos grupos de intereses que representa el partido (cooperativas, sindicatos, asociaciones profesionales, sector comercial, sector industrial, etcétera), ora mediante la realización de votaciones populares desde el nivel de distrito que nombran representantes que a su vez votan por otros representantes en circunscripciones territoriales más grandes, y así sucesivamente hasta conformar una asamblea (convención) a nivel nacional. Como el sistema de votación es indirecto, con gran frecuencia los candidatos electos no resultan ser los que apoyan

las bases del partido, sino los que han logrado influir a los miembros de la Convención, ya sea por pactos o dádivas, o bien los que son producto de la imposición de la dirigencia del partido.

B. Las primarias

Esta modalidad de elección se ha desarrollado con gran suceso en los Estados Unidos de América, donde encontramos dos versiones: *i)* las primarias abiertas y *ii)* las primarias cerradas. En el primer sistema el votante puede escoger la papeleta de cualquier partido y no está obligado a declarar a cuál partido pertenece. En las primarias cerradas el elector debe declarar a cuál partido pertenece y solicitar la papeleta del propio partido. Si su pertenencia al partido es puesta en duda, entonces debe jurar que en la elección anterior dio el voto a ese partido.

Ambos sistemas presentan serios defectos en la práctica, pues el primero permite a los partidos contrarios interferir en la designación para favorecer a los candidatos más débiles, en tanto que el segundo viola el principio del voto secreto.

Otro grave problema de las primarias es la relación que existe entre ellas y las sucesivas votaciones. La mayor parte de las legislaciones establecen que el aspirante que obtenga la mayoría relativa de votos en la primaria será declarado candidato del partido. Con este sistema puede ocurrir que un representante de la minoría resultare electo candidato con sólo obtener una mayoría relativa entre varios candidatos. Para eliminar este inconveniente se han sugerido tres sistemas:

i) La Convención postprimaria: mediante la cual la designación se hace por medio de la convención (Asamblea de Delegados), cuando ningún candidato obtenga un determinado porcentaje de votación;

ii) Sistema de voto preferencial: en la votación cada elector debe expresar un voto preferencial por un segundo candidato y de tal voto se hará uso si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta;

iii) Segundas primarias (run off): cuando ninguno de los candidatos obtiene una mayoría suficiente se recurre a una segunda votación, limitada sólo a los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera vuelta.

Los tres sistemas presentan graves inconvenientes: el primero, porque desemboca en el sistema de convención; el segundo, porque la experiencia ha demostrado que la mayoría de los electores omite expresar su preferencia en la primera vuelta, y el tercero, porque implica cuantiosos gastos y obliga a los electores a ir a las urnas de votaciones tres veces.

DR © 1998. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

En Uruguay primero y posteriormente en Honduras ha surgido una cuarta posibilidad, que consiste en que las primarias se celebren simultáneamente con las elecciones generales. En esta forma, los partidos presentan diversas precandidaturas dentro de su casilla, resultando vencedor lógicamente el partido que obtenga la mayoría exigida por la legislación electoral y elegido como presidente el precandidato del partido vencedor que obtenga el mayor número de votos.

3. La determinación de la plataforma política

El problema más grave, sin embargo, es aquel relativo a la influencia que tienen las primarias sobre la línea ideológico-programática del partido. En realidad, todo sistema de designación no sólo debe responder al fin de favorecer a los aspirantes más idóneos en el seno del partido, sino que además debe satisfacer la exigencia que sea garantizada la adhesión de los candidatos designados a la corriente ideológico-programática del partido. Por tal motivo los estatutos de los partidos europeos establecen la exigencia de que ninguna persona puede ser obligada como candidato si no ha sido militante activo del partido por un determinado número de años antes de su postulación.

En cambio, con el sistema de las primarias directas, no sólo basta la simple inscripción al partido para presentarse como precandidato, sino que la determinación del programa electoral es realizada por órganos del partido al que con frecuencia no pertenecen los futuros candidatos.

Para resolver tales problemas, en los Estados Unidos se han adoptado diversas soluciones:

A. Celebración de convenciones para la elaboración de programas (plataform)

Sólo en algunos pocos estados las convenciones preceden a las primarias, porque hay escasas posibilidades de que el programa será aceptado por los candidatos designados. Normalmente, la Convención encargada de preparar el programa se realiza después de las primarias; pero en tales convenciones los delegados terminan generalmente por aceptar el programa del candidato vencedor, aunque sea exponente de una corriente minoritaria, ya que éste difícilmente aceptará un programa diferente del suyo, aunque provenga de la mayoría de los delegados.

B. Determinación del programa por parte de un comité privado (*Part Council*)

Formado no sólo por los candidatos designados, sino por algunos senadores y congresistas electos en las anteriores elecciones, es un sistema preferible al precedente, porque atribuye en definitiva la elaboración del programa a quienes deberán eventualmente ejecutarlo. No obstante, no se elimina todavía el inconveniente de que los candidatos designados pertenecientes a una corriente de minoría puedan imponer un programa que no sea de la aceptación de la mayoría.

No obstante, la experiencia ha demostrado que el sistema de primarias presenta inconvenientes muy graves: *a)* complica enormemente las operaciones electorales, imponiendo un notable aumento de los gastos; *b)* favorece el abstencionismo en las votaciones, polarizando el interés de los electores sobre las competiciones personalistas; *c)* aumenta los gastos de propaganda de cada candidato, favoreciendo en consecuencia a los que cuentan con mayor apoyo económico; *ch)* finalmente, fomenta las luchas internas en el seno de los partidos. Por todas esas razones las primarias no han podido realizar su objetivo primario:straer la designación de los candidatos de la influencia de las hegemonías oligárquicas del partido. No obstante, y a pesar de sus defectos, es el sistema más democrático para la elección de los candidatos a cargos de elección popular.

4. Control de legalidad sobre la actividad interna de los partidos políticos

La complejidad de las actividades internas de los partidos políticos, donde se mueven numerosos intereses político-electORALES contrapuestos, hace necesaria la instauración de mecanismos jurídicos que garanticen la legalidad de las decisiones que toman los órganos internos del partido.

Así entonces, los actos de expulsión de miembros del Partido por Tribunales de Ética, las decisiones sobre elecciones internas, etcétera, deben ajustarse estrictamente al ordenamiento interno y a las normas externas que regulan la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Por ello es necesaria la creación de un control autónomo de legalidad sobre su actividad interna.

5. La democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica

En Costa Rica se ha avanzado bastante en esta materia; sin embargo, quedan algunos aspectos por mejorar y otros sobre los cuales se debe legislar.

Por ejemplo, se deben regular mejor las primarias, a fin de darles igualdad de oportunidades a todos los precandidatos.

También se debe legislar en cuanto a las contribuciones para las campañas políticas, a fin de que se hagan públicos los presupuestos de los partidos y limitar el monto de las contribuciones de los particulares y prohibir las que provengan de extranjeros.

Finalmente, se debe otorgar más facultades al Tribunal Supremo de Elecciones, a fin de que pueda ejercer un control de legalidad sobre la actividad interna de los partidos.

Con estas reformas se lograría una auténtica democratización de los partidos políticos costarricenses y, por ende, una amplia participación de todos los grupos sociales que constituyen las bases electorales.

En síntesis, se haría realidad el sueño anhelado de una democracia no sólo representativa, sino también participativa.