



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Proyecto  
ATLAS ELECTORAL DE COSTA RICA  
1953-2006

**EL REGIMEN ELECTORAL DE COSTA RICA  
1953-2006**

Investigador:  
Gerardo Hernández Naranjo

Agosto, 2009

---

*Versión preliminar sujeta a cambios por el autor. Este documento se incluye como un producto parcial del proyecto, para su publicación final documental debe ser sometida a edición, revisión filológica y revisión de pares académicos.*

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
I. CONCEPTO Y COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL .....	2
II. DERECHOS CIUDADANOS: RAZON DE SER DEL RÉGIMEN ELECTORAL ..	4
III. ORGANISMOS ELECTORALES .....	6
3.1 El Tribunal Supremo de Elecciones .....	6
3.2 El Registro Civil .....	9
3.3 Las Juntas Electorales.....	10
IV. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES .....	12
4.1 Convocatoria a Elecciones.....	12
4.2 La División Territorial Electoral .....	12
4.3 Listas provisionales y definitivas de sufragantes .....	13
4.4 Confección, impresión de papeletas .....	14
4.5 Padrón- Registro .....	14
4.6 Material y documentación electorales .....	15
4.7 Comunicación del resultado de la votación y remisión de la documentación.....	15
4.8 Escrutinio, nulidades y declaratorias de elección.....	15
V. EL SISTEMA ELECTORAL .....	16
5.1 Nivel Presidencial.....	17
5.2 Nivel Legislativo .....	18
VI. CRITERIOS PARA LA ORGANIZACIÓN E INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS ...	20
VII. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	23
VIII. REGULACIONES SOBRE LAS CAMPAÑAS Y LA PROPAGANDA ELECTORAL.....	25
8.1 Actividades públicas y privadas de los partidos .....	26
8.2 Sobre el uso de medios de comunicación.....	28
8.3 Prohibiciones en materia de propaganda y campañas .....	36
BIBLIOGRAFÍA .....	38

## INTRODUCCIÓN

Las elecciones son un componente fundamental de la democracia representativa. Su efectividad para la elección legítima de gobernantes y representantes, depende en parte de la existencia de reglas de juego claras y aceptadas por todos los actores, así como de organismos que organicen los procesos electorales, velen por el cumplimiento de las reglas y resuelvan eventuales disputas o conflictos entre los actores. Esas reglas y organismos deben, ante todo, garantizar los derechos políticos de la ciudadanía.

En este documento se presenta una descripción de algunos de los componentes fundamentales del régimen electoral costarricense, entendido como el conjunto de normas, reglas y procedimientos que regulan las elecciones.

Se inicia con la definición del concepto de régimen electoral y especificando cuales son los cuerpos normativos que lo componen, así como señalando algunos antecedentes históricos. Después se presenta una breve reseña de los derechos políticos fundamentales de la ciudadanía en relación con el sufragio, establecidos a nivel de la Constitución.

En las siguientes secciones, se abordan componentes más específicos del régimen electoral como son: los organismos electorales; la organización de los procesos electorales; el sistema electoral; los criterios para la conformación e inscripción de partidos; el financiamiento estatal a los partidos; regulaciones sobre propaganda y sobre la fiscalización de las operaciones electorales.

## I. CONCEPTO Y COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL

Tal como lo señala Nohlen, los términos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral y ley electoral, suelen utilizarse como sinónimos, de ahí la necesidad de diferenciarlos. Al hablar de **régimen electoral** nos referimos al conjunto de *“normativas jurídico positivas y consuetudinarias que regulen la elección de representantes o de personas para cargos públicos”* (NOHLEN, 1988: 636). En ese sentido, el concepto de régimen electoral es mucho más amplio que el de **sistema electoral** el cual refiere, en sentido estricto, a los procedimientos y fórmulas para la conversión de votos en escaños.

Para el caso específico de Costa Rica, el régimen electoral está compuesto por un conjunto de normativas que incluyen disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos y la jurisprudencia creada por el TSE a lo largo de su historia. Sin embargo, los componentes fundamentales se encuentran en la Constitución Política y el Código Electoral, vigentes desde 1949 y 1952, respectivamente.

## Componentes principales del Régimen Electoral



El diseño y puesta en práctica de normativas electorales en nuestras latitudes refiere a un largo proceso histórico que inicia con las disposiciones de la Constitución de Cádiz de 1812 y las regulaciones adoptadas a partir de la independencia (1821) para conformar una estructura de gobierno (MALAMUD, 2000).

Desde entonces y hasta principios del siglo XX, funcionaron diversos sistemas de voto público, indirecto y restringido a hombres que cumplieran con algunos requisitos económicos o de educación (voto censatario) (SILVA, 1990 y 1991). Dichos procedimientos empezaron a ser modificados sustantivamente a partir de 1913, año en que fue instituido el voto directo; en 1925 se estableció el voto secreto y con la Constitución de 1949 se aprobó el sufragio universal al otorgarle la posibilidad de voto a las mujeres.

En ese sentido, el desarrollo de las normas electorales ha sido un componente fundamental de la construcción histórica de la democracia representativa, la cual supone

un conjunto de reglas de juego bajo las cuales se da la competencia entre distintos grupos para alcanzar, mediante el sufragio, puestos de elección.

La configuración actual del régimen electoral costarricense se basa en los procesos de cambio institucional que tuvieron lugar en los años 40 y 50 del siglo pasado, de los que resultaron tres instrumentos jurídicos fundamentales: el Código Electoral de 1946 <sup>1</sup>, la Constitución Política de 1949 <sup>2</sup>, el Código Electoral de 1952 <sup>3</sup>.

El primero fue diseñado, negociado y aprobado en el contexto de agudización de la crisis política e institucional de los años 40 con el objetivo de devolverle la credibilidad a las instituciones y procedimientos electorales; el segundo, en el contexto del gobierno de facto de la autodenominada “Junta Fundadora de la Segunda República” que se instauró al finalizar la guerra civil de 1948; y el tercero, en el proceso de transición hacia el restablecimiento de la institucionalidad de la democracia representativa y, más específicamente, en la antesala de las elecciones generales de 1953.

La gran mayoría de las normas adoptadas en ese entonces siguen vigentes hoy, si bien se han dado reformas a nivel Constitucional y del Código Electoral y se han emitido otros cuerpos normativos complementarios (leyes y reglamentos) como se muestra en el cuadro n° 1.

## **II. DERECHOS CIUDADANOS: RAZON DE SER DEL RÉGIMEN ELECTORAL**

Las reglas de juego para las elecciones, los organismos electorales, los partidos, el financiamiento de estos, la propaganda y las campañas deben tener como referente fundamental, como su razón de ser, los derechos ciudadanos. La ciudadanía, no los partidos ni los organismos electorales, constituyen la base y el fin primordial de la democracia. Los partidos y los organismos son medios, no fines en sí mismos.

Según lo establece la Constitución Política, en su artículo 90 “*La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años*”. La edad de 18 años fue establecida en 1971 lo que significó una ampliación importante del conjunto de personas con derecho a participar en los procesos electorales. Antes de esa reforma la edad era de 20 años.

El sufragio constituye uno de esos derechos ciudadanos fundamentales, al que se le dio carácter universal en 1949, lo que permitió que también las mujeres mayores de edad pudieran ejercerlo, algo que hasta ese momento había estado reservado solo para los hombres. El artículo 93 de la Constitución lo define así: “*El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil*”. El carácter obligatorio fue establecido en 1959 y entró a regir para las elecciones de 1962, como una medida para ampliar la participación electoral. La obligatoriedad refiere fundamentalmente a un deber cívico, pues no se aplican sanciones a quienes no voten.

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo N° 500 del 18 de enero de 1946.

<sup>2</sup> Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 7 de noviembre de 1949

<sup>3</sup> Código Electoral, Ley N° 1536 del 3 de diciembre de 1952.

Para el ejercicio efectivo de un derecho como el sufragio se requiere una serie de parámetros o principios que orienten su puesta en práctica. En el caso del régimen electoral costarricense esos principios se encuentran en el artículo 95 de la Constitución Política:

1. *“Autonomía de la función electoral;*
2. *Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para ejercer el sufragio;*
3. *Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;*
4. *Garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho;*
5. *Identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por la ley para tal efecto;*
6. *Garantías de representación para las minorías;*
7. *Garantías de pluralismo político;*
8. *Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género.”*

Otro de los derechos fundamentales de la ciudadanía es el de organizarse en partidos para intervenir en la política nacional, establecido en el artículo 98 de la Constitución Política, que en su redacción actual dice:

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

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

Queda claro el carácter de instrumentos para la participación política que se les confiere a los partidos si bien, en la práctica, muchas veces la ciudadanía es instrumentalizada por los partidos y estos tienden a convertirse, por sí mismos, en los actores determinantes de las dinámicas de la democracia representativa, lo que ha sido denominado como “partidocracia”. En la práctica, también, no siempre está garantizado que los partidos funcionen internamente de una forma democrática.

Por otro lado, es importante tener presente que hasta 1975 existió en este artículo 98 de la Constitución una prohibición de organización de partidos que fue aplicada desde 1949 a los de tendencia comunista. En ese sentido, el régimen electoral costarricense tuvo una importante restricción a la organización y participación electoral de partidos entre 1949 y 1975, aspecto al que se hará referencia más adelante.

En las siguientes secciones, se abordan algunos de los componentes específicos del régimen electoral, llamados a garantizar los derechos de la ciudadanía, empezando por los organismos electorales.

### III. ORGANISMOS ELECTORALES

Los organismos electorales son un conjunto de instancias que intervienen en la organización, fiscalización, escrutinio y calificación de las elecciones, así como en el registro de las personas habilitadas para votar. El máximo organismo electoral es el Tribunal Supremo de Elecciones del cual dependen los otros: el Registro Civil y Juntas Electorales (Juntas Cantonales y Juntas Receptoras de Votos).

#### 3.1 El Tribunal Supremo de Elecciones

Una de las principales innovaciones institucionales de la década de los años 40 del siglo anterior fue la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como el máximo organismo electoral. Al mismo se le hizo responsable de la organización, escrutinio y calificación de las elecciones, así como de la interpretación de las normas electorales. Esa concentración de funciones y la autonomía que se definió respecto a los tres Poderes de la República, marcaron profundas diferencias con normativas previas que le permitían al Poder Ejecutivo influir en los procesos electorales y le conferían al Congreso la calificación final de los resultados de las elecciones (Ver LEHOUCQ, 1998).

Así, por ejemplo, en 1925 había sido establecido un Consejo Nacional Electoral (CNE) constituido por tres miembros propietarios y seis suplentes nombrados por el Presidente de la República ( Ver CHACON, 1975). Como es obvio, esta era una de las formas en que la normativa electoral permitía la influencia del Ejecutivo en las elecciones.

El CNE fue sustituido en 1946 —año en que fue promulgado el primer Código Electoral y se dio un paso hacia la autonomía de los organismos electorales— mediante la creación del Tribunal Nacional Electoral (TNE). El mismo estaba integrado de forma que cada uno de los tres Poderes de la República, nombraba un propietario y un suplente, con lo cual el Ejecutivo perdía la exclusividad en la función de conformar el máximo organismo electoral.

Por otro lado, el TNE tendría también la potestad de nombrar las Juntas Provinciales con representantes de los partidos políticos, para que estas nombraran las Juntas Cantonales y estas a las Juntas Receptoras de Votos. Hasta ese momento, las Juntas Provinciales habían sido nombradas por el Ejecutivo, otra de las formas de control e influencia de ese Poder sobre los procesos electorales.

Pero a pesar de que el TNE fue un paso hacia la autonomía respecto al Ejecutivo, seguía teniendo limitaciones importantes en relación con el Legislativo pues solo podía hacer una declaratoria provisional de elección. La calificación final de las elecciones y declaratorias definitivas le seguían correspondiendo al Congreso.

Fue con la Constitución de 1949 que se dio el gran cambio, al crear el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) <sup>4</sup> como máximo organismo electoral y otorgarle, además de

---

<sup>4</sup> De cara a las Elecciones de Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, ya la Junta Fundadora de la Segunda República había decretado el cambio de nombre, de manera que el Tribunal Nacional Electoral pasó a denominarse Tribunal Supremo de Elecciones, como estaba contemplado en el Proyecto de Constitución (Decreto N° 171 de la Junta Fundadora de la Segunda República, del 14 de septiembre de 1948)

autonomía, una exclusividad e independencia en el cumplimiento de sus funciones. Así, según el artículo 99 constitucional:

*“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”.*

A partir de entonces, el TSE tendría bajo su responsabilidad el Registro Civil, la organización de las elecciones y la calificación final de las mismas, de manera que sería el organismo que haría las declaratorias oficiales de elección.

En cuanto a la integración del TSE, en la Constitución de 1949 se estableció que sus Magistrados (tres propietarios y seis suplentes) serían nombrados por la Corte Suprema de Justicia por votaciones que no podrían ser menores a dos tercios del total de sus integrantes. Su nombramiento sería por un período de 6 años, podrían ser reelectos y cada dos años se renovarían los puestos de un propietario y dos suplentes. Por otro lado, se estableció que durante un año antes y seis meses después a unas elecciones generales, el TSE debía ampliarse con dos de los suplentes para conformar un órgano de cinco miembros.

La creación del TSE con esas características significó la finalización de las explícitas potestades electorales que en otros momentos del régimen electoral se le daban al Poder Ejecutivo y al Legislativo, las cuales fueron motivo de injerencias indebidas, manipulaciones y conflictos institucionales como el que se generó en las elecciones de 1948 cuando el TNE dio un resultado y el Congreso decidió anular las elecciones presidenciales amparado en la funciones que le otorgaba la normativa electoral del momento.

Además de la subordinación de los demás organismos electorales al TSE, la Constitución estableció que sus Magistrados tendrían las mismas inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes y que las resoluciones del TSE no tendrían recurso, salvo la acción de prevaricato. Al mismo tiempo, definió un conjunto de funciones sustantivas en materia electoral, contenidas en el artículo 102 de la Carta Magna.

Por otro lado, en 1974 los Magistrados del TSE intentaron profundizar el concepto de independencia de los tres Poderes mediante un proyecto de reforma al artículo 9 constitucional en el que se definía al Tribunal como un Cuarto Poder. Si bien el proyecto tuvo una buena recepción en la Asamblea Legislativa, fue objetado por la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la definición de “cuarto poder” (Ver ARIAS, 2001:165-169). En 1975 fue aprobada solo parte de la propuesta con lo cual se adicionó un párrafo al artículo 9 de la Constitución que reforzó el concepto de independencia. Si bien no definió explícitamente al TSE como un cuarto poder, lo cierto es que se le otorgó el mismo rango de los tres Poderes de la República:

*“Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.”*

Es importante señalar también que al TSE se le otorgaron desde 1949 potestades muy importantes en todo lo relacionado con las reglas del juego electoral. En primer lugar el TSE es el que puede hacer, en forma exclusiva, la interpretación de las normas constitucionales y legales en materia electoral. En segundo lugar, la Asamblea Legislativa está obligada a consultarle todos los proyectos de ley que toquen materia electoral. Para hacer reformas electorales, la Asamblea solo podrá apartarse del criterio del Tribunal con una votación de mayoría calificada (dos terceras partes de sus miembros) y siempre que no sea durante los seis meses previos y los cuatro posteriores a la celebración de una elección. Estas disposiciones constituyen límites institucionales a las posibilidades de hacer modificaciones arbitrarias a normas y procedimientos electorales por parte de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea.

#### **Funciones del TSE según la Constitución Política de la República**

*ARTÍCULO 102.- El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:*

- 1) Convocar a elecciones populares;*
- 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley;*
- 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral;*
- 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicte el Registro Civil y las Juntas Electorales;*
- 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. (...)*
- 6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. (...)*
- 7) 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;*
- 8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior.*
- 9) Las otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes.*

En relación con el Poder Ejecutivo, la autonomía del TSE está complementada con un conjunto de disposiciones que la refuerzan: el TSE tiene bajo su responsabilidad el Registro Civil; ejerce funciones reglamentarias en materia electoral; tiene el mando de la fuerza pública en períodos electorales; y el Poder Ejecutivo no puede objetar los gastos presupuestados por el Tribunal para las elecciones ( Ver MUÑOZ, 2006:12)

En conjunto todos esos elementos han significado que el TSE ha contado con recursos reales de poder y con la autonomía administrativa suficiente para organizar, fiscalizar, hacer el escrutinio y calificar los procesos electorales, así como para dirimir conflictos

entre actores. El buen o mal desempeño de la institucionalidad electoral depende en gran parte de este organismo.

### 3.2 El Registro Civil

Otro de los organismos electorales que intervienen en los procesos electorales es el Registro Civil, entidad que concentra tanto funciones propias del registro cívico (de nacimientos, defunciones, estado civil, matrimonios, naturalizaciones, etc.) como funciones electorales (elaboración de las listas de personas habilitadas para votar (Padrón); dotación de cédulas de identidad; registro de partidos políticos). Por ello el Registro se organiza en dos unidades fundamentales: el Departamento Civil y el Departamento Electoral.

**Cuadro n° 3**  
**Funciones Electorales del Registro Civil**

<b>Código Electoral</b>	<b>Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparar y publicar las listas provisionales de electores (art.22)</li> <li>• Preparar y publicar las listas definitivas de electores o Padrón Nacional Electoral, organizada según centros de votación y Juntas Receptoras de Votos (art.23 y 24)</li> <li>• Fijar el número de Juntas Receptoras de Votos en cada distrito y distribuir a los electores que habrán de votar en cada una (art. 25)</li> <li>• Preparar e imprimir las papeletas electorales (art.26)</li> <li>• Preparar el Padrón Registro para cada Junta Receptora de Votos (art. 29,30 y 31)</li> <li>• Preparar y distribuir el Material Electoral (art. 33, 34 y 35)</li> <li>• Llevar el registro de Partidos Políticos y tramitar las solicitudes de inscripción de nuevos partidos (art. 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71)</li> <li>• Cancelar, cuando proceda, la inscripción de partidos (art. 73)</li> <li>• Tramitar solicitudes de inscripción de fusiones o coaliciones de partidos (art. 62)</li> <li>• Tramitar las solicitudes de inscripción de candidaturas que presenten los partidos políticos (art.76, 77, 78)</li> </ul>	<p>“Artículo73.— El Departamento Electoral tiene a su cargo las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Expedir las cédulas de identidad</li> <li>b) Empadronar a todos los electores</li> <li>c) Formar la lista general de electores o Padrón Nacional Electoral</li> <li>d) Confeccionar el padrón- registro y el padrón fotográfico para cada Junta Receptora de Votos;</li> <li>e) Dar cumplimiento a las sentencias judiciales en cuanto afecten los derechos políticos y resolver las gestiones para recobrarlos cuando se compruebe la extinción de la responsabilidad penal</li> <li>f) Preparar material electoral para toda elección o plebiscito</li> <li>g) Llevar el registro de tarifas y de las horas de trabajo de las radioemisoras para la propaganda político- electoral de los partidos políticos inscritos, y de las imprentas de servicio público y periódicos que no sean órganos oficiales de un partido político determinado, de acuerdo con lo que disponga el Código Electoral</li> <li>h) Mantener libre de inexactitudes y deficiencias el Padrón Nacional Electoral</li> <li>i) Llevar un registro correspondiente a la presentación de solicitudes de cédula y a las solicitudes que impliquen modificación de las listas de electores; y</li> <li>j) Cualquier otra que le encomiende la ley”</li> </ul>

Fuente: Código Electoral y Ley Orgánica del Registro Civil

La articulación de esos dos ámbitos de funciones, así como la definición del Registro Civil como dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones (Artículo 104 de la Constitución), fueron parte de las innovaciones institucionales de finales de la década

de los años 40 del siglo anterior. En el Código Electoral y en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil se especifican las funciones electorales de ese organismo.

Los partidos políticos tienen derecho a fiscalizar el proceso electoral y los procedimientos de los organismos electorales mediante fiscales debidamente acreditados. Asimismo el Registro Civil está obligado a mostrar sus libros, expedientes y documentos a quien lo solicite, salvo que medie justa causa.

El carácter independiente de los organismos electorales, la subordinación del Registro Civil al Tribunal Supremo de Elecciones, la fiscalización ejercida por los partidos políticos y la articulación de las funciones de registro cívico y registro electoral, han constituido factores decisivos para que en los procesos electorales celebrados a partir de 1953 se haya contado con un Padrón Electoral más depurado y fidedigno. En ese sentido, esa normativa contribuyó a restablecer la legitimidad de las instituciones y procedimientos electorales, tan decaída durante la década de los años 40's y anteriores del siglo anterior.

### **3.3 Las Juntas Electorales**

El tercer tipo de organismo electoral son las Juntas Electorales: Juntas Cantonales (una por cada Cantón) y Juntas Receptoras de Votos (una por cada mesa de votación). Hasta 1996, existían además las Juntas Provinciales (una por cada provincia) pero fueron eliminadas mediante una reforma al Código Electoral<sup>5</sup>, en aras de darle una mayor agilidad y centralización al proceso electoral.

Las Juntas están compuestas por personas designadas por los partidos políticos pero nombradas por el TSE de manera que, una vez juramentadas, deben actuar con imparcialidad y seguir solo las instrucciones del Tribunal. Su cargo es honorífico, obligatorio y le confiere la inmunidad a quien lo ocupe. El Código Electoral señala tres requisitos básicos para ser miembro de una Junta: *“a) Ser de conducta notoriamente intachable; b) Ser vecino del cantón asiento de la Junta respectiva; c) Saber leer y escribir”* (Artículo 40)

Tal como se ha mencionado, antes de la promulgación del Código Electoral de 1946 era el Poder Ejecutivo el que nombraba las Juntas Provinciales, lo que constituía una de las formas de injerencia de ese poder en los procesos electorales. Con el Código Electoral de 1946 esa facultad fue traspasada al Tribunal Nacional Electoral al tiempo que se reforzó la participación de los partidos políticos en la fiscalización de los procesos electorales, aspectos que fueron retomados en el Código de 1952.

Durante la mayor parte del período en estudio (1953-2006), los partidos políticos contendientes lograron designar sus delegados para integrar las Juntas Receptoras de Votos. Sin embargo, en los últimos procesos electorales y a la par del debilitamiento de los partidos tradicionales, del surgimiento de nuevos y del incremento del abstencionismo, se ha dado la situación de no contar con los delegados suficientes para

---

<sup>5</sup> Ley N° 7653 del 28 de noviembre de 1996. Publicada en La Gaceta N° 246, del 23 de diciembre de 1996.

que el TSE integre las Juntas Receptoras de Votos, lo que le ha obligado a llamar a voluntarios para resolver los faltantes en algunas Juntas.

**Integración y atribuciones de las Juntas Electorales según el Código Electoral**

Juntas Cantonales	Juntas Receptoras de Votos
<p><b>Integración:</b>                      “Las Juntas Cantonales estarán integradas por un elector delegado de cada uno de los partidos políticos participantes en la elección con candidaturas inscritas” (Art. 46)</p>	<p><b>Integración:</b>                      “Las Juntas Receptoras de Votos estarán formadas por un elector delegado de cada uno de los partidos inscritos en escala nacional que participaren en la elección con candidaturas inscritas” (Art.49) .</p>
<p><b>Atribuciones:</b>                      “a) Recomendar al Tribunal Supremo de Elecciones los nombres de las personas que serán designadas como miembros de las Juntas Receptoras de Votos de su cantón, el Tribunal deberá realizar los nombramientos a más tardar dentro de los quince días posteriores al recibo de la recomendación;                      b) Entregar, al Tribunal Supremo de Elecciones, la documentación relativa a la elección correspondiente, que reciban de las Juntas Receptoras de Votos;                      c) Otras atribuciones que les encomiende expresamente este Código o se deriven indispensablemente de las que se determinan en los incisos anteriores” (Art. 45)</p>	<p><b>Atribuciones:</b>                      “a) Recibir el voto de los electores;                      b) Escrutar los votos recibidos y computar los emitidos en favor de cada partido;                      c) Enviar a la Junta Cantonal o entregar a los delegados que el Tribunal designe, la documentación electoral y el material sobrante, una vez cerrada el acta final de votación.” (Art. 48)</p>

Fuente: Código Electoral

Así por ejemplo, en las elecciones del 2006, si todos los partidos que inscribieron candidaturas en las elecciones Presidenciales (14) hubieran propuesto un propietario y un suplente para cada una de las Juntas Receptoras de votos (6,162) se habrían logrado un total de 172,564 miembros. Sin embargo los partidos solo propusieron a 44,533 como integrantes de mesa, es decir, un 25.8% del total posible. Frente a esto, el TSE nombró a 1.258 personas que cubrieron faltantes de delegados de los partidos en 1037 Juntas Receptoras de Votos (Ver VARELA, M. 2006: 34-35). De manera que aquello que en otro momento fue una oportunidad para los partidos contendientes, frente al control que el Poder Ejecutivo tenía de los procesos electorales, hoy no es plenamente garantizado por los mismos.

Ante esa situación han ido cobrando cierto protagonismo instancias como los “Auxiliares Electorales”, los “Asesores Electorales” y “Delegados”, creadas por el TSE para coadyuvar en el proceso de vigilancia y organización de los procesos electorales. Sería deseable que este tipo de actores no lleguen a sustituir o suplantar la función de fiscalización que le corresponde a los partidos y a la ciudadanía, tradicionalmente realizada de forma voluntaria. Sin embargo, el hecho de que el TSE pague a personas que realizan algunas de esas funciones podría contribuir a debilitar el voluntariado en la fiscalización partidaria y ciudadana.

## IV. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Los procesos electorales conllevan una gran cantidad procedimientos formales y administrativos que están a cargo del TSE y de los demás organismos electorales. En las siguientes secciones se reseñan alguno de ellos:

### 4.1 Convocatoria a Elecciones

Corresponde al TSE realizar la convocatoria a elecciones. Según lo estableció el Código Electoral de 1952, en su artículo 97, dicho acto debería tener lugar en los primeros quince días del mes de agosto del año inmediatamente anterior a las elecciones. Este término estuvo vigente hasta 1988, año en que se reformó el Código y se estableció que la convocatoria debía hacerse el 1º de octubre del año inmediatamente anterior al de las elecciones<sup>6</sup>. Ese cambio se mantiene vigente en la actualidad y en su momento fue justificado en función de reducir el período de la campaña electoral.

En la Convocatoria el TSE debe comunicar los puestos a elegir y en el caso de las elecciones legislativas establecer la distribución de los escaños entre las diferentes provincias, la cual puede variar según la distribución de la población total del país en dichas circunscripciones.

### 4.2 La División Territorial Electoral

Las circunscripciones electorales del sistema electoral se basan en la **División Territorial Administrativa** del país la cual se compone de provincias, cantones y distritos. En ese sentido, los Presidentes y Vicepresidentes se eligen a partir de la votación generada en la totalidad del territorio nacional; los Diputados y Diputadas con la votación correspondiente de cada provincia; los Regidores y Alcaldes con la de cada Cantón; y la de Síndicos y Consejos de Distrito en cada una de esas unidades.

Según lo establece la Constitución, corresponde a la Asamblea Legislativa la aprobación de nuevas provincias y cantones. En el caso de las primeras, el proyecto debe ser sometido a un plebiscito en la provincia o provincias cuyo territorio sería modificado. Para la creación de cantones, se requiere una votación de mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros.

En 1977, fue emitida la Ley N° 6068, según la cual, la División Territorial Administrativa no puede variarse dentro de los catorce meses anteriores a la celebración de elecciones presidenciales, de manera que no pueden crearse nuevas unidades administrativas durante ese período.

Por otro lado, corresponde al Poder Ejecutivo la formulación y publicación de la División Territorial Administrativa con los datos más actualizados en cuanto a extensión territorial y población de las diferentes unidades administrativas, así como de los nombres de caseríos o poblados de cada distrito. El Código Electoral establece que el Poder Ejecutivo deberá hacer dicha publicación por lo menos doce meses antes del día en que se celebrarán elecciones presidenciales.

---

<sup>6</sup> Ley n° 7653, del 27 de mayo de 1988. Publicada en La Gaceta, N° 113 del 14 de junio de 1988.

**División Territorial Administrativa y División Territorial Electoral**

<b>Tipo de División</b>	<b>Acción</b>	<b>Ente Responsable</b>	<b>Término</b>	<b>Vinculo con Sistema Electoral</b>
<b>Territorial Administrativa</b>	Creación de nuevas unidades administrativas.	Asamblea Legislativa	Siempre que no sea dentro de los 14 meses previos a una elección	Unidades administrativas constituyen circunscripciones electorales para elecciones legislativas (provincias) y municipales (cantones y distritos)
	Publicación	Poder Ejecutivo	Por lo menos 12 meses antes de las elecciones	
<b>Territorial Electoral</b>	Dividir distrito administrativos en dos o más distritos electorales	Tribunal Supremo de Elecciones	No podrá hacerlo dentro de los ocho meses previos a una elección	Ninguna relación.  Distritos electorales son solo para organizar distribución de los centros de votación y juntas receptoras de votos.
	Formulación y publicación	Tribunal Supremo de Elecciones	Por lo menos 5 meses antes de elecciones	
	Solicitudes para modificar distritos electorales Pueden hacerlas partidos políticos, Municipalidades, Asociaciones de Desarrollo Comunal, organizaciones comunales	Ante el TSE.	Presentarse al menos 10 meses y 15 días antes de las elecciones	

Ahora bien, para efectos exclusivamente de organizar la distribución territorial de los centros de votación, el Código Electoral faculta al TSE para que divida un distrito administrativo en dos o más distritos electorales de manera que procure la mayor comodidad de los electores para que emitan su voto. A esta se le denomina **División Territorial Electoral** y la misma no tiene ningún efecto sobre la forma en que se contabilizan los votos para la adjudicación de puestos elegibles. El TSE no podrá hacer uso de esa facultad dentro de los ocho meses previos a una elección y deberá formular y publicar dicha División por lo menos cinco meses antes de las elecciones.

La modificación de la División Territorial Electoral podrá hacerla el TSE de oficio o por solicitud expresa de interesados, ya sean partidos políticos, Municipalidades, Asociaciones de Desarrollo Comunal u otras organizaciones comunales, los cuales deberán justificar sus razones en la solicitud formal que presenten ante el Tribunal.

### **4.3 Listas provisionales y definitivas de sufragantes**

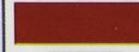
Corresponde al Departamento Electoral del Registro Civil preparar, seis meses antes de las elecciones, las listas provisionales de electores. Además deberá distribuirlas para su publicación en cada distrito administrativo y entregar copias a los partidos políticos. Dichas listas deberán ser colocadas y custodiadas por las autoridades en sitios visibles, donde permanecerán por cuatro meses, a efectos de que los ciudadanos y ciudadanas puedan verificar su inscripción y, en su caso, hacer las solicitudes de traslado o reclamaciones correspondientes.

El Registro Civil debe iniciar, dos meses y medio antes de las elecciones, la confección de la lista general definitiva de electores o Padrón Nacional Electoral y un mes antes de las elecciones deberá tener impresas las listas definitivas de electores. Además deberá distribuirlas a las Juntas Receptoras de Votos para que las expongan al público hasta el día de las elecciones.

#### 4.4 Confección, impresión de papeletas

Según lo establece el Código Electoral la impresión de las papeletas por medio de las cuales se emite el voto, deberá ordenarla el Director del Registro Civil tan pronto esté listo el Padrón Nacional Electoral, de modo que se impriman un número igual al de las y los electores contenidos en él, más un 1% adicional para efectos de reponer las que resultaren defectuosas.

#### Ejemplo: Papeleta para elecciones presidenciales de 1994

REPUBLICA DE COSTA RICA		ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES DE LA REPUBLICA 1994 - 1998			6 DE FEBRERO DE 1994	
<p>PARTIDO UNION GENERALISTA</p>   <p>VOTO Para Presidente Por Norma Vargas Duarte Para Primer Vicepresidente Herman Mora Solís Para Segundo Vicepresidente Rafael Angel Herrera Garcia</p>	<p>PARTIDO FUERZA DEMOCRATICA</p>   <p>VOTO Para Presidente Por Miguel Zúñiga Díaz c.c. Miguel Salgado Zúñiga Para Primer Vicepresidente Marta Cecilia García Pérez Para Segundo Vicepresidente Rodrigo Alberto Gutiérrez Sáenz</p>	<p>PARTIDO NACIONAL INDEPENDIENTE</p>   <p>VOTO Para Presidente Por Jorge González Marín Para Primer Vicepresidente Luis Fernando León Ramírez Para Segundo Vicepresidente María de los Angeles Quesada Benavides</p>	<p>PARTIDO LIBERACION NACIONAL</p>   <p>VOTO Para Presidente Por José María Figueres Olsen Para Primer Vicepresidente Rodrigo Oreamuno Blanco Para Segundo Vicepresidente Rebeca Grynspan Mayufis</p>	<p>PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA</p>   <p>VOTO Para Presidente Por Miguel Ángel Rodríguez Echeverría Para Primer Vicepresidente Abel Pacheco de la Espriella Para Segundo Vicepresidente Marta Isabel Nieto Carfín c.c. Mabel Nevo Cano</p>	<p>PARTIDO ALIANZA NACIONAL CRISTIANA</p>   <p>VOTO Para Presidente Por Rafael Ángel Matamoros Mesén Para Primer Vicepresidente Vilma Cecilia Soto Alvarado Para Segundo Vicepresidente Carmen Peraza Bustos</p>	<p>PARTIDO INDEPENDIENTE</p>   <p>VOTO Para Presidente Por Holman Esquivel Garrido Para Primer Vicepresidente William Alfredo Ureña Granados Para Segundo Vicepresidente Mayra Anías Tuk</p>
Lugar para el dedo pulgar	Lugar para el dedo pulgar	Lugar para el dedo pulgar	Lugar para el dedo pulgar	Lugar para el dedo pulgar	Lugar para el dedo pulgar	Lugar para el dedo pulgar

Fuente: TSE

#### 4.5 Padrón- Registro

Este es un documento en que se registran las actas de apertura y cierre de la votación, los resultados de conteo final de los votos, así como las incidencias de la jornada, en cada Junta Receptora de Votos. Contiene además la lista de todos y todas las sufragantes con su respectivo número de cédula y un espacio para anotar si votaron o no.

#### Valor probatorio del Padrón-Registro

ARTÍCULO 32.- El Padrón-Registro es la plena prueba del resultado de una votación, mientras no aparezca contradicho por otro documento de igual valor o no se pruebe que es falso.

Igual valor probatorio tienen las certificaciones expedidas conforme al inciso k) del artículo 121.

#### **4.6 Material y documentación electorales**

El material y la documentación electorales son los documentos y accesorios necesarios para que se realice la votación en cada Junta Receptora de votos: lista de electores; papeletas; Padrón-Registro; instrumentos para que electores marquen su voto en las papeletas; bolígrafos; formulas para emitir certificaciones de votación; papel y bolsas para empacar; urnas para que electores depositen las papeletas; Padrón fotográfico; etc.

Corresponde al Registro Civil la distribución de la documentación y el material electoral, por lo menos 15 días antes de las elecciones. El Registro entrega a las Juntas Cantonales y estas a las Juntas Receptoras de manera que estas tengan el material y la documentación al menos ocho días antes de la elección. El TSE podrá disponer que el Registro entregue directamente a las Juntas Receptoras de Votos la documentación y el material electorales, si lo considera conveniente.

#### **4.7 Comunicación del resultado de la votación y remisión de la documentación**

Hecho el conteo de votos y el cierre de la votación, los Presidentes de las Juntas Receptoras de Votos deberán comunicar el resultado a la mayor brevedad al Tribunal Supremo de Elecciones, por la vía más rápida con que se cuente y que el Tribunal Supremo disponga para ese efecto. Por otro lado, el Junta Receptora deberá presentarse ante la Junta Cantonal para hacer entrega de los paquetes con la documentación electoral, la cual será luego entregada al TSE para que realice el escrutinio definitivo y resuelva eventuales demandas de nulidad.

#### **4.8 Escrutinio, nulidades y declaratorias de elección**

Según lo define el propio Código Electoral el escrutinio consiste en *“el examen y calificación de la documentación electoral dirigidos a la aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hayan hecho las Juntas Receptoras, a fin de adjudicar a los partidos inscritos el número de plazas que en la elección corresponda”* (Artículo 130).

El mismo está a cargo del TSE y debe iniciarse tan pronto haya recibido la documentación electoral. El Tribunal debe culminar el escrutinio en un máximo de treinta días posteriores a la realización de la votación para el caso de las elecciones presidenciales; de cincuenta días para el caso de las legislativas y de sesenta días para las municipales.

Al mismo tiempo, el TSE debe resolver las demandas de nulidad que se le presenten y emitir las sentencias correspondientes para proceder luego a emitir las declaratorias definitivas de elección para los diferentes niveles: presidencial, legislativo y municipal. Después de emitida las declaratorias de elección no se podrá volver a impugnar la validez de las mismas.

## Actuaciones viciadas de nulidad (Art. 142 del Código Electoral)

ARTÍCULO 142.- Están viciados de nulidad:

- a) El acto, acuerdo o resolución de una Junta ilegalmente integrada, ilegalmente reunida o que funcione en lugar u hora diferente a los fijados conforme a esta ley;
- b) El Padrón-Registro, acta, documento, inscripción, escrutinio o cómputo que resultare de modo evidente no ser expresión fiel de la verdad;
- c) La votación y elección recaídas en persona que no reúna las condiciones legales necesarias para servir un cargo; y las que se hagan contra los mandatos de la Constitución y de este Código.

No obstante lo dicho en el inciso a), es válida la votación celebrada ante una Junta Receptora, de la cual haya formado parte un miembro que no reúna las condiciones requeridas por la ley.

Resuelto con lugar un incidente de nulidad planteado con base en el inciso c) de este artículo, el Tribunal Supremo de Elecciones, al hacer la declaratoria de elección, procederá a la adjudicación de cociente sin tomar en cuenta a tal persona.

## V. EL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral es el conjunto de normas y procedimientos mediante los cuales se emiten y cuentan los votos para efectos de establecer quienes ocuparán los puestos elegibles. Según Nohlen, los sistemas electorales tienen cuatro componentes básicos: a) las circunscripciones electorales; b) las formas de candidatura; c) el tipo de votación y c) los procedimientos de escrutinio o fórmulas de votación (NOHLEN, 1988:636).

El sistema electoral costarricense se estructura en tres niveles de elección: Presidencial, Legislativo y Municipal, este último dividido a su vez en dos sub-niveles: a) elección de Regidores Municipales; b) elección de Alcaldes, Síndicos y Concejos de Distrito. Con la excepción de este último sub-nivel, las elecciones son concurrentes, es decir, que se realizan el mismo día, a saber, el primer domingo de febrero cada cuatro años. A partir del 2002, las elecciones de Alcaldes, Síndicos y Concejos de Distrito se realizan el mismo año que las presidenciales y legislativas pero el primer domingo de diciembre<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Ley No.7794, del 30 de abril de 1998, "La Gaceta" No. 94 del 18 de abril de 1998

**Niveles de votación y sistemas electorales usados**

<b>Nivel</b>	<b>Circunscripciones</b>	<b>Formas de candidatura</b>	<b>Tipo de votación</b>	<b>Formula electoral</b>
<b>PRESIDENCIAL</b>	Todo el territorio nacional	Cada partido presenta una papeleta con candidatos (as) a la Presidencia y dos Vicepresidencias	Directo y único	El que obtenga más votos, siempre que alcance al menos un 40% de votos válidos. Si ninguno alcanza dicho porcentaje, se realiza una segunda ronda entre los dos partidos o coaliciones con mayor votación. Gana el que obtenga el mayor número de votos.
<b>LEGISLATIVO</b>	Las 7 Provincias	Listas cerradas y bloqueadas con al menos 40% de mujeres en puestos elegibles (a partir de 1999).	Por listas Único	Proporcional: sistema de cociente, subcociente y residuo mayor
<b>MUNICIPAL</b>				
<i>Regidores</i>	Los Cantones	Listas cerradas y bloqueadas con al menos 40% de mujeres en puestos elegibles (a partir de 1999).	Por listas Único	Proporcional: sistema de cociente, subcociente y residuo mayor
<i>Alcaldes</i>	Los Cantones	Cada Partido presenta una papeleta con candidatos (as) a un Alcalde propietario y dos suplentes	Directo Único	Mayoría relativa
<i>Síndicos</i>	Los distritos administrativos	Cada Partido presenta dos candidatos (as): un propietario y un suplente	Directo Único	Mayoría relativa
<i>Consejos de Distrito</i>	Los distritos administrativos	Listas cerradas y bloqueadas con al menos 40% de mujeres en puestos elegibles (a partir de 1999).	Por listas Único	Proporcional: sistema de cociente, subcociente y residuo mayor

Seguidamente, se presentan las características principales de los sistemas electorales a nivel Presidencial y Legislativo.

### **5.1 Nivel Presidencial**

La elección de Presidente y Vice-Presidentes de la República se realiza cada cuatro años, por voto directo, entre los partidos inscritos a nivel nacional que presenten candidatos. Resulta ganador el partido o coalición que obtenga la mayoría de los votos, siempre y cuando supere el 40% del total de votos válidos. En caso de que ninguno alcance dicho porcentaje, se debe realizar una segunda ronda entre los que obtengan el mayor número de votos, resultando ganador el que alcance la mayor votación. El 40% fue establecido en 1936<sup>8</sup> y desde entonces únicamente en las elecciones del 2002 fue necesario realizar una segunda ronda para definir el ganador de las presidenciales.

<sup>8</sup> La Constitución Política de 1871 había establecido un procedimiento para la elección presidencial, según el cual, resultaría triunfador el candidato que obtuviera mayoría absoluta (mitad más uno) de los votos y si ninguno la alcanzara, el Congreso haría la elección entre los dos que obtuvieran el mayor número de votos. En 1926, fue reformada dicha norma de manera que se mantenía la mayoría absoluta pero se establecía la celebración de una segunda ronda electoral entre los dos candidatos con mayor

## 5.2 Nivel Legislativo

Las elecciones legislativas se llevan a cabo simultáneamente con las presidenciales. Desde 1962 la Asamblea Legislativa ha estado compuesta por 57 diputados pues en ese año se elevó el número de escaños que hasta ese momento era de 45. Seguidamente se detallan los principales componentes del sistema electoral legislativo

### *Circunscripciones electorales:*

Las circunscripciones son las unidades territoriales y de población en las que se realizan las elecciones de representantes.

Elecciones legislativas 2006

PROVINCIAS	PLAZAS A LLENAR
San José	20
Alajuela	11
Cartago	7
Heredia	5
Guanacaste	4
Puntarenas	5
Limón	5
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>

En Costa Rica, la elección de diputados y diputadas que conforman la Asamblea Legislativa se realiza por provincias, de acuerdo al número de habitantes que determinen los Censos Nacionales de Población en cada una. Se trata entonces de circunscripciones plurinominales (dos o más representantes por cada una) de diferente magnitud o tamaño según el número de representantes a elegir en cada una (en el 2006, por ejemplo, el número escaños por provincia varió entre 20 para el caso de San José y 4 para el caso de Guanacaste).

El vínculo entre las circunscripciones electorales y la división político-administrativa del país data del siglo XIX y no ha sido cambiado hasta nuestros días, a pesar de las transformaciones experimentadas por el país en cuanto a la distribución de la población, las dinámicas regionales, las comunicaciones y sobre todo, en el funcionamiento del aparato administrativo del Estado. Por ello, la elección de diputados por provincias ha recibido diferentes críticas e incluso ha sido calificada como un “anacronismo” (BRICEÑO Y CASAS 1991). Por otro lado, desde 1990 han sido presentadas a la Asamblea Legislativa una serie de propuestas para modificar la elección de diputados de manera que se hiciera mediante listas nacionales; combinando listas nacionales con listas provinciales; combinando listas nacionales con listas por nuevas circunscripciones, entre otras opciones (FERNANDEZ, 1995; HERNANDEZ, 2007). Sin embargo, a la fecha ninguna de esas propuestas ha sido aprobada.

---

votación en caso de que ninguno de los contendientes alcanzara aquella. Y en 1936, la mayoría absoluta fue cambiada por el 40%, manteniendo la posibilidad de la segunda ronda electoral si ningún partido alcanzara dicho porcentaje (CHACÓN, 1975:206-207).

### ***Formas de candidatura y tipo de votación***

Solo los partidos políticos debidamente inscritos a escala nacional o provincial pueden designar candidatos o candidatas a diputaciones. En las elecciones legislativas existe un tipo de candidatura definido como de lista cerrada y bloqueada, según la cual, los electores votan por una lista cuyos candidatos y candidatas, así como el orden en que aparecen han sido definidos previamente por cada partido en sus Asambleas Nacionales o Provinciales, esto último en el caso de aquellos inscritos solo a escala provincial. A partir de las reformas electorales de 1996 y de interpretaciones hechas por el TSE entre 1997 y el 2000, las listas deben estar conformadas al menos por un 40% de mujeres en puestos elegibles.

En cuanto a la modalidad del sufragio, se trata de un sistema de voto único en tanto los electores cuentan con un solo voto en cada uno de los niveles de elección (Presidencial, Legislativo y Municipal).

### ***La fórmula electoral***

La formula electoral es la operación mediante la cual se hace la distribución de los puestos elegibles entre los partidos, según la votación alcanzada por cada uno de ellos. En el caso de las elecciones legislativas costarricenses, se trata de un sistema de representación proporcional de cociente, subcociente y residuo mayor, con barrera electoral.

El cociente es el número de votos necesario para alcanzar al menos un escaño en cada provincia y se calcula dividiendo el total de votos válidos emitidos entre el número de escaños o plazas a elegir en cada circunscripción.

El residuo es la cantidad de votos remanentes después de haber hecho la división entre el total de votos alcanzado por un partido y el cociente, para establecer cuantos escaños le corresponden.

El subcociente se define como un 50% del cociente y tiene la función de servir como barrera electoral pues aquellos partidos que alcancen un número de votos inferior al subcociente, quedan automáticamente excluidos de la distribución de escaños. Y por otro lado, aquellos que sí sobrepasen el subcociente pero que no logren un cociente, tienen derecho a participar en la segunda vuelta de adjudicación de escaños —como si su votación fuera un residuo— en caso de que quedaran plazas sin llenar por medio del sistema de cocientes.

Debido a las diferencias en el número de escaños por provincia, así como de los niveles de participación y abstencionismo, el cociente y el subcociente varía en cada una de ellas lo que significa que el número de votos para elegir un escaño legislativo es diferente en cada circunscripción y que los partidos pueden acceder a la distribución de escaños o quedar excluidos de ella, igualmente, por cantidades de votos diferentes como se puede ver en el ejemplo de las elecciones del 2006. En dicha elección los cocientes variaron entre 30.448 votos en el caso de San José y 20.930 en el de Limón.

Según lo establece el Código Electoral, la adjudicación de escaños se hace dividiendo la votación de cada partido entre el cociente, correspondiéndole tantos escaños como cocientes logre sumar con su votación. De quedar plazas vacantes, estas se adjudican en

orden descendente, según los residuos de votación resultantes de la operación anterior, incluyendo como residuos las votaciones de aquellos partidos que no obtuvieron cociente pero que si alcanzaron el subcociente. Si aún así quedaran plazas sin llenar, el Código establece que se repita la operación anterior, es decir, que se adjudiquen en orden descendente de los residuos.

**Elecciones legislativas 2006:  
Votos válidos, cocientes y subcocientes por provincias**

PROVINCIAS	PLAZAS A LLENAR	VOTOS VÁLIDOS	COCIENTE	SUBCOCIENTE
San José	20	608.967	30.448	15.224
Alajuela	11	307.380	27.943	13.971
Cartago	7	199.790	28.541	14.270
Heredia	5	167.508	33.501	16.750
Guanacaste	4	103.695	25.923	12.961
Puntarenas	5	121.971	24.394	12.197
Limón	5	104.650	20.930	10.465

Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

Esta fórmula está vigente desde el Código Electoral de 1946, salvo por el hecho de que en ese entonces se estableció que el subcociente sería de un 75% del cociente. Una reforma electoral aprobada en 1947, impulsada por el Partido Vanguardia Popular —aliado en ese momento del Partido Republicano— la redujo a un 50% con el objetivo de garantizar una mayor representación de las minorías. Este objetivo también fue defendido en esos años por el Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, instancia que incluso llegó a proponer un sistema de cocientes y residuos, sin la barrera electoral (FERNÁNDEZ, 2001: 562-563). Esa ha sido una propuesta reiterada en varios proyectos de ley para reformar el sistema electoral, incluso en el proyecto de Código Electoral presentado por el TSE a la Asamblea Legislativa en el 2001. La idea de eliminar la barrera ha sido planteada con el argumento de darle una mayor representación a las minorías y que el sistema electoral alcance una mayor proporcionalidad, es decir, una mayor cercanía entre el porcentaje de votos alcanzado por los partidos y el de escaños adjudicados a los mismos. Sin embargo, 60 años después de haber sido planteada, la tesis no ha prosperado y se ha optado por mantener la barrera electoral, un dispositivo que, por lo general, ha favorecido a los partidos mayoritarios.

## **VI. CRITERIOS PARA LA ORGANIZACIÓN E INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS**

Desde el Código Electoral de 1946 se estableció un capítulo sobre los partidos políticos, muestra de que esas organizaciones habían venido ganando cierta estabilidad y estructuración en la vida política nacional, a pesar del marcado acento personalista que predominaba en aquel entonces y que seguiría permeando la vida política nacional. Con algunas leves modificaciones, ese capítulo fue retomado en el Código Electoral de 1952, vigente hasta hoy en día.

Pero antes de especificar los criterios para la formación e inscripción de partidos políticos es necesario tener en cuenta que el período histórico que abarca este Atlas Electoral inicia con dispositivos institucionales que restringían la participación electoral a uno de los principales actores de los procesos políticos de la década de los años 40. Efectivamente, la Junta Fundadora de la Segunda República decretó la proscripción del Partido Vanguardia Popular, medida que después fue reafirmada por la Asamblea

Constituyente que la incorporó al artículo 98 de la Carta Magna. De manera que el proceso político de restablecimiento de la institucionalidad democrático-representativa después de la guerra civil y del gobierno de facto de la Junta, se dio en un contexto de restricción a la participación político electoral de dicho partido, situación que fue modificada hasta 1975. Dicha proscripción constituyó la principal barrera legal existente en el régimen electoral para el acceso al sistema de partidos y a la competencia electoral.

En correspondencia con los tres niveles de elección, los partidos políticos pueden constituirse e inscribirse a escala nacional para participar en todos los niveles de elección; a escala provincial, para participar en las elecciones legislativas y municipales de una provincia; o a escala cantonal, para participar solo en las elecciones municipales.

En el Código Electoral se establecieron un conjunto de criterios o requisitos para la constitución e inscripción de partidos que desde entonces han tenido algunas modificaciones pero cuya estructura y contenidos básicos siguen vigentes hoy en día.

A juzgar por el creciente número de partidos que han participado en las elecciones desde 1953, no pareciera que dichos requisitos hayan constituido un obstáculo significativo para el ingreso de nuevos actores al sistema de partidos.

Número de agrupaciones participantes en elecciones presidenciales y legislativas 1953-2006

Nivel	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
PRESIDENCIAL	2	3	4	2	5	8	8	6	6	7	7	13	13	14
LEGISLATIVO	4	8	9	5	9	12	15	16	13	14	15	23	18	27
<i>Nacional</i>	3	7	4	4	7	10	10	8	8	8	8	14	13	13
<i>Provincial</i>	1	1	5	1	2	2	5	8	5	6	7	9	5	14

Fuente: elaborado a partir de datos del TSE

Sin embargo, la materia no ha estado exenta de debates y de propuestas de reformas, sobre todo en lo relacionado con los requisitos de inscripción y más particularmente con el número de firmas de adhesión que deben presentar los nuevos partidos para inscribirse. Se han hecho varios intentos por elevar el número de firmas de adhesión necesarias para inscribir un partido y de hecho, en 1988 fue aprobada una reforma que estableció el requisito en un equivalente a 1.5% de las y los electores inscritos en la circunscripción correspondiente (nacional, provincia, cantón) en que se inscribiera un partido<sup>9</sup>. Sin embargo, esa elevación en el número de firmas de adhesión fue objetada y en 1991 la Sala IV la declaró inconstitucional<sup>10</sup>. Esto obligó a que se restablecieran los requisitos vigentes desde 1952, a saber, 3.000 firmas de adhesión para inscribir partidos de carácter nacional y el equivalente a 1% de los electores inscritos en la circunscripción para las escalas provincial o cantonal.

Pero también esa diferencia entre los requisitos para el nivel nacional (un número absoluto y fijo de firmas) y los otros (un porcentaje de electores inscritos en la provincia o el cantón) también ha sido objeto de debate pues significaba un trato diferenciado y desequilibrado. En el 2006, mediante la Resolución N° 2006-15960 la Sala de Jurisdicción Constitucional declaró inconstitucionales los requisitos de firmas de adhesión establecidos para partidos provinciales y cantonales, en respuesta a dos

<sup>9</sup> Ley n° 7094 del 27 de abril de 1988, La Gaceta N° 113 del 14 de junio de 1988.

<sup>10</sup> Sala IV de Jurisdicción Constitucional, Voto 980-91, del 24 de mayo de 1991.

acciones interpuestas por dirigentes de partidos provinciales: el Frente Amplio y Accesibilidad sin Exclusión.

#### Criterios de acceso al sistema de partidos en Código Electoral de 1952

Criterios	Normas
<b>Electores que pueden conformar un partido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 electores (antes de 1988: 25 electores)</li> <li>• Ante notario público, juez o alcalde.</li> </ul>
<b>Requisitos del acta constitutiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nombre y calidades de las personas que integraran el grupo solicitante</li> <li>• nombre de quienes constituyan el comité ejecutivo provincial</li> <li>• estatutos del partido</li> </ul>
<b>Requisitos De los estatutos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• el nombre del partido</li> <li>• la divisa</li> <li>• principios doctrinales relativos a los aspectos económicos, políticos y sociales de la República</li> <li>• formal promesa de respetar el orden constitucional, de acuerdo con el sistema de democracia representativa;</li> <li>• nómina de organismos del partido y facultades y deberes de los mismos</li> <li>• quórum necesario para celebrar sesiones</li> <li>• votos necesarios para tomar acuerdos</li> <li>• la forma de convocar a sesiones a dichos organismos</li> <li>• forma de consignar las actas</li> <li>• estructura de los organismos internos</li> <li>• forma de publicar el régimen patrimonial y contable y el de la auditoría interna</li> <li>• manifestación de no subordinar su acción a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros.</li> <li>• normas que permitan conocer públicamente el monto y origen de las contribuciones privadas</li> <li>• mecanismos que aseguren la participación de las mujeres en la estructura partidaria y en las papeletas</li> </ul>
<b>Organización Interna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura piramidal según división política-administrativa: asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacional.</li> <li>• Comité Ejecutivo Nacional: Presidente, Secretario y Tesorero</li> </ul>
<b>Término para solicitar inscripción de partidos ante el Registro Civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En cualquier tiempo, excepto 8 meses antes de elecciones</li> <li>• Si un partido constituido ante notario público, juez o alcalde no se inscribe ante el Registro Civil dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta notarial, se tendrá por no constituido para todo efecto legal.</li> </ul>
<b>Requisitos para inscripción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud del Presidente del Comité Ejecutivo</li> <li>• Certificación del acta notarial de constitución</li> <li>• Protocolización del acta de la Asamblea correspondiente según la escala (Nacional, provincial o cantonal) donde se consignen los nombres de todos los delegados electos en cada caso.</li> <li>• Estatutos</li> <li>• Lista, cargos y calidades de integrantes del Comité Ejecutivo Superior</li> <li>• Al menos 3.000 firmas de adhesiones de electores, para partidos a escala nacional; hasta el 2006, se requerían firmas equivalentes al 1% de electores inscritos en la respectiva circunscripción para partidos a escala provincial o cantonal. En ese año la Sala IV declaró inconstitucionales estos requisitos (Resolución N° 2006-15960)</li> <li>• Haber cumplido con los requisitos de organización (Asambleas Distritales, Cantonales, Provinciales y Nacionales) según la escala.</li> </ul>
<b>Cancelación de inscripciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cancela inscripción de partidos que no participen en elección o que habiendo participado no alcancen una votación mayor al número de firmas necesario para su inscripción.</li> </ul>
<b>Participación en elecciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solo partidos inscritos</li> <li>• Pueden hacerlo individualmente o en coaliciones (partidos nacionales)</li> </ul>

Fuente: Elaborado a partir del Código Electoral

Otro eje de debate y de propuestas de reformas ha sido el de la estructura organizativa piramidal estándar para todos los partidos, basada en la división político administrativa del país (Asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacional). Sobre esto último, la obligación de realizar asambleas en cada uno de los distritos del país, ha sido interpretada por algunos actores como un obstáculo para el surgimiento de nuevos partidos, mientras que para otros constituye una forma de garantizar que los partidos sean representativos y que deban contar con un mínimo de capacidad organizativa, evitando de esa manera una proliferación excesiva de partidos. De hecho, la última propuesta de reforma integral al Código Electoral presentada por el TSE a la Asamblea Legislativa en el 2001, planteaba la anulación de las Asambleas de Distrito como requisito de organización de los partidos.

En general, los datos sobre el número de partidos participantes en las elecciones, muestran una tendencia creciente desde 1953, la cual se ha acentuado a partir de 1998. Por otro lado, históricamente se ha dado una mayor participación de partidos a nivel legislativo seguramente como consecuencia de la posibilidad de inscribir partidos tanto a nivel nacional como provincial.

## **VII. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

La construcción gradual de un sistema de financiamiento estatal a los partidos políticos es otro de los ámbitos relevantes del régimen electoral costarricense durante el período en estudio. Esta ha sido una de las materias del régimen electoral más debatidas a nivel público y objeto de múltiples propuestas de reforma electoral desde 1949.

El tema del financiamiento estuvo muy presente en los debates de la Asamblea Constituyente que emitió la Carta Magna de 1949. El resultado final de los debates fue la prohibición de hacer deducciones de los salarios de los empleados públicos para pagar deudas políticas, práctica que había predominado durante la primera mitad del siglo XX. De manera que en la Constitución de 1949 se estableció:

*“Artículo 96.- El Estado no podrá hacer deducción alguna en las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas”*

Después se inició un proceso gradual de cambios a la Constitución Política y al Código Electoral, para definir y ampliar los alcances de un sistema de financiamiento estatal a los partidos. En 1956 se estableció la obligación del Estado de pagar gastos de los partidos después de las elecciones en proporción a su caudal electoral; luego, en 1971, se definió que el Estado financiaría parte de esos gastos antes de las elecciones, lo que se ha conocido como la “deuda política adelantada”; en 1991, la Sala IV declaró inconstitucional la forma en que había sido incorporado el financiamiento adelantado a los partidos por lo que se volvió a un sistema de pago posterior; finalmente, en 1997 se volvió a establecer la posibilidad de que el Estado adelantara parte del financiamiento estatal a los partidos.

Por otro lado, el sistema ha sido modificado también en algunos de sus componentes como es el caso de la forma de calcular el monto total de la contribución, la barrera de acceso y el tipo de actividades que cubriría. En el primer aspecto, se pasó de tener como referente el Presupuesto Ordinario de la República de los tres años previos a las

elecciones, al Producto Interno Bruto del año trasanterior a las elecciones. En cuanto a la barrera de acceso, el sistema inició con un 10% de los votos válidos y fue rebajada a 5% en 1972 y a 4% en 1997. En cuanto al tipo de gastos a cubrir, el sistema de financiamiento solo ha abarcado las elecciones presidenciales y legislativas, se ha orientado primordialmente a los gastos de campaña y solo hasta 1997 se incorporaron los rubros de organización y capacitación política.

#### Trayectoria constitucional del sistema de financiamiento a los partidos

LEY	CONCEPTO	MONTO MÁXIMO	BARRERA DE ACCESO	NIVELES DE ELECCIÓN Y GASTOS ABARCADOS
<b>Constitución 1949</b>	Prohíbe deducciones a servidores públicos.	-	-	-
<b>N° 2036 18 julio 1956</b>	Estado contribuirá <u>al pago</u> de los gastos de los partidos	No superior a 2% de Presupuestos Ordinarios de 3 años anteriores al de la elección	10% de Votos válidos a escala nacional o provincial	Para elegir miembros de Poder Ejecutivo y Legislativo
<b>N° 47 65 17 de mayo de 1971</b>	Estado contribuirá <u>a financiación previa</u> y pago de gastos.	Igual	Igual	Igual
<b>N° 4973 16 mayo 1972</b>	Igual	Igual	5% de votos válidos a nivel nacional o provincial	Igual
<b>RES. 980-91 Sala IV 24 Junio 1991</b>	Inconstitucionalidad en forma que introdujo financiación previa en 1971, lo que obligó a volver a un <u>pago a posteriori</u> .	Igual	Igual	Igual
<b>N° 7675 2 Julio 1997</b>	-Estado contribuirá a <u>sufragar gastos</u> de partidos políticos - Restablece <u>posibilidad de adelanto de parte de la contribución</u> -Introduce principio de publicidad de contribuciones privadas y que la ley las regulará	0.19% de PIB de año tras anterior al de elecciones. Ley determinará casos en que pueda acordarse reducción	4% de votos válidos a nivel nacional o provincial, o elegir al menos un Diputado.	Además de gastos para elecciones Presidenciales y Legislativas, agrega organización y capacitación política, en porcentajes que cada partido definirá.

Fuente: elaboración propia a partir de las leyes correspondientes. Tomado de HERNANDEZ, 2007.

Las reformas a las normas originales y los debates sobre el financiamiento estatal a los partidos políticos se han orientado a asegurar el acceso a los recursos públicos por parte de los partidos, más que a regular la forma en que estos deben utilizarlos en las campañas electorales o en otras actividades partidarias. Por otro lado, la vinculación del financiamiento con el caudal electoral, sumado a las barreras de acceso han provocado que la inmensa mayoría de esos recursos hayan sido captados por los partidos mayoritarios.

Durante gran parte del período comprendido por este Atlas, no existieron regulaciones sobre el financiamiento privado a los partidos políticos y apenas a finales de los años 90 se empezaron a establecer algunas normas en este campo. En 1996 se incorporó el artículo 176bis del Código Electoral que estableció la prohibición a personas físicas o jurídicas extranjeras de hacer aportes a los partidos para sus campañas electorales; definió un límite a las contribuciones de personas físicas o jurídicas nacionales hasta un monto anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor

mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República; se prohibieron las donaciones a nombre de otra persona; y se estableció la obligación de los tesoreros de los partidos de informar trimestralmente al TSE de las contribuciones recibidas<sup>11</sup>. Al año siguiente, se estableció a nivel Constitucional el principio de publicidad de las contribuciones privadas a los partidos<sup>12</sup>.

<b>Trayectoria del sistema de financiamiento a los partidos en el del Código Electoral</b>	
<b>LEY</b>	<b>Cambio que genera</b>
<b>4.341 30 mayo 1969</b>	Introduce en el Código Electoral el Capítulo denominado “De la Deuda Política”
<b>4794 16 de julio 1971</b>	Especifica mecanismos para financiamiento anticipado
<b>6833 27 diciembre de 1982</b>	- Reforma para permitir fusión de partidos manteniendo derecho a financiamiento estatal. - Especifica barrera del 5% de votos válidos
<b>7094 14 junio de 1988</b>	- Introduce sistema de financiamiento permanente a los partidos - Establece monto de la contribución en 0.27% del PIB del año trasanterior al de las elecciones
<b>980-91 24 Junio 1991</b>	<b>RESOLUCION DE LA SALA IV: DECLARÓ INCONSTITUCIONALES</b> la forma en que se introdujo el financiamiento anticipado en 1971 así como muchas de las disposiciones introducidas en 1988 sobre financiamiento permanente.
<b>7653 23 diciembre de 1996</b>	- Restablece sistema de pago posterior. - Cambia título del capítulo a “De la Contribución pública y privada para financiar los gastos político electorales de los partidos políticos” - Excluyen gastos de embanderamiento, no se reconocerá más 25 plazas públicas por partido, ni los gastos de transporte - Introduce artículo 176bis sobre contribuciones privadas
<b>Ley 8119 y 8121 de 27 agosto 2001</b>	- (8119) Transitorio al 187: para elecciones del 2002 contribución estatal no podrá exceder el 0.10% del PIB del año trasanterior a celebración de elección presidencial. - (8121) Se reconocerán gastos de transporte hasta que exista voto electrónico
<b>8123 22 agosto del 2001</b>	- Determinación del costo individual del voto (dividiendo el total de la contribución entre el número total de votos obtenidos por los partidos en presidenciales y legislativas)

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes correspondientes (HERNANDEZ, 2007)

Si bien esas reformas constituyeron un avance en comparación con el vacío normativo existente hasta ese momento, las disposiciones han sido consideradas como insuficientes y débiles en cuanto a mecanismos de control y sanciones. El propio Tribunal Supremo de Elecciones ha reconocido que cuenta con pocos recursos jurídicos para realizar una mayor fiscalización y control del financiamiento privado a los partidos políticos. Sin embargo, todavía a estas alturas no se ha avanzado más en cuanto las regulaciones del financiamiento privado, aunque en la Asamblea Legislativa se encuentran en trámite varias iniciativas al respecto, entre ellas, un proyecto de reforma general al Código Electoral.

## **VIII. REGULACIONES SOBRE LAS CAMPAÑAS Y LA PROPAGANDA ELECTORAL**

Este constituye un componente fundamental del régimen electoral en tanto se refiere a las regulaciones sobre las formas y medios utilizados por los partidos para transmitir información, mensajes y propaganda dirigida a electores y electoras. El mismo ha

<sup>11</sup> Ley No. 7653, del 28 de noviembre de 1996. La Gaceta No. 246 del 23 de diciembre de 1996.

<sup>12</sup> Ley No. 7675 de 2 de julio de 1997.

cochado mayor relevancia en tanto los medios de comunicación masiva se han convertido en el escenario principal en que se desarrollan las campañas electorales.

En su dimensión más general, se han dado variaciones sobre el tiempo en que los partidos pueden hacer propaganda electoral o de otro tipo.

En ese sentido, el Código Electoral del 1952 estableció en el artículo 79 que los partidos políticos tenían *“derecho a celebrar en cualquier tiempo toda clase de propaganda electoral, como reuniones, radiotransmisiones, publicaciones impresas y otros de naturaleza similar”*<sup>13</sup>. En 1988 ese concepto tuvo una variación al establecerse que tendrían derecho a hacer, *“en cualquier tiempo, toda clase de propaganda, inclusive electoral”*<sup>14</sup> lo cual significaba que esta última no se limitaría al período oficial de las campañas electorales. Pero en 1996, se introdujo otra variación que cambió radicalmente el sentido de la reforma anterior, pues se estableció que tendrían derecho *“a difundir, en cualquier momento, toda clase de propaganda, excepto la electoral”*<sup>15</sup> con lo cual se pretendía reducir el gasto de los partidos en propaganda electoral y limitar su difusión solo al período oficial de la campaña.

Sin embargo, mediante voto N° 1750-97 la Sala IV de Jurisdicción Constitucional declaró inconstitucional la modificación introducida en 1996, por considerar que limitaba la libertad de expresión. Este voto fue en respuesta a un recurso interpuesto por el señor Andrés Borrásé de la Cámara de Diarios Nacionales. La Sala ordenó entonces volver a la redacción anterior de dicho artículo 79, es decir, tal como había sido redactado en la Ley 7094 de 1988, de manera que los partidos podrían hacer propaganda de toda clase, inclusive la electoral, en cualquier tiempo.

Pero más allá de esas disposiciones sobre el tipo de propaganda y el tiempo en que pueden hacerlo los partidos, el Código contempla un amplio conjunto de regulaciones sobre el tema, que pueden agruparse en tres categorías: actividades públicas y privadas de los partidos; uso de medios de comunicación; prohibiciones de uso de motivos religiosos y limitaciones a funcionarios públicos para participar en campañas electorales.

### **8.1 Actividades públicas y privadas de los partidos**

Este tema se refiere a actividades como desfiles, manifestaciones y reuniones públicas y privadas de los partidos durante las campañas electorales. Las normativas establecidas en 1952 estaban orientadas principalmente a garantizar el orden durante la realización de actividades públicas. Específicamente:

- Los desfiles y manifestaciones, solo podrían realizarse durante los dos meses anteriores a las elecciones; requerirían de la autorización de la Gobernación correspondiente; y no podrían realizarse más de una de esas actividades en un mismo mes en el mismo lugar
- Las reuniones o mítines públicos no podrían celebrarse por diferentes partidos en la misma población el mismo día; le correspondería a los Gobernadores y Jefes

<sup>13</sup> Ley N° 1536 del 10 de diciembre de 1952.

<sup>14</sup> Ley N° 7094 del 27 de abril de 1988, La Gaceta N° 113 del 14 de junio de 1988.

<sup>15</sup> Ley N° 7653 del 28 de noviembre de 1996. La Gaceta N° 246, 23 de diciembre de 1996.

políticos conceder los permisos según el orden de las solicitudes que presentaran los partidos

- El día en que se celebrare alguna de esas actividades no podrían abrirse los establecimientos o puestos públicos en que se expendieran licores y quedaba prohibida su distribución o venta, en la localidad respectiva.
- Dentro de sus locales o clubes, los partidos podrían hacer reuniones en todo momento pero absteniéndose de hacer simultáneamente propaganda o discursos fuera del local, en las puertas o aceras del mismo. Dichos clubes deberían inscribirse ante Gobernadores y/o Jefes Políticos y no podrían estar ubicados a menos de 200 metros de otro ya inscrito o abierto. Por otro lado, los clubes de los demás partidos deberían estar cerrados durante todas las 24 horas del día en que otro partido realizara una reunión pública en una población.
- En el artículo 84 del Código Electoral se estableció que *“la autoridad, a petición de interesados, retirará hasta una distancia de doscientos metros, a una persona o grupo que perturbe o intente perturbar una reunión o manifestación políticas”*

Llama la atención el nivel de detalle de algunas disposiciones y sobre todo, la orientación de las mismas hacia evitar enfrentamientos, choques o disturbios durante las actividades públicas de los partidos. También se marcó la diferencia entre espacios cerrados (locales o clubes) y los espacios públicos (puertas o aceras de esos lugares). Con esto se buscaba establecer cambios significativos respecto a las normativas previas y sobre todo, evitar prácticas y situaciones que se dieron en los procesos electorales durante décadas precedentes.

Por otro lado, también resulta llamativo el papel que todavía se le otorgaba a autoridades políticas dependientes del Poder Ejecutivo —Gobernadores y Jefes Políticos— para efectos de autorizar locales y actividades públicas de los partidos, lo cual parece ser un vestigio del fuerte papel que tuvo ese Poder en materia de organización de las elecciones antes de la creación del TSE. Las disposiciones que hacían referencia a esos funcionarios fueron cambiadas hasta 1988 cuando se estableció que las actividades requerían de la autorización de las “autoridades que correspondan” y que durante los dos meses previos a las elecciones, las autorizaciones serían dadas por funcionarios designados por el Tribunal Supremo de Elecciones<sup>16</sup>.

En esa misma reforma de 1988 se eliminó la limitación de que las manifestaciones, desfiles y otras actividades públicas solo podrían realizarse durante los dos meses previos a las elecciones, de manera que estas podrían realizarse en cualquier tiempo, con la autorización de las autoridades correspondientes. Por otro lado, se hizo más explícita la libertad de los partidos políticos de realizar, en cualquier tiempo, reuniones u otras actividades en sitios y recintos privados, sin necesidad de autorización.

También en 1988 fue establecida la “tregua navideña”, según la cual, entre el 16 de diciembre y el primero de enero, ambos inclusive, no podría realizarse propaganda electoral ni manifestaciones en vías o lugares públicos y solo los candidatos a la Presidencia podrían divulgar un mensaje navideño, según reglamentación que debería

---

<sup>16</sup> Ley N° 7094 del 27 de abril de 1988, publicada en La Gaceta N° 113 de 14 de junio de 1988.

dictar el TSE. Esta modificación se inscribió dentro de un debate sobre la supuesta necesidad de acortar las campañas electorales.

## **8.2 Sobre el uso de medios de comunicación**

En correspondencia con la situación del país y del campo de los medios de comunicación en ese momento histórico, al aprobarse el Código Electoral en 1952 solo se contempló a las imprentas, la prensa escrita y las radioemisoras.

Para poder publicar propaganda, las empresas debían inscribir ante el Registro Civil las tarifas que aplicarían y en el caso de la radio, un plan de horas que dedicarían a esa actividad. Únicamente las empresas que hicieran dicha inscripción podrían prestar el servicio de propaganda electoral y durante un período comprendido entre la convocatoria y el décimo día siguiente a la elección.

Se establecía que las emisiones radiales de propaganda político-electoral solamente podrían ser usadas por los partidos debidamente inscritos y en igualdad de condiciones. Los partidos deberían entregar con anticipación a la oficina transmisora, por escrito y firmado, el contenido del discurso o mensaje. Quien lo realizara ante el micrófono debería ajustarse estrictamente a lo escrito, sin proferir injurias ni calumnias.

Por otro lado, algo interesante era que se establecía claramente para qué podrían usarse las radioemisoras y la propaganda político electoral: *“únicamente con el objeto de explicar su programa o atacar el de sus contrarios”* (Artículo 85 del Código Electoral, 1952).

Finalmente, se establecía que las infracciones a las disposiciones sobre transmisiones por radio, constituirían delitos electorales de los que serían responsables solidariamente tanto los autores directos como el propietario, arrendatario y administrador de la estación.

Varias cosas llaman la atención en estas disposiciones: por un lado, se enuncia el derecho a usar en igualdad de condiciones los medios de comunicación; por otro, se le da énfasis a que sean usados para explicar el programa de gobierno y evitar injurias y calumnias; en tercer lugar, se establece la corresponsabilidad de los dueños de los medios en caso de delitos electorales en este campo; y por último, en contraste con los dos primeros puntos, el tono belicoso (“atacar”) resulta obviamente contrario al objetivo de que los procesos electorales se realizaran de forma pacífica y ordenada.

### ***La reforma de 1969: propaganda y financiamiento público a los partidos***

El término “atacar” fue sustituido por el de “impugnar” mediante una reforma al artículo 85 aprobada en 1969, con lo cual se moderó el tono del tipo de referencias a los programas de gobierno de los adversarios, que los partidos podrían hacer en su propaganda. Al mismo tiempo, se amplió el tipo de uso que los partidos podrían hacer de los medios pues además de explicar su programa o impugnar el de sus adversarios, se agregó *“así como para las demás actividades político- electorales y para examinar la conducta pública de los funcionarios y de los candidatos”*<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Ley N° 4341, del 30 de mayo de 1969, publicada en La Gaceta N° 129 del 8 de junio de 1969.

En esa misma reforma se actualizó el tipo de medios de comunicación a usar por los partidos pues se incluyó la televisión. Pero al mismo tiempo, se eliminó la disposición de que los partidos tendrían derecho a usar los medios “*en igualdad de condiciones*”, lo que constituyó un retroceso en la posibilidad de institucionalizar condiciones de competencia electoral más equitativas.

Por otro lado, si bien se mantenía el derecho de hacer propaganda en los medios para todos los partidos inscritos, se establecía que podrían hacerlo durante los seis meses previos a las elecciones y que aquellos partidos que no inscribieran candidaturas en el plazo correspondiente, perderían el derecho.

Otras modificaciones establecidas en la reforma de 1969 fueron:

- Las empresas de radio, televisión, periódicos e imprentas, debían inscribirse ya no ante el Registro Civil sino ante el Tribunal Supremo de Elecciones para poder transmitir propaganda. En la inscripción deberían consignar los horarios y tarifas a aplicar, las cuales no podrían ser superiores al promedio de las cobradas durante los 12 meses anteriores a la convocatoria a las elecciones, para los servicios comerciales corrientes.
- La inscripción debían hacerla las empresas durante el mes siguiente a la convocatoria a elecciones y la autorización sería por el mismo término establecido en 1952, es decir, hasta 10 días después de las elecciones.
- La autorización que les otorgara el TSE supondría también una obligación: que los medios no podrían negarle publicaciones apegadas a la ley a ningún partido, obviamente, siempre y cuando pagaran los costos correspondientes.
- Lo que publicaran los partidos debía corresponder a un texto escrito firmado por un representante autorizado del partido.
- El día anterior a las elecciones, los partidos solo podrían usar las radioemisoras y la televisión para explicar sus programas, referirse a sus candidatos o dar indicaciones a sus partidarios sobre el lugar donde estaban inscritos, pero no podrían “*combatir*” los programas o candidatos adversarios.
- Se estableció que el día de las elecciones los partidos no podrían publicar en periódicos ni transmitir en otros medios, propaganda de ningún tipo.
- Se especificaron las sanciones a las infracciones y se mantuvo la corresponsabilidad solidaria de los propietarios, gerentes, administradores o arrendatarios de los medios.
- Finalmente, una modificación muy relevante era que se establecía en el mismo artículo 85 que el TSE podría, a su juicio y en razón de las circunstancias, por propia autoridad, suspender la publicación o transmisión que violare las disposiciones establecidas en dicho artículo.

Como se puede ver, esta reforma de 1969 significó un salto importante en el establecimiento de reglas para las campañas electorales, lo que expresa la complejidad que estas iban adquiriendo y el uso de otros medios de comunicación como la televisión

La reforma de 1969 fue relevante también porque en la misma se creó el Capítulo 10 de Código Electoral, denominado “De la Deuda Política”. En él se desarrolló normativamente el sistema de la contribución estatal al pago de los gastos de los partidos políticos, que había sido establecido a nivel constitucional en 1956. La creación del capítulo de la deuda política tuvo consecuencias sobre la forma en que se realizarían las campañas electorales, sobre todo porque contenía una serie de disposiciones que tocaban el tema de la propaganda y el uso de los medios de comunicación:

- Se estableció el rubro de propaganda como uno de los conceptos de gasto —junto con organización, dirección y censo— que podrían justificar los partidos para recibir la contribución del Estado.
- Se estableció que en materia de propaganda, solo se reconocerían los gastos en que incurrieran los partidos a partir de la convocatoria a elecciones.
- Y en materia de medios de comunicación se establecieron, en términos de límites, los espacios que se le reconocerían a los partidos como gastos justificables dentro de la contribución estatal: a) no más de dos páginas por edición o su equivalente en pulgadas, en cada uno de los diarios nacionales; b) no más de ocho horas diarias en todas las radioemisoras; c) no más de tres horas diarias de televisión. Los partidos podrían distribuir, dentro de esos límites y según su criterio, el tiempo radial o televisivo así como el espacio en prensa.

Aunque están expresados en términos de límites, la verdad es que dichos espacios le daban un gran margen de maniobra sobre todo a los partidos que captaban la mayor parte de los recursos públicos. En ese sentido, no puede dejar de mencionarse que conforme a la normativa constitucional vigente en 1969, solo los partidos que alcanzaran como mínimo un 10% de los votos válidos<sup>18</sup> tendrían derecho a la contribución estatal, lo que obviamente favorecía a los grandes partidos y generaba condiciones de inequidad en la competencia electoral. Además, los partidos podrían usar los medios más allá de esos límites solventando los costos con otros recursos. Si a esto agregamos la eliminación del párrafo que establecía que los partidos tendrían derecho a usar los medios en igualdad de condiciones, mencionada arriba, lo que se institucionalizó en esta reforma fue la inequidad.

### ***La reforma de 1973: reducción de espacios en medios para propaganda***

Se fueron sofisticando y especificando normativas referentes al uso de los medios de comunicación, en correspondencia no solo con las innovaciones en ese campo, como era el caso de la televisión, sino también con el papel cada vez más relevante de los mismos en las campañas electorales y el desarrollo del sistema de financiamiento estatal a los partidos.

---

<sup>18</sup> Como se ha mencionado en el apartado sobre financiamiento de los partidos, ese umbral de acceso fue reducido en 1973 a un 5% y en 1997 a un 4%.

Como continuación a ese proceso, 4 años más tarde, en 1973, se dio una nueva reforma al código electoral que introdujo otros cambios en materia de propaganda y uso de los medios<sup>19</sup>. En ese entonces, se modificó incluso la estructura del artículo 85, parte del cual se desglosó en 9 incisos. Las principales modificaciones hechas fueron:

- Los límites de espacio en medios, que habían sido establecidos en 1969 para efectos de reconocimiento como gastos justificables dentro de la contribución estatal a los partidos, fueron reducidos en materia de prensa y televisión. Pero además, pasaron a ser límites generales (máximos) para la propaganda de todos los partidos. En ese sentido, se estableció en el artículo 85 que la propaganda de los partidos estaría limitada, para cada uno a:
  - a) no más de una página por edición (antes 2) o su equivalente en pulgadas en cada uno de los diarios nacionales;
  - b) una hora diaria en televisión (antes 3)
  - c) a ocho horas diarias en todas las radioemisoras (quedó igual).
- Se prohibió el uso de aeronaves para realizar propaganda, la colocación de la misma en las vías o lugares públicos y el uso de altoparlantes salvo en caso de manifestación o desfile en un lugar específico.
- Se estableció que las empresas autorizadas para realizar propaganda deberían presentar al TSE copia de los textos escritos de la propaganda el día siguiente de recibida, la cual debía ir firmada por el personero autorizado por el partido y por el representante legal de la empresa de publicidad, así como indicar el horario en que se transmitiría si se tratara de la radio o la televisión.
- Los partidos políticos, por su parte, deberían inscribir ante el TSE y en las empresas autorizadas para difundir propaganda, los nombres, rúbricas y cédulas de identidad de las personas facultadas para autorizar textos de propaganda.

Debe considerarse que un año antes, en 1972, se había reducido de 10% a 5% de los votos válidos, la barrera de acceso a financiamiento estatal a los partidos y que en 1971 había sido establecido el financiamiento estatal anticipado a los partidos, lo que se conoció como “deuda política adelantada”. Si bien la reducción de la barrera ampliaba las posibilidades de acceso, el financiamiento anticipado estaba sujeto al pasado electoral (haber obtenido como mínimo 5% de los votos válidos), lo que significaba una ventaja para los partidos ya establecidos en relación a aquellos que participaran por primera vez.

En ese contexto, la reforma de 1973 tenía como antesala la ampliación de la estructura de oportunidades en materia de financiamiento para los partidos ya establecidos y probablemente por ello estos estuvieron dispuestos a reducir los espacios para propaganda en prensa escrita y televisión, a prohibir ciertas formas de propaganda y a aumentar el control sobre los contenidos. Esto como una forma de responder, por otro

---

<sup>19</sup> Ley N° 5281 del 23 de julio de 1973, publicada en La Gaceta N° 168 del 7 de septiembre de 1973.

lado, a debates y críticas que ya desde ese momento se hacían sobre la duración de las campañas, el exceso de propaganda y gastos correspondientes.

### ***La reforma de 1988: reducción del período de campaña***

Con una nueva reforma, en 1988 <sup>20</sup>, se establecieron reducciones en el período para hacer propaganda electoral mediante las siguientes disposiciones:

- Tregua navideña: los partidos no podrían realizar ningún tipo de propaganda entre el 16 de diciembre y el 1 de enero.
- Los medios de comunicación autorizados podrían prestar servicios de propaganda ya no desde la convocatoria a las elecciones como estaba establecido hasta ese momento, sino a partir de 15 días después de la misma.
- Los partidos podrían usar los medios de comunicación “*en el período de los tres meses anteriores a las elecciones*”, no por los seis meses antes de las elecciones como estaba contemplado hasta entonces.
- Se amplió de uno a dos días antes de las elecciones, el período en que los partidos no podrían hacer manifestaciones, desfiles públicos ni propaganda de ninguna especie.

En cuanto a los espacios en los medios y contenidos de los mensajes, también se introdujeron modificaciones significativas:

- La hora diaria en televisión vigente hasta ese momento fue cambiada por 10 minutos diarios por canal, de los cuales 5 serían dedicados a cortos propagandísticos y 5 a exposiciones del candidato o de quien designara el partido, sobre su programa de gobierno. El tiempo no usado no sería acumulable, salvo el dispuesto para exposiciones del candidato o su representante, que podría acumularse dentro de una misma semana.
- En cuanto a radio, se pasó de “ocho horas diarias en todas las radioemisoras” a 10 minutos diarios no acumulables por emisora para cortos y un máximo de 30 minutos semanales para exposiciones sobre el programa de gobierno.
- Para propaganda en prensa escrita se mantenía el máximo de una página por edición, pero se estableció que durante la semana previa a la elección los partidos podrían publicar hasta cuatro páginas por edición, durante dos días, para exponer aspectos relacionados con su programa de gobierno o con la organización para el día de las elecciones.
- Finalmente, se restableció el principio de igualdad de condiciones que había sido eliminado en 1969, mediante la introducción del inciso j) en el artículo 85: “*Las empresas de comunicación, información y publicidad deberán garantizar igualdad de condiciones para todos los partidos políticos*”.

---

<sup>20</sup> Ley N° 7094 del 27 de abril de 1988, publicada en La Gaceta N° 113 de 14 de junio de 1988.

Con la reforma de 1988 parecía reforzarse una tendencia normativa hacia regular de forma cada vez más específica el uso de los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, así como a reducir el tiempo de las campañas. También se planteaba la necesidad de darle un mayor espacio a los planteamientos programáticos de los partidos en sus campañas a la par del ocupado por otro tipo de información y por la propaganda propiamente dicha. Por otro lado, aunque se restableció el enunciado de la igualdad de condiciones, lo cierto es ni antes ni en ese momento, se desarrollaron normativas específicas para garantizarla. De manera que seguiría prevaleciendo el criterio de mercado para el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

### ***La reforma de 1996: cúspide de la tendencia “regulacionista”***

Mediante una nueva reforma, aprobada en 1996 <sup>21</sup>, se llegó al punto más alto de la tendencia “regulacionista” en materia de propaganda, uso de los medios de comunicación y duración de las campañas. En esta ocasión se estableció que los partidos tendrían derecho a difundir en cualquier tiempo todo tipo de propaganda, **“excepto la electoral”**. La misma solo podría hacerse:

- Durante los meses de noviembre y enero inmediatamente anteriores a las elecciones.
- La “tregua navideña” establecida en 1988 se ampliaba todo el mes de diciembre de manera que durante el mismo no podría efectuarse propaganda electoral ni manifestaciones en vías o lugares públicos.

La reforma incluyó otra serie de disposiciones tales como:

- Los mítines no podrían realizarse en puentes, intersecciones de vías públicas, frente a templos religiosos, estaciones de bomberos o de la Cruz Roja, a menos de 200 metros de hospitales o dependencias de la Autoridad Política o centros educativos cuyas actividades pudieran verse afectadas.
- Solo los partidos con candidaturas debidamente inscritas podrían hacer mítines o reuniones públicas y solicitar inscripción de nuevos locales, durante los dos meses anteriores a la realización de las elecciones.
- Se reforzó el principio de igualdad y se planteó más explícitamente el interés de una mayor difusión de ideas y planteamientos programáticos en contraste con la de mensajes publicitarios reiterativos: *“El Tribunal Supremo de Elecciones establecerá las regulaciones específicas para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad en materia de difusión y asegurar la moderación de la cantidad de medios empleados. El Tribunal fomentará la difusión del pensamiento político y tratará de mantener la publicidad dentro de límites razonables”. “Ese Tribunal asegurará que los porcentajes de gasto destinados a difundir pensamientos, debates ideológicos y programáticos serán, en todo caso, superiores al porcentaje asignado a anuncios publicitarios reiterativos”*(Artículo 85).

---

<sup>21</sup> Ley N° 7653 del 10 de diciembre de 1996, publicada en La Gaceta N° 246 del 23 de diciembre de 1996.

- Fueron eliminados los límites de espacio y tiempo en los diferentes medios de comunicación y se estipuló que sería el TSE el que los establecería y publicaría, previa audiencia a los partidos políticos, dentro de los 10 días siguientes a la convocatoria a elecciones.
- Se estipuló que desde el día siguiente a la convocatoria y hasta el día de las elecciones, ni el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada ni las empresas públicas, podrían realizar difusiones relativas a su gestión, salvo aquellas con información estrictamente técnica de interés para los usuarios de servicios públicos.
- Los partidos no podrían contratar los servicios a los concesionarios del transporte público de personas el día de las elecciones, el anterior ni el posterior. Los concesionarios de servicios de autobuses estarían en la obligación de prestar el servicio como si fuera un día normal y poner a disposición del TSE los autobuses y el personal correspondiente. Estas disposiciones, según un transitorio, entrarían en vigencia para las elecciones de 2002.
- Se estableció que las empresas que realizaran encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral debían inscribirse en el TSE dentro de los 15 días posteriores a la convocatoria a elecciones. Y por otro lado, se prohibió la publicación de resultados de encuestas y sondeos de ese tipo, por cualquier medio, dentro de los dos días previos y el propio día de las elecciones.

En correspondencia con ese conjunto de disposiciones, en el ámbito del financiamiento estatal a los partidos, se estableció que no se reconocería como gastos justificables: el embanderamiento, los derivados de la organización de más de 25 plazas públicas por partido ni los gastos en que incurrieran los partidos en el transporte de electores.

Esas reformas fueron realizadas en un marco de bastante acuerdo entre los partidos mayoritarios en un momento en que parecía estar consolidándose el bipartidismo. De manera que la reducción del período de campaña, de los gastos de los partidos y el reforzar las regulaciones sobre el uso de los medios de comunicación, fueron ideas que contaron con el apoyo mayoritario de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa en ese momento, así como del Tribunal Supremo de Elecciones. En el trasfondo estaban críticas a la duración de las campañas, al exceso de propaganda y de gastos, así como la idea de transitar hacia un mayor debate de ideas y propuestas programáticas entre los partidos.

Pero frente al acuerdo relativo entre los partidos, aparecieron los intereses de actores que habían venido cobrando cada vez más relevancia y protagonismo en las campañas electorales: los medios de comunicación.

#### ***Resolución de la Sala IV sobre las reformas de 1988 y 1996: los medios de comunicación frente a la regulación***

En 1997, en respuesta a una acción de inconstitucionalidad interpuesta por Andrés Borrásé Sanou, de la Cámara de Diarios Nacionales y del señor Luis Amón Castro, la

sala IV Constitucional dictó una resolución<sup>22</sup> que declaraba inconstitucionales varias de las disposiciones establecidas en las reformas de 1988 y 1996 en materia de campañas y propaganda. Como consecuencia de esta resolución:

- Se estableció que los partidos podrían hacer en cualquier tiempo todo tipo de propaganda, *“inclusive electoral”*. Se eliminó por tanto la disposición de que solo durante los meses de noviembre y enero inmediatamente anteriores a las elecciones podrían los partidos difundir propaganda.
- La tregua navideña entre el 16 de diciembre y el 1° de enero, fue restablecida.
- Se eliminó el inciso a) del artículo 85 en el que se establecía que la inscripción de las empresas que prestarían servicios de propaganda electoral debería hacerse en el TSE dentro del mes siguiente a la convocatoria y que su autorización se extendería hasta diez días después de las elecciones. En el artículo mantiene el que las empresas deben estar inscritas, pero perdía totalmente sentido el período de autorización en tanto se había establecido que la propaganda podrían hacerla los partidos en cualquier tiempo.
- Del inciso b) del mismo artículo 85, fue eliminada una parte en la que se había establecido que se rechazarían de plano solicitudes que tuvieran tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses anteriores a la convocatoria de las elecciones para servicios comerciales corrientes. Fue eliminada así una medida que podría haber constituido un límite a eventuales abusos de los medios de comunicación y se las dejaba entonces en libertad de establecer sus tarifas según su criterio.
- También fue declarado inconstitucional y por lo tanto eliminado el inciso e) del artículo 85 en el que se establecía que durante los tres meses anteriores a las elecciones solo los partidos con candidaturas inscritas podrían usar los servicios de las empresas autorizadas para difundir su propaganda político-electoral, para explicar su programa, impugnar el de los contrarios, formular planteamientos de carácter ideológico, informar sobre actividades político electorales y examinar la conducta de los candidatos opuestos.
- En cuanto al inciso f) de dicho artículo en el que se establecía, según la reforma de 1996, que el TSE dictaría las regulaciones para garantizar el principio de igualdad en la difusión de la propaganda y asegurar la moderación en el uso de los medios, también fue declarado inconstitucional. La sala IV ordenó restablecer parte del inciso tal como había sido aprobado en la reforma de 1998 que disponía los límites de espacio y tiempo en medios: no más de una página por edición en cada uno de los diarios nacionales; un máximo de 10 minutos diarios por canal de televisión; un máximo de 10 minutos diarios por emisora de radio.
- La resolución de la Sala IV eliminó también el inciso h) del artículo 85 en el que se establecía que las empresas deberían presentar al TSE, copia de los textos o piezas de propaganda que transmitieran, imprimieran o publicaran, debidamente

---

<sup>22</sup> Sala IV de la Jurisdicción Constitucional, Voto N° 1750-97 del 21 de marzo de 1997.

formadas por el personero del partido autorizado y el representante legal de la empresa.

- La Sala IV declaró inconstitucional la disposición del inciso k) que autorizaba al TSE a suspender publicaciones o transmisiones que fueran violatorias de las disposiciones contenidas en el artículo 84 del Código Electoral.
- Y por último, la resolución declaró inconstitucional el inciso c) del artículo 151 en el que se establecían sanción con prisión de dos a doce meses a las personas físicas, representantes de empresas, de los partidos políticos y de las instituciones que desacataran entre otras disposiciones, las contenidas en el artículo 85 (disposiciones para empresas de propaganda electoral), 85 bis (transporte de electores) y 85 ter (divulgación de encuestas y sondeos).

Como se puede observar, la Sala IV se trajo abajo muchos de los mecanismos regulatorios en materia de propaganda y uso de los medios de comunicación por parte de los partidos, así como de los procedimientos de control y fiscalización por parte del TSE incluyendo la posibilidad de aplicar ciertas sanciones.

Se podría decir que se pasó de un paradigma “regulacionista” que había venido construyéndose desde 1973, a un sistema poco regulado tanto en lo que tiene que ver con los partidos políticos como con las empresas de los medios de comunicación. Ese sistema sigue vigente hoy pues después de la resolución de la Sala IV en 1997, no se han hecho reformas significativas al Código Electoral<sup>23</sup>.

La posibilidad de establecer condiciones de equidad para la competencia, en lo que se refiere al uso y acceso a los medios de comunicación, se debilitó aún más a partir de 1997, quedando los partidos y las empresas en un marco donde la lógica predominante es la del mercado.

### **8.3 Prohibiciones en materia de propaganda y campañas**

Además de las ya mencionadas en los puntos anteriores, establecidas en el Código Electoral de 1952 y sus reformas, existen algunas más generales pero significativas en materia de propaganda y campañas electorales. Las mismas están orientadas a reducir la intromisión de elementos religiosos y ponerle límites a la posibilidad de que autoridades políticas de gobierno y funcionarios públicos usen sus posiciones para favorecer a su partido durante las campañas electorales.

La primer prohibición es la de hacer propaganda que se valga de las creencias religiosas del pueblo o que use motivos religiosos para propiciar la adhesión o separación de partidos o candidaturas particulares.

---

<sup>23</sup> La última reforma al Código fue hecha en el 2001 y consistió en postergar la entrada en vigencia de la disposición de que los concesionarios del transporte público pusieran a disposición del TSE las unidades y personal el día de las elecciones, hasta que se implementara el voto electrónico. Mientras tanto, las empresas de transporte deben prestar el servicio como si fuera un día normal y los partidos no pueden contratar sus servicios. (Ley n° 8121 del 23 de julio del 2001. Publicada en La Gaceta N° 163 del 27 de agosto del 2001)

La segunda es la prohibición a los empleados públicos para que durante las horas de oficina se realicen actividades de propaganda política.

Y la tercera, la prohibición de tomar parte de las actividades de los partidos, asistir a clubes o reuniones, usar la autoridad o influencia a favor de partidos, usar divisas o distintivos partidarios, colocar vivas en sus viviendas o hacer cualquier ostentación partidista para los siguientes funcionarios: el “Presidente de la República, los Ministros y Subsecretarios de Estado; el Secretario Particular de la Presidencia y los Oficiales Mayores de los Ministerios; los Gobernadores y sus Secretarios; los Jefes Políticos y sus Secretarios; los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones; el Director y empleados del Registro Civil; los telegrafistas; los empleados de correos; los funcionarios y empleados del Poder Judicial..(...) Los militares de cualquier orden y graduación, los miembros de la Guardia Civil, los Guardias Fiscales o los que desempeñen funciones de autoridad semejantes” (Artículo 88 del Código Electoral).

En 1982, mediante la Ley n° 6833<sup>24</sup> se introdujeron modificaciones de redacción en el artículo 88, de manera que se actualizaron las nuevas denominaciones de algunos cargos públicos, como por ejemplo: Viceministros en lugar de Subsecretarios de Estado; Delegados cantonales y distritales de la Guardia de Asistencia Rural, en lugar de Jefes Políticos y Agentes de Policía, entre otros.

En 1996 se realizó otra reforma a este artículo que consistió en: a) incluir en la lista de funcionarios públicos al Contralor y Subcontralor de la República, Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes, Procurador General y Procurador Adjunto y Agentes del OIJ; b) eliminar referencia a militares (en el sentido de que no podrán presentarse a emitir el voto con armas) y es su lugar referirse "miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del OIJ ni quienes desempeñen funciones semejantes de autoridad"; c) modificar la redacción de parte final del artículo quedando así: "En materia electoral, los funcionarios incluidos en los párrafos segundo y tercero de este artículo, únicamente podrán ejercer su derecho de emitir el voto el día de las elecciones, en la forma y condiciones establecidas en este Código"<sup>25</sup>.

A pesar de las dificultades para que se ponga en práctica esta última prohibición, dados los múltiples entrelazamientos entre el partido en el gobierno y el gobierno mismo, ha sido un referente muy importante al menos para limitar y vigilar que los gobiernos no utilicen a su antojo los recursos públicos e institucionales a favor del partido oficial en la competencia electoral. Y en todo caso, se trata de una norma específica relacionada con uno de los principios constitucionales que se supone deben regir en materia del sufragio, a saber, el de *“imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas”*.

-----

Hasta aquí hemos reseñado algunos de los componentes fundamentales del régimen electoral costarricense, a manera de introducción a las reglas y procedimientos bajo las que tienen lugar las elecciones. Estas han sido parte de las normas que han regido los 14 procesos electorales celebrados entre 1953 y 1974.

---

<sup>24</sup> Ley N° 6833 del 21 de diciembre de 1982, Publicada en La Gaceta N° 248 del 27 de diciembre de 1982.

<sup>25</sup> Ley N° 7653 del 28 de noviembre de 1996, Publicada en La Gaceta N° 246 del 23 de diciembre de 1996.

Si bien la estructura básica del régimen electoral y sobre todo la del sistema electoral, se ha mantenido estables durante todo este período, también es cierto que se han hecho ajustes y modificaciones en varios ámbitos, a partir de iniciativas que han provenído tanto de los propios partidos políticos como del máximo organismo electoral, el TSE. En ese sentido, el régimen electoral costarricense ha sido relativamente estables, pero de ninguna manera estático. Muchos de los cambios que se le han hecho muestran su carácter dinámico, el cual se vincula en parte con el dinamismo del propio sistema de partidos en diferentes etapas o momentos de su trayectoria histórica.

En esta reseña no hemos agotado todos los componentes y disposiciones específicas del régimen electoral. Para más detalle, se puede consultar directamente a los cuerpos normativos específicos que lo integran:

### [Constitución Política de la República de Costa Rica](#)

#### **LEYES**

[Código Electoral](#)

[Ley Orgánica del Tribunal Supr. de Elecciones y del Registro Civil](#)

[Código Municipal](#)

[Ley de Regulación del Referéndum](#)

[Ley de Iniciativa Popular](#)

#### **REGLAMENTOS**

[Auxiliares Electorales](#)

[Cancelación o Anulación de Credenciales Municipales](#)

[Creación de Distritos Electorales y Juntas Receptoras de Votos](#)

[Cuerpo de Delegados del TSE](#)

[Denuncias por parcialidad o participación política](#)

[Distribución de posiciones en las distintas papeletas](#)

[Inscripción de empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral.](#)

[Pago de los gastos de los Partidos Políticos](#)

[Ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios](#)

[Fiscalización de escrutinio](#)

[Integración extraordinaria e instalación de las Juntas Receptoras de Votos por el TSE](#)

[Celebración de asambleas de Partidos Políticos](#)

[Procesos de Referéndum](#)

[Consejo de Partidos Políticos](#)

[Observación Internacional de procesos electivos y consultivos](#)

#### **BIBLIOGRAFÍA**

Arias, Bernal: **Reformas Constitucionales (Constitución de 1949) Costa Rica**. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 2001.

Briceño F. Olman y Casas, Z. Kevin: **¿Democracia Representativa en Costa Rica? Análisis del sistema de elección de diputados en Costa Rica y sus perspectivas de cambio**. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1991.

Casas, Kevin: *“Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos”*. En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.

----- **Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay**. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy. Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2002.

Chacón Pacheco, Nelson: **Reseña de nuestras leyes electorales**. LIL S.A., San José, 1975.

Fernández, Oscar: **Vigencia y cambios en la escogencia de candidatos a Diputado y elección de Diputados**. Asamblea Legislativa, Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL), San José, 1995.

----- *“Representación Parlamentaria en la Costa Rica de Hoy”*. En: Rovira Mas, Jorge (Editor), **La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI**, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.

Hernández, Gerardo, *“El financiamiento a los partidos políticos en Costa Rica: rasgos del desarrollo histórico de su marco normativo y propuestas de modificación”*. En: Rovira Más, Jorge (Editor), **Desafíos Políticos de la Costa Rica Actual**. Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2007.

----- **Dinámicas del Sistema de Partidos y de Cambio Institucional en el Régimen Electoral Costarricense, 1953-2002**. Tesis de Doctorado en Ciencia Social con especialidad en Sociología, El Colegio de México, 2007.

Lehoucq, Fabrice: **Instituciones Democráticas y Conflictos Políticos en Costa Rica**. EUNA, Heredia, Costa Rica, 1998.

Lehoucq, Fabrice y Molina, Iván: **Urnas de lo inesperado :fraude electoral y lucha política en Costa Rica.(1901-1948)**. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. 1999

Malamud, Carlos (coordinador): **Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)**. Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México. 2000

Merino, José: **Manuel Mora y la democracia costarricense**. Viaje al interior del Partido Comunista. EFEUNA, Heredia, 1996.

Muñoz, Hugo Alfonso (2006): **El Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica**. Informe preparado para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humanos Sostenible. [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Nohlen, Dieter: *“Sistemas Electorales”*. En: Nohlen, D.(Coord.) **Diccionario Electoral**, IIDH-CAPEL San José, 1988.

Obregón Quesada, Clotilde: **El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica**. Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, 2000.

Oconitrillo, Eduardo: **Un siglo de política costarricense**. Crónica de 23 campañas presidenciales. EUNED, San José, 1981

Silva Hernández, Margarita: **Desarrollo Jurídico Institucional del sistema electoral en Costa Rica (1821-1870)**. Avances de Investigación, N° 50, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad de Costa Rica. 1990

----- **Los Procesos Electorales en la ciudad de San José (1821-1838)**.

Avances de Investigación, N° 57, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad de Costa Rica, 1991.

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

Varela, Marcelo (2006): **Costa Rica, la organización y administración de las elecciones 2006 ¿luces de recaución? o ¿los desafíos de nuevos tiempos?**. Informe preparado para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

#### DOCUMENTOS OFICIALES

**Código Electoral**. Decreto Legislativo N° 500 de 18 de enero de 1946 y sus reformas. Imprenta Nacional, San José, C.R. 1947.

**Ley Orgánica del Registro Civil y Código Electoral**. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1953.

**Ley Orgánica del Registro Civil y Código Electoral**. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1981.

**Código Electoral**. Imprenta Nacional, 1997.

**Código Electoral**. TSE. [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr) (30/05/09)

**Constitución Política de la República de Costa Rica. Anotada y Concordada**. Editorial Juricentro, San José, 1985.

**Constitución Política de la República de Costa Rica**. [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (30/05/09)