

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

RENDICIÓN DE CUENTAS:

2009-2015

MAGISTRADO MAX ALBERTO ESQUIVEL FAERRON



TABLA DE CONTENIDO

I. PRESENTACIÓN	4
II. 2009-2015: UNA COYUNTURA DE GRANDES CAMBIOS	5
II.1 LA REFORMA INTEGRAL DEL CÓDIGO ELECTORAL.....	5
II.2 LOS CAMBIOS EN LA COYUNTURA POLÍTICA	8
III. LABOR SUSTANTIVA (2009-2015)	10
III.1 PRINCIPIO DE IGUALDAD POLÍTICA: APORTES DESDE EL ÁMBITO JURISDICCIONAL	12
III.1.1 IGUALDAD DEL VOTO	14
III.1.2 PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA	16
III.1.3 DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	23
III.1.4 EQUILIBRIO EN LA CONTIENDA	25
III.1.5 IGUALDAD PARA LA DELIBERACIÓN INFORMADA	28
III.1.6 ACCESO IGUALITARIO A PROGRAMAS Y EVENTOS DE CAPACITACIÓN	30
III.2 PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: APORTES DESDE EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.....	31
III.2.1 TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN INTERNA	33
III.2.2 TRANSPARENCIA EN ACTUACIONES DE MILITANTES PARTIDARIOS DESIGNADOS EN CARGOS DE GOBIERNO.....	34
III.2.3 TRANSPARENCIA EN LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO	35
III.2.4 TRANSPARENCIA EN LA LIQUIDACIÓN DE GASTOS	36
III.2.5 TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE OBLIGACIONES PARTIDARIAS	39
III.3 LA LIBERTAD DEL SUFRAGIO: APORTES DESDE EL ÁMBITO JURISDICCIONAL	41
III.3.1 EL SECRETO DEL VOTO	43
III.3.2 EL OFRECIMIENTO DE DÁDIVAS.....	44
III.3.3 LA UTILIZACIÓN DE CREENCIAS O MOTIVOS RELIGIOSOS.....	46
III.3.4 LIBERTAD DEL SUFRAGIO EN EL CONTEXTO DE LA RELACIÓN LABORAL	48
III.4 VALORACIÓN GENERAL SOBRE LOS APORTES JURISDICCIONALES	51
IV. APORTES DESDE EL ÁMBITO DE LAS FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y DE FORMACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA	53
IV.1 APORTES DESDE EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	54
IV.1.1 EL VOTO COSTARRICENSE EN EL EXTRANJERO	54
IV.1.2 PROYECTO DE LEY DE FRANJAS ELECTORALES.....	57
IV.1.3 EQUIPARACIÓN DE CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL VOTO	58
IV.1.4 LA SUPERACIÓN DEL ABSTENCIONISMO TÉCNICO	63
IV.1.5 MEDIDAS DE CONTROL Y TRANSPARENCIA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	64
IV.2 APORTES DESDE LAS FUNCIONES DE FORMACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA	67

IV.2.1 EL PROYECTO VOTANTE INFORMADO	69
IV.2.1.1 LOS DEBATES <i>COSTA RICA ELIGE</i>	69
IV.2.1.2 LOS FICHEROS WEB CON INFORMACIÓN SOBRE LOS CANDIDATOS Y SUS PROPUESTAS	71
IV.2.2 LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN Y DE FORMACIÓN EN VALORES.....	72
IV.2.3 OTRAS CONTRIBUCIONES RELEVANTES.....	73
V. APORTES DESDE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CULTURALES	74
VI. BALANCE FINAL. IGUALDAD POLÍTICA, TRANSPARENCIA Y LIBERTAD DEL SUFRAGIO: ACCIONES DEL TSE EN FUNCIÓN DEL CIUDADANO COMO CAUSA Y FIN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL.....	77
VII. ANEXO: RESUMEN DE DATOS ESTADÍSTICOS.....	86

TABLA DE CONTENIDOS: OTROS ELEMENTOS

Gráfico N°1: Organigrama del Tribunal Supremo de Elecciones.....	8
Gráfico N°2: Ejes fundamentales de trabajo (2009-2015).....	12
Gráfico N°3: Organización de funciones del IFED.....	68
Gráfico N°4: Participación en resoluciones sobre igualdad del voto.....	79
Gráfico N°5: Participación en resoluciones sobre participación política efectiva.....	80
Gráfico N°6: Participación en resoluciones sobre democracia interna de los partidos políticos.....	80
Gráfico N°7: Participación en resoluciones sobre equilibrio en la contienda.....	81
Gráfico N°8: Participación en resoluciones sobre igualdad para deliberación informada.....	81
Gráfico N°9: Participación en resoluciones sobre acceso igualitario a programas y eventos de capacitación.....	82
Gráfico N°10: Participación en resoluciones sobre transparencia en la gestión interna y actuaciones de militantes partidarios designados en cargos de gobiernos.....	82
Gráfico N°11: Participación en resoluciones sobre transparencia en las fuentes de financiamiento.....	82
Gráfico N°12: Participación en resoluciones sobre transparencia en la liquidación de gastos.....	83
Gráfico N°13: Participación en resoluciones sobre transparencia en la gestión de obligaciones partidarias.	83
Gráfico N°14: Participación en resoluciones sobre utilización de creencias o motivos religiosos.....	84
Gráfico N°15: Participación en resoluciones sobre libertad de sufragio en el contexto de la relación laboral.....	84
Gráfico N°16: Expedientes tramitados por año.....	86
Gráfico N°17: Participantes según tipo de trabajo y tema.....	86
Gráfico N° 18: Total de participaciones en resoluciones durante la gestión.....	87
Imagen N°1: Debates organizados por el TSE en 2014.....	71
Imagen N° 2: Fichero de candidatos en página web.....	72
Tabla N°1: Funciones de Administración Electoral y de Formación Política y Ciudadana.....	54
Tabla N°2: Padrón electoral y cantidad de JRV por consulado.....	55
Tabla N°3: Participación y abstencionismo en el voto en el extranjero (Elecciones Nacionales 2014).....	56
Tabla N°4: Material de apoyo distribuido para las Elecciones Nacionales.....	59
Tabla N°5: Hogares de ancianos que fueron centros de votación por provincia.....	60
Tabla N°6: JRV habilitadas según la cantidad de electores (privados de libertad, ancianos e indígenas) por	62



provincia.....	
Tabla N°7: Porcentaje de participación de privados de libertad, ancianos e indígenas en los últimos 3 procesos.....	62
Tabla N°8: Resumen del proceso de revisión de liquidaciones trimestrales de la reserva de organización política y capacitación (Marzo 2010-Diciembre 2014).....	66
Tabla N°9: Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el 2009.....	75
Tabla N°10: Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el 2010.....	76
Tabla N°11: Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el 2011.....	76
Tabla N°12: Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el 2012.....	76
Tabla N°13: Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el 2013.....	77
Tabla N°14: Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el 2014.....	77
Tabla N°15: Tipo de resoluciones registrales por año.....	87
Tabla N°16: Tipo de asuntos electorales por año.....	88



I. PRESENTACIÓN

Mediante el Artículo n° XVIII de la Sesión 14-09 del 27 de abril de 2009, la Corte Suprema de Justicia decidió reelegirme como Magistrado Propietario del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para el período que va desde el 7 de mayo de 2009 hasta el 6 de mayo en curso.

El presente informe es un ejercicio de rendición cuentas que pretende servir de insumo para que las señoras y señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia conozcan los resultados de mi gestión durante el período comprendido entre el 7 de mayo de 2009 y el 31 de enero de 2015 como Magistrado del TSE y valoren mi aspiración para reelegirme en el cargo para un nuevo período.

Presentar un informe de esta naturaleza como integrante de un órgano colegiado plantea varias dificultades. No es fácil incluir en el informe individual los resultados de un trabajo que se hizo en equipo y en el que participé como pieza de un engranaje más amplio. Tampoco lo es informar sobre los productos de una actividad que estuvo bajo mi propia responsabilidad, sin desestimar el aporte siempre oportuno y valioso de quienes deliberan y apoyan para lograr esos resultados. El Informe pretende, entonces, reseñar mi contribución como parte del equipo que tuvo que guiar al TSE en una coyuntura de profundos cambios y renovados retos para la institucionalidad democrática del país.

Rendir cuentas se constituye en la actualidad en uno de los pilares de legitimación del régimen democrático, de ahí que su puesta en escena suponga un abordaje cuidadoso dirigido a dotar al régimen político de mecanismos que contribuyan a fortalecer su confianza y credibilidad. A la vez que reivindica la posición de los habitantes como titulares del poder, un sistema de evaluación se constituye, en sí mismo, en una garantía para la población en tanto establece obligaciones y responsabilidades para los funcionarios públicos que, en tanto simples depositarios de la autoridad, están constreñidos a hacerlo según lo dispone el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política. Ello implica, asimismo, que las instituciones deben mantenerse en relación constante con su entorno lo que les permitirá recibir insumos para adaptarse a las exigencias cambiantes de la realidad.

El trabajo que desarrolla el TSE no está exceptuado de lo anterior, por lo que debe estar bajo el escrutinio permanente de la población. Resulta necesario, en ese sentido, aprovechar mecanismos, como el que representa este Informe de rendición de cuentas,



para informar sobre los resultados de la gestión y recoger criterios y propuestas que sirvan para mejorar el trabajo realizado.

II. 2009-2015: UNA COYUNTURA DE GRANDES CAMBIOS

No es posible iniciar este Informe sin hacer referencia al contexto social y político que marcó el período de seis años que comprende. Fue una época en la que se produjeron cambios de gran importancia en la coyuntura política y en el marco jurídico electoral que, sin duda, enrumbaron el trabajo del Tribunal Supremo de Elecciones. Especialmente relevantes para comprender los retos que se le presentaron a la institución, durante ese período fueron la reforma integral a la normativa electoral y los cambios suscitados en las preferencias electorales de la ciudadanía.

II.1 LA REFORMA INTEGRAL DEL CÓDIGO ELECTORAL

Sin duda, el primero y más importante de los cambios que se produjo en este período fue la reforma al Código Electoral de 1952. Cabe indicar, en ese sentido, que el trabajo sostenido que realizó el TSE brindando asesoría a la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa durante varias legislaturas, permitió que en el año 2009 se alcanzara el consenso político necesario para concretar la reforma integral de una normativa electoral que ya no respondía a las demandas de una sociedad muy diferente a la de la época en la que había sido promulgado; reconociendo, eso sí, que bajo su égida fue posible garantizar la libertad del sufragio en los procesos electorales.

El nuevo Código Electoral, que entró en vigencia el 2 de setiembre de 2009, tuvo como punto de partida el proyecto de reforma elaborado por el mismo TSE en el año 2001 y que desde ese momento ingresó a la corriente legislativa por iniciativa del Poder Ejecutivo.¹

Esa propuesta inicial incluía modificaciones normativas para incorporar garantías de equidad en la contienda electoral, mecanismos para el ejercicio de la ciudadanía activa por parte de la población, además de medidas como la paridad de género en la estructura interna de los partidos y en la designación de candidaturas y otras para reducir, por ejemplo, las barreras que impedían la representación política en el parlamento y las municipalidades. Cabe indicar, sin embargo, que durante la discusión final del proyecto, la

¹ Corresponde al entonces Presidente de la República incorporar el proyecto de ley en la corriente legislativa haciendo uso de la potestad de iniciativa legislativa que le asigna la Constitución Política al Poder Ejecutivo. Posteriormente el proyecto fue tramitado bajo el expediente legislativo n° 14.268.

mayoría de tales propuestas no contaron con el apoyo de la Comisión Legislativa de Reformas Electorales.²

La postergación de la reforma integral del Código hasta 2009 se vio influida, favorablemente, por una tendencia a nivel del derecho comparado latinoamericano que privilegiaba otro tipo de temas como el fortalecimiento de la institucionalidad electoral y la consolidación de los partidos políticos.³ Puede afirmarse, desde esta perspectiva, que ambas corrientes impactaron en distinta medida la reforma lograda a finales del 2009.

Por todo ello, si se analiza el nuevo paradigma que sirve de fundamento a la concepción de democracia que orienta el Código Electoral vigente, es posible identificar un cambio sustantivo en cuanto a los fines y prioridades que establece la nueva normativa electoral.

La propuesta que plantea el estudio del PNUD al estudiar la democracia latinoamericana, brinda algunos criterios que sirven para comprender mejor la profundidad de los cambios acaecidos.⁴ Así, por ejemplo, un análisis de la anterior normativa electoral realizado desde la perspectiva que aporta el PNUD, permite señalar que privilegiaba el concepto de democracia electoral desarrollado en dicho estudio. Se trataba de un cuerpo normativo que regulaba en detalle los procedimientos necesarios para la realización de contiendas electorales que aseguraran el respeto al sufragio expresado en las urnas. No atendía, sin embargo, otros aspectos que en la actualidad se consideran esenciales en el ámbito del derecho electoral.

No se establecían, por ejemplo, regulaciones sobre la naturaleza y funcionamiento de los partidos políticos como actores fundamentales del proceso según lo dispone la propia

² En la última consulta legislativa contestada por el TSE en relación con el dictamen del expediente 14.268 “Código Electoral”, el organismo electoral realizó la siguiente manifestación:

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

³ Zovatto, Daniel. La Reforma Político-Electoral en América Latina 1978-2007: Evolución, Situación Actual, Tendencias y Efectos. *Revista de Derecho Electoral*. Segundo Semestre 2008, n° 6, p. 57

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.



Constitución Política. El Tribunal Supremo de Elecciones se concentraba en la eficiente organización de procesos electorales y no existían regulaciones que reconocieran el papel central de la ciudadanía como causa y fin de la institucionalidad electoral.

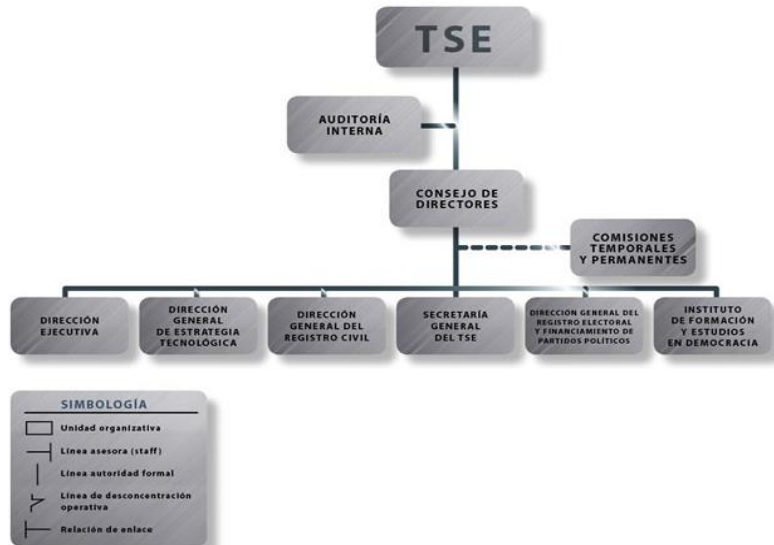
En ese sentido puede afirmarse que el nuevo Código Electoral plantea un cambio cualitativo en el concepto de democracia que promueve, pues no solo innova y mejora la regulación de la competencia electoral propiamente dicha, sino que también incursiona - con determinación y de manera inclusiva- en la promoción de una ciudadanía activa.

Aunque la ley aprobada guarda distancia en cuanto a su profundidad respecto de la propuesta inicial planteada por el Tribunal Supremo de Elecciones, se debe reconocer que esta reforma integral al Código constituye un paso fundamental para la construcción de lo que el estudio del PNUD denomina una 'democracia de ciudadanía'.

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

Ciertamente, tal orientación encuentra un reflejo evidente en los cambios que esa normativa electoral le imprimió a las atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia de administración electoral, de jurisdicción electoral, de las funciones cuasi-legislativas, de acciones de promoción ciudadana y de sus funciones como jerarca administrativo, los cuales, a su vez, se vieron reflejados en la actual estructura interna del organismo electoral. En virtud de dichos cambios, la nueva estructura orgánica quedó establecida de la siguiente forma:

Gráfico N°1
Organigrama del Tribunal Supremo de Elecciones



FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones. [Web en línea] [Consulta: 20-01-2014]

II.2 LOS CAMBIOS EN LA COYUNTURA POLÍTICA

Las modificaciones apuntadas en la normativa electoral coincidieron con un período de intensos cambios políticos en la conformación del sistema de partidos, en las preferencias políticas de la ciudadanía y en los mismos resultados electorales.⁵

Fueron seis años en los que la población tuvo la oportunidad de acudir a las urnas en cuatro ocasiones pues se celebraron dos procesos electorales para elegir presidente, vicepresidentes y diputados en el 2010 y el 2014, el último de ellos con segunda ronda de votación o balotaje, y otro para la designación de cargos municipales (2010).

Esta intensa actividad electoral permitió poner a prueba la institucionalidad democrática del país, ratificándose de esta manera la capacidad de nuestro sistema para garantizar la libertad del sufragio y el respeto a los derechos civiles y políticos de la población.

Además de los cuatro procesos eleccionarios realizados, la intensidad de este período estuvo marcada por acontecimientos políticos inéditos y la aplicación, por primera vez, de

⁵ Según lo explica el XX Informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible, en este período se gestó una fase de transición que inició con el resquebrajamiento del bipartidismo y concluyó con el advenimiento de un sistema multipartidista que se refleja en la composición de un parlamento con el más alto número de partidos de la historia.

las reformas introducidas en el nuevo Código Electoral, sobre todo a partir de las elecciones presidenciales del 2014.⁶ Sobre el particular, el XX Informe del Estado de la Nación señala lo siguiente:

“Las dos rondas electorales celebradas en febrero y abril de 2014 comprueban que el país cuenta con una institucionalidad democrática robusta y una ciudadanía vibrante. La campaña estuvo marcada por eventos inéditos en la historia del país, con una fuerte polarización política y varias renunciadas de candidatos. Esto ocurrió en el contexto de una amplia competencia que se llevó a cabo bajo los más altos estándares democráticos; fueron elecciones libres y justas, desarrolladas en un escenario de paz social. Además, se ampliaron los espacios formales de participación ciudadana con la aplicación de la paridad de género y el voto en el extranjero. Los resultados fueron acatados sin mayores cuestionamientos, con altos niveles de confianza en la labor del Tribunal Supremo de Elecciones.”⁷

De acuerdo a lo indicado, el período marcó la consolidación de un sistema multipartidista que fue producto de cambios en las preferencias políticas de la población, más que de reformas político electorales impulsadas para buscar una mayor pluralidad política.⁸ Resultado de ello, las elecciones presidenciales y legislativas del año 2014 provocaron un aumento en la fragmentación partidaria del Congreso, con una representación legislativa de nueve agrupaciones políticas y una disminución en los escaños ocupados por mujeres.⁹

Los resultados electorales que durante este período arrojaron una constante de abstencionismo de cerca de una tercera parte de la población,¹⁰ también confirmaron que

⁶ Cabe indicar que muchos de los cambios más importantes no se aplicaron en las elecciones presidenciales y legislativas de 2010 debido a la fecha tardía en la que entró en vigencia el Código Electoral (2 de setiembre de 2009) en relación con la fecha de realización de esas elecciones en febrero de ese año. Así, por ejemplo, ya la mayoría de los partidos habían avanzado o finalizado los procesos de selección de candidatos y, por otra parte, ya no era posible desarrollar los mecanismos para incluir en el padrón a los electores en el extranjero.

⁷ Programa de Estado de la Nación. Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Vigésimo Informe. San José: Editorial, 2014

⁸ Según el XX Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, este proceso se explica por el desencanto de la ciudadanía con los partidos de más larga tradición y el surgimiento de nuevas alternativas que consiguieron amplio apoyo.

⁹ Cabe señalar que aunque esta fue la primera elección en la que se aplicó el mecanismo de la paridad de género con alternancia en las papeletas legislativas, los resultados fueron influidos por la decisión de la mayoría de los partidos de que sus listas provinciales de candidatos al Congreso fueron encabezadas por hombres.

¹⁰ El abstencionismo en las votaciones realizadas en el país fue de 30,9% en las elecciones presidenciales y legislativas de 2010 y de 31,8% en la primera ronda del 2014. Por su parte, el abstencionismo registrado en

el sistema de partidos políticos costarricense pasa por una etapa de cambios en la que estas agrupaciones deben trabajar fuertemente “...en la reconstrucción de sus relaciones con los diferentes sectores sociales y recuperar la confianza” de la ciudadanía.¹¹

De interés resulta también considerar que, según ese mismo estudio, el proceso electoral del 2014 contribuyó a mejorar el apoyo de la población al sistema democrático y sus componentes:

“En contraste con la tendencia a la baja mostrada entre 2004 y 2012, en esta oportunidad la recuperación del apoyo a la democracia fue acompañada de un aumento en los cinco componentes específicos de apoyo al sistema. (...) Los aumentos más significativos se dieron en el orgullo de vivir en el sistema político costarricense (9,4 puntos) y el apoyo promedio al sistema (8,1 puntos). Pero además los datos de 2014 revierten el estado de creciente deterioro en el apoyo al sistema político y sus componentes que se detectó en 2012, tal como se reportó en el Decimoctavo Informe Estado de la Nación.”¹²

III. LABOR SUSTANTIVA (2009-2015)

Dado el deber constitucional y la convicción personal de realizar un ejercicio de rendición de cuentas luego de haber servido en el TSE durante un período de grandes cambios políticos y jurídicos, decidí cumplirlo a través de un informe que supere la mera enunciación cronológica de tareas cumplidas -las cuales constan en los informes anuales de la institución-, para proponer una valoración del impacto que ha tenido la labor del Tribunal en la realidad política y en el ejercicio y tutela de los derechos fundamentales de la población en el período indicado.

Al hacerlo reitero el compromiso que adquirí al inicio de mi gestión como Magistrado, cuando manifesté que las y los habitantes son los titulares del poder y que las personas que trabajamos para el Estado somos simples depositarios de esa autoridad, mandatarios que debemos cumplir con celo y diligencia el encargo que deriva de la norma fundamental.

la primera experiencia de votaciones realizadas en los consulados de Costa Rica en el exterior, fue del 78.1% y en la segunda ronda de 84.6%.

¹¹ Programa de Estado de la Nación. *op.cit.*, pág. 246

¹² *Ibíd.*, p. 267.

También indiqué que si concebimos los derechos fundamentales, siguiendo a Pérez Luño,¹³ como las facultades o instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, comprenderemos que estos deben constituirse en el fundamento y razón de ser de la actuación del Estado. En el caso de nuestro país ello implica –y así se desprende de nuestra Constitución– que la formulación, el ejercicio y la evaluación de las funciones estatales deben realizarse a la luz de estas exigencias, por lo que el sistema institucional debe realizar una adecuada lectura de la realidad y ajustar su accionar a esas necesidades de la población.

En el caso concreto, el Informe que presento responde a esa filosofía y, por ello, pretende una lectura analítica del trabajo realizado por el TSE a la luz de las nuevas demandas ciudadanas en el contexto de una realidad política y jurídica cambiante, y la consecuente respuesta institucional en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, de administración electoral y de promoción ciudadana.

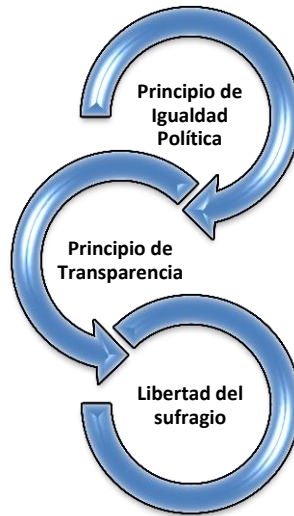
Pretendo, con ello, identificar cuáles han sido los cauces de acción más importantes que ha seguido el TSE en los seis años que abarca esta reseña, es decir, los temas que no solo exigieron un esfuerzo ingente y sostenido de parte del Tribunal, sino que también lograron un impacto decisivo y de largo plazo en el sistema democrático costarricense y en el ejercicio de los derechos político-electorales de la población.

El Informe que presento se trata, entonces, de una toma de posición sobre las que, en mi criterio, fueron las contribuciones más relevantes logradas por la institución entre los años 2009 y 2015. La primera parte expone en detalle las acciones institucionales y sus resultados. Posteriormente se individualizan mis aportes a la consecución de dichas tareas.

Luego de una revisión exhaustiva de jurisprudencia y acciones de administración electoral y de formación política y ciudadana, es mi criterio que el trabajo realizado por el TSE durante el lapso indicado resultó determinante para el reconocimiento y posterior consolidación de dos principios y un derecho (consagrados los tres constitucionalmente), que resultan fundamentales para la vigencia de un sistema electoral que, además de cristalino, sea participativo e inclusivo y, por ello, democrático en su esencia. Me refiero en concreto a los siguientes principios y derecho:

¹³ Pérez Luño, Antonio; citado por Peces, Gregorio. Curso básico de derechos fundamentales. Madrid: Imprenta Nacional del boletín oficial del Estado, 1995.

Gráfico N° 2
Ejes fundamentales de trabajo (2009-2015)



FUENTE: Elaboración propia, 2015.

Pretendo, a partir de este momento, desarrollar en detalle la noción de cada uno de estos elementos y alcance que tuvo la actividad jurisdiccional del TSE en su desarrollo reciente en nuestro país. Posteriormente se dará cuenta de las acciones de administración electoral y de formación política y ciudadana que se realizaron en esa misma dirección.

III.1 PRINCIPIO DE IGUALDAD POLÍTICA: APORTES DESDE EL ÁMBITO JURISDICCIONAL

Es impensable una democracia cuyo principal problema no sea revertir las condiciones de desigualdad que afectan a importantes sectores de la población. Como dice el jurista Alberto Binder, ese “...no es un tema dentro del sistema democrático, es un tema del sistema democrático mismo”,¹⁴ y por ello es también un tema para el TSE.

En el campo de la política electoral esta tarea fundamental debe enfocarse hacia la promoción del principio de igualdad política, según el cual todos los miembros de la ciudadanía son políticamente iguales, y como tales, deben tener una participación efectiva, informada e igualitaria en la toma de decisiones, lo cual garantiza su intervención en el control final de la agenda.

¹⁴ Binder, Alberto. Entre la Democracia y la Exclusión: la Lucha por la Legalidad en una Sociedad Desigual. Buenos Aires: Ediciones del INECIP, 2001.

En ese sentido, resulta necesario que todos los institutos políticos y, en particular los electorales, incorporen medidas que garanticen hasta el extremo la vigencia de este atributo ciudadano -la igualdad política- y la consecuente construcción de un sistema político inclusivo. Y es que debe reconocerse que

“...debido a la desigualdad en recursos sociales, algunos ciudadanos obtienen una influencia significativamente mayor que otros sobre las decisiones, políticas y las acciones del gobierno. Estas asimetrías no son, por desgracia, triviales. El resultado es que los ciudadanos no son iguales políticamente –ni mucho menos– y así, la fundamentación moral de la democracia, la igualdad política de los ciudadanos, se ve seriamente vulnerada.”¹⁵

En el mismo sentido, Alain Touraine afirma que la igualdad política

“...no es únicamente la atribución a todos los ciudadanos de los mismos derechos; es un medio de compensar las desigualdades sociales en nombre de derechos morales. De modo que el Estado democrático debe reconocer a sus ciudadanos menos favorecidos el derecho de actuar, en el marco de la ley, contra un orden desigual del que el Estado mismo forma parte. El Estado no sólo limita su propio poder, sino que lo hace porque reconoce que el orden político tiene como función compensar las desigualdades sociales.”¹⁶

La vigencia del principio de igualdad política en el sistema electoral debe garantizarse en situaciones tan diversas como la igualdad del voto, las oportunidades de participación política en condiciones de igualdad, la democracia interna de los partidos, la equidad en la contienda y el acceso a información y a la capacitación sin discriminación.

A continuación se expondrán los aportes más importantes del TSE en materia de igualdad política en el ámbito jurisdiccional.

Para abordar los aportes realizados desde el punto de vista jurisdiccional se clasificaron las sentencias más relevantes del período 2009-2015 atinentes a la igualdad política en los siguientes temas:¹⁷ igualdad del voto, participación política efectiva, democracia interna de

¹⁵ Dahl, Robert. La democracia: Una guía para los ciudadanos. Madrid: Editorial Taurus, 1999.

¹⁶ Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia? México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006.

¹⁷ La determinación de relevancia de las sentencias obedece a los siguientes criterios: importancia jurídica, modificación (cambio en las tesis jurisprudencial), innovación (nuevas tesis), si colmó alguna laguna

los partidos, equilibrio en la contienda, igualdad en el proceso de deliberación informada e igualdad en el acceso a eventos de capacitación.

III.1.1 IGUALDAD DEL VOTO

Por igualdad del voto debemos entender que todo miembro del colegio electoral debe tener igual y efectiva oportunidad de votar, además de que todos los votos deben contarse como iguales.¹⁸

Una resolución emblemática en esta materia fue la sentencia n° **3782-E1-2013**, en la que el TSE desaplicó la norma estatutaria que permitía, al candidato de un partido, designar directamente al 22% de los delegados de la Asamblea Plenaria que participaría en la escogencia de los candidatos a diputados de la agrupación. En dicho voto, el TSE señaló que una designación de esa naturaleza (53 delegados para que integraran la Asamblea Nacional a partir de la selección discrecional del candidato presidencial), sin que mediara un proceso democrático en su escogencia que garantizara una participación plural, negaba la posibilidad de espacios de participación de las y los militantes partidarios, haciendo nugatorio el derecho a ser electos y electas en cargos internos del partido.

Sin duda, tal proceder otorgaba una desmesurada cuota de poder a la cúpula partidaria, y a su candidato presidencial en particular, en afectación directa al principio de igualdad política. Además de desaplicar la norma, el Tribunal ordenó que la Asamblea Nacional del partido se avocara las competencias de la Plenaria hasta tanto no se reformulara la normativa sobre su conformación.

Igual relevancia en relación con el derecho de igualdad del voto tuvo la resolución n° **7450-E8-2012**, al evacuar la consulta planteada por un partido político que pretendía convocar una convención para la elección de su candidato, distribuyendo las votaciones en jornadas y lugares distintos. Al hacerlo, el TSE señaló -de manera contundente- que el mecanismo propuesto era contrario al ordenamiento jurídico electoral y a la igualdad del voto, pues la no simultaneidad de los comicios podría introducir distorsiones que afectarían las preferencias del colegio electoral y los resultados de la elección.

aclaración o corrección (resoluciones que refieren o citan otras anteriores bajo la misma línea, pero que son aclaradas o corregidas), interés público u otros que el Tribunal defina.)”

¹⁸ Dahl, *op. cit.*, p. 48.

Por su parte, el voto n° 9340-2010 de las 14:30 horas del 26 de mayo de 2010 de la Sala Constitucional, que declaró inconstitucional la obligación de que existieran asambleas distritales como parte de la estructura de los partidos políticos, obligó a que el TSE dictara una resolución para orientar la forma de proceder después de tal resolución. Al aclarar que en adelante sería potestativo de los partidos contar o no con asambleas distritales y que, de prescindir de ellas, serían entonces las cantonales las asambleas de base integradas por todos los miembros del partido, el Tribunal también especificó, en los votos n° **4750-E10-2011** y n° **6262-E8-2012**, que estas deben conservar su naturaleza de órganos presenciales y deliberativos en los que, por su relevancia y trascendencia, deben existir condiciones que permitan la reunión del pleno en un momento específico y con espacio para la deliberación, la discusión y la reflexión, lo que excluye la posibilidad de celebrar cantonales con horario abierto y en distintas sedes de manera simultánea.

Un criterio similar se expresó en la sentencia n° **292-E2-2013**, en la que se atendió un amparo presentado por delegados de una agrupación que no pudieron participar en una asamblea por la confusión que se produjo con la información para ubicar el lugar del evento. El TSE pudo constatar que la dirección del lugar en que se celebró la asamblea, no coincidía con la consignada en la convocatoria publicada como parte del procedimiento que regula el Estatuto de esa agrupación política. En criterio del Tribunal lo ocurrido pudo constituirse en un obstáculo para que los interesados pudieran presentarse y ejercer sus derechos político-electorales en esa asamblea de base, cuyo fin era la designación de órganos internos, por lo que se violó su derecho a la igualdad del voto.

En otro orden de cosas, varias personas privadas de libertad plantearon un recurso de amparo contra un partido político que se negó a abrir juntas receptoras de votos en los centros de atención institucional, a propósito de la convención organizada para la elección de su candidato. En esta oportunidad, en la sentencia n° **2544-E1-2009**, que rechazó el amparo, el Tribunal señaló que tal alegato parte de la equivocada premisa de que participar en convenciones partidarias supone el ejercicio del derecho fundamental al sufragio, el cual en realidad se centra en los procesos de selección de los gobernantes o en el marco de procesos consultivos, que, por mandato constitucional, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones organizar, dirigir y fiscalizar.

El Tribunal indicó que, en el caso de las convenciones, estas son actividades internas de los partidos que estos mismos organizan y son regidas por las normas estatutarias preestablecidas, en las cuales solo pueden intervenir los miembros o militantes de la respectiva agrupación política, por lo que incluso se les puede exigir la respectiva adhesión.

Por ello, los partidos que decidan celebrar convenciones no estarían obligados a establecer tantos centros de votación como los previstos para las elecciones nacionales. Su número y distribución deberán ser acordes a las realidades propias de cada agrupación política, siempre que esa determinación sea razonable y no tenga por efecto excluir arbitrariamente la participación de algunos de sus miembros.

III.1.2 PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA

Uno de los aportes más relevantes de las resoluciones del TSE en materia de igualdad política, fue la contundencia con la que se garantizó el **derecho de participación política** para sectores discriminados de la sociedad o en condiciones de vulnerabilidad social.

Sin duda, la aprobación del mecanismo de paridad y alternancia de género en las nóminas de elección popular y en las estructuras internas de los partidos, fue una de las más importantes medidas adoptadas por el artículo 2 del nuevo Código Electoral, para garantizar la participación igualitaria de la mujer en la política nacional.¹⁹ No obstante, la simple aplicación de la norma no garantizaba por sí mismo la superación de la inequidad existente en esta materia. De ahí la importancia de las resoluciones dictadas por el TSE con el fin de vigilar la correcta aplicación de esta garantía.

Un primer paso, en ese sentido, lo señaló la sentencia **n° 4303-E8-2010**, al resolver una consulta planteada por el Instituto Nacional de las Mujeres, para explicar que no resultaba posible iniciar la aplicación de esta medida -paridad y alternancia de género—aprobada en el Código Electoral en setiembre de 2009 para la elección general de febrero de 2010-, pues con ello se habrían afectado los principios de irretroactividad de la ley y de igualdad, generando una grave distorsión en el sistema electoral de designación de candidaturas que ya había iniciado meses atrás en la mayoría de las agrupaciones políticas.

También, mediante sentencia **n° 3671-E8-2010**, se aclaró la forma en la que debían conformarse las papeletas para cargos de elección popular con el fin de garantizar la paridad con alternancia que establece el artículo 2 del Código Electoral una vez que entrara

¹⁹ Dicha norma establece: “La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.”

en vigencia el mecanismo. Se dijo, por ejemplo, que el cargo de presidente puede corresponderle a cualquier sexo en tanto que en el caso de las candidaturas a primer vicepresidente, el encabezamiento puede ocuparlo cualquier sexo, incluso igual al de quien se postule para la presidencia. Ello exige, sin embargo, que el cargo de segundo vicepresidente sea ocupado necesariamente por el sexo opuesto.

En el caso de la papeleta para la elección de alcalde se aplicó un criterio distinto dado la especial naturaleza que la ley le otorga a los cargos de vicealcalde primero y vicealcalde segundo. En consecuencia, para el puesto de alcalde puede postularse una persona de cualquier sexo, pero la candidatura a primer vicealcalde debe ser ocupado por persona del sexo opuesto. En cuanto al puesto de segundo vicealcalde, este puede ser ocupado indistintamente por persona de cualquier sexo. Además, la resolución ordenó a los partidos políticos adecuar su normativa interna estableciendo las reglas que consideren idóneas para dar cumplimiento a los principios de paridad y alternancia.

Asimismo, mediante el voto n° **5584-E8-2013** se aclaró que en el caso de las papeletas para la elección de regidores propietarios y suplentes, si bien los partidos deben garantizar que estas cumplan con los principios de alternancia y paridad, ello no implica que estén obligados a la alternancia en los encabezamientos de las nóminas pues se trata de listas independientes que no tienen relación entre sí.

Otra norma inclusiva del Código Electoral es el inciso r) del artículo 52 que establece que los partidos políticos están obligados a incluir en sus estatutos un mecanismo para garantizar la participación efectiva de la juventud. Atendiendo una consulta partidaria, en el voto n° **5150-E8-2012** se interpretó que este mandato debe entenderse como la posibilidad real de concretar una mayor y más activa intervención de los jóvenes en el entramado de los partidos y, en consecuencia, en la política, de tal manera que les permita posicionarse en los órganos partidarios y se facilite su postulación a cargos de elección popular.

En relación con este mismo tema, el TSE dictó la sentencia n° **2769-E1-2013**, en la que desaplicó una norma aplicada por un Tribunal Electoral interno partidario tendiente a garantizar la cuota de juventud, pues en el caso concreto dicho criterio representó la creación de nuevas reglas cuya elaboración resulta competencia exclusiva de la asamblea superior del partido, aparte de que el pronunciamiento del tribunal interno se efectuó después de que ya se había realizado la votación. En consecuencia, se ordenó al tribunal interno que realizara nuevamente la designación de puestos sin tomar en cuenta el

mecanismo para asegurar la participación de la juventud, pero considerando que esas designaciones respetaran el principio de paridad de género.

También el TSE ha tutelado el derecho de participación política de personas con algún tipo de discapacidad. Así, por ejemplo, mediante voto n° **1224-E1-2014** el Tribunal ordenó a la Caja Costarricense de Seguro Social y, en particular, al Hospital Siquiátrico a transportar a un grupo de pacientes internados hasta las mesas de votación en las elecciones nacionales del 2 de febrero de 2014. Ello en virtud de que, a pesar de que aplicando criterios técnicos ya se había hecho una selección de beneficiarios y se les había instruido para el ejercicio del voto, la CCSS canceló la actividad argumentando que no procedía destinar recursos para atender asuntos ajenos a la seguridad social. El TSE sostuvo que la acción del hospital animó el interés de los enfermos en ejercer su derecho político electoral, expectativa que en último momento se vio frustrada sin valorar que la expectativa despertada en los enfermos y los efectos de su ulterior cancelación, afectarían el bienestar y la misma seguridad social a la que tienen derecho los pacientes del hospital.

Hubo, por su parte, varias sentencias del TSE que resolvieron recursos de amparo presentados por vicealcaldes de varios cantones en las que reclamaban violación a sus derechos fundamentales por parte del alcalde, tanto por el trato discriminatorio recibido en razón de las funciones asignadas como por las condiciones precarias para su ejercicio. En estos casos, las interesadas argumentaron que sufrían *hostigamiento político* en razón de su *género*.

Por ejemplo, mediante los votos **4203-E1-2011**, **5446-E1-2012** y **2178-E1-2013**, se conocieron situaciones en tres municipalidades en las que las vicealcaldes enfrentaron problemas comunes como falta de claridad acerca de las funciones asignadas, a veces de manera verbal, por parte del alcalde; ausencia de oficina particular donde atender y ejecutar sus funciones o falta del equipo y apoyo necesario para cumplir sus responsabilidades, provocando con ello un estado de precariedad en el ejercicio del cargo y situaciones en las que las tareas encomendadas no eran acordes con la jerarquía y dignidad del puesto dentro de la estructura municipal.

Al resolver, el TSE señaló que las funciones asignadas a las vicealcaldes deben gozar de la formalidad propia de un acto con consecuencias jurídicas, pues las instrucciones verbales afectan el ejercicio de su mandato popular al colocar a la vicealcaldesa en total estado de incertidumbre. También se exigió dotarlas de las condiciones materiales necesarias para el ejercicio digno del cargo y se enfatizó en que lo contrario provocaría la obstaculización al

mandato popular conferido y, por consiguiente, una vulneración al derecho fundamental al desempeño del cargo. Sobre este mismo tema, la resolución n° **2037-E8-2011** señaló que el conflicto que pudiera surgir entre el alcalde y el primer vicealcalde, respecto de la naturaleza de las funciones administrativas u operativas que correspondan al segundo, debe ser dilucidado por el Concejo Municipal respectivo.

En varios de los casos, mientras que a la vicealcaldesa primera se le asignaron funciones de manera ambigua, al vicealcalde segundo se le encargaron, ilegalmente, tareas específicas, diluyendo o invisibilizando con ello la posición de aquella desde el punto de vista institucional. Fue necesario aclarar, entonces, que no resultaba jurídicamente posible que el alcalde le asignara funciones operativas ni administrativas al segundo vicealcalde ya que la única función que le atribuye la ley es la de sustituir al alcalde propietario cuando no pueda hacerlo la primera vicealcaldesa.

Sobre el presunto abuso de poder por razón de género, el Tribunal señaló que en todos los casos analizados se evidenció un conflicto, aunque no uno de discriminación por género de conformidad con la prueba que constaba en los expedientes.

En otro orden de ideas, pero siempre en el ámbito del derecho de participación política efectiva, cabe indicar que, con el fin de garantizar la imparcialidad de las autoridades del Estado en los procesos electorales, el nuevo Código Electoral establece en su artículo 146 una serie de limitaciones al ejercicio de sus derechos políticos para los funcionarios públicos de conformidad con sus responsabilidades. El referido artículo establece prohibiciones o restricciones de diferente grado. En el primer párrafo indica que a los empleados públicos en general les está prohibido *"...dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político."*²⁰ Por otra parte, el párrafo segundo enlista taxativamente los cargos públicos sujetos a una restricción más rigurosa, que impide *"...participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género."*²¹ Los derechos políticos de estos funcionarios quedan reducidos a ejercer su derecho al voto el día de las elecciones, según prevé el penúltimo párrafo de esa norma.

²⁰ Código Electoral. Ley n° 8765 del 11 de agosto de 2009. Publicado en La Gaceta n° 171 del 2 de setiembre de 2009.

²¹ Ídem.

Durante el período en estudio, el TSE ha tenido que dictar resoluciones para interpretar la aplicación de la norma o, incluso, para sancionar la beligerancia política de algunos funcionarios denunciados. Para ello ha sostenido que las limitaciones para el ejercicio de derechos fundamentales, como la participación de los ciudadanos en actividades político-electorales, deben interpretarse de forma restrictiva, de suerte que las prohibiciones contenidas en el artículo 146 del Código Electoral no pueden extenderse a otros funcionarios que no sean los ahí expresamente indicados,²² es decir, debe prevalecer el principio *Pro-Participación*.

Así, por ejemplo, mediante sentencia n° **0406-E8-2010**, señaló que la prohibición absoluta de participación política prevista en el artículo 146 del Código Electoral en relación con los miembros activos del Servicio Exterior, resulta aplicable únicamente a los funcionarios que se desempeñan fuera del país, pues solo estos ostentan la condición de “activos” que estableció la nueva legislación. A los demás funcionarios les aplica únicamente la prohibición prevista en el párrafo primero de ese precepto legal.²³

Por su parte, en relación con la participación política de funcionarios municipales, la sentencia n° **833-E8-2014** definió el alcance de estas limitaciones a la participación política para varios distintos cargos. En ese sentido indicó que los funcionarios municipales, el alcalde y el vicealcalde primero, tienen prohibido dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral en las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido; el vicealcalde segundo está sujeto a esa misma restricción cuando ejerza alguna sustitución. No obstante, los regidores municipales, al ser afines a vinculaciones partidarias, no están sujetos a restricciones de participación política salvo en aquellos casos en que, a través de un medio idóneo o mediante la utilización de un tercero, efectúan proselitismo político con recursos públicos y en horas laborales.

²² Dice al respecto el artículo 146 del Código Electoral lo siguiente: “*Quienes ejerzan la Presidencia o las Vicepresidencias de la República, los ministros(as) y viceministros(as), y los miembros activos o las miembros activas del servicio exterior, el contralor o la contralora y sub contralor o sub contralora generales de la República, el (la) defensor(a) y el (la) defensor(a) adjunto(a) de los habitantes, el (la) procurador(a) general y el (la) procurador(a) general adjunto(a), quienes ejerzan la presidencia ejecutiva, o sean miembros(as) de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, los(as) oficiales mayores de los ministerios, los(as) miembros (as) de la autoridad de policía, los(as) agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), los magistrados(as) y toda persona empleada del TSE, los magistrados y funcionarios(as) del Poder Judicial que administren justicia, y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes...*”

²³ “*... dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político.*”

También se aclaró que el auditor, sub auditor y funcionarios de la auditoría en los gobiernos locales, tienen prohibición absoluta de participar en actividades político-electorales por disposición del inciso d) del artículo 34 de la Ley General de Control Interno; es decir, tienen vedada toda forma de participación político partidaria salvo emitir el voto.

Asimismo, en el voto n° **1903-E1-2012** el TSE señaló que también se producía una violación a la igualdad política, si un gobierno local negaba el derecho de participación a sus habitantes al no dictar la normativa necesaria para la realización de consultas populares. Se dijo, entonces, que la participación política es un derecho fundamental que, en términos generales, implica la intervención ciudadana dirigida a la designación de los gobernantes o miembros de las estructuras que componen las diversas organizaciones políticas mediante el derecho de elegir y ser electo, así como la posibilidad de contribuir a la formación, ejecución y control de las políticas públicas o decisiones estatales o municipales de importancia, todo lo cual fue conculcado con la omisión del Concejo Municipal de promulgar el reglamento para la celebración de consultas populares.

De igual manera mediante la sentencia n° **790-E1-2012**, el Tribunal conoció sobre la decisión de un gobierno local de convocar a un plebiscito revocatorio de mandato de su Alcaldesa, sin que aún se hubiera publicado el Reglamento de Consultas Populares del ayuntamiento. Al respecto, la resolución indicó que tal decisión se adoptó sin que el reglamento tuviese la condición de ser imponible a terceros dado que luego de aprobado no fue publicado, hecho que no se produjo sino hasta 40 días después de aprobar la convocatoria, por lo que se incumplió una formalidad esencial.

En relación con el derecho a integrar la papeleta de un partido para un cargo de elección popular, la resolución n° **4701-E2-2013** aclaró que si la selección la realiza la Asamblea Nacional de la agrupación, las candidaturas escogidas no deben someterse a ningún trámite de ratificación posterior, por lo que no podría exigirse esa formalidad para otorgarle validez y eficacia a la decisión.

Por su parte, si de acuerdo a los estatutos del partido corresponde a una asamblea la designación de los candidatos a diputados, es esta, salvo disposición estatutaria en contrario, la que tiene la atribución de dejar sin efecto tales nombramientos. No obstante, para ejercer válidamente esa facultad, se deben respetar los principios democráticos, por lo que, una vez designados válidamente los candidatos, no pueden sustituirse sino por causas justificadas o por renuncia voluntaria; de lo contrario se violaría el derecho subjetivo participación política del candidato.

En lo tocante a los órganos internos del partido, la sentencia n° **053-E1-2013** formuló que, ante un vacío normativo sobre el procedimiento sancionatorio a seguir contra sus miembros por contravenir deberes estatutarios o de otra índole, resultaría una transgresión significativa al derecho fundamental a un juez natural el que la Asamblea Nacional se arrogara esa competencia sin una norma estatutaria que la respalde. Se indicó que, aunque esta sea el máximo órgano del partido, lo cierto es que en un régimen democrático una competencia de este tipo debe estar determinada al igual que lo debe estar la tipificación de la falta. También se señaló que la *pérdida de confianza* no resulta motivo suficiente para fundamentar una destitución, por cuanto el contenido de esa formulación es en extremo abierto, característica incompatible con el derecho sancionatorio cuya naturaleza exige precisión y rigurosidad.

De importancia resultó, también, el voto n° **7804-E1-2012** en el que se estableció que las agrupaciones políticas están impedidas de imponer limitaciones desproporcionadas a sus miembros en perjuicio de su derecho de participación política. Haciendo referencia específica al proceso de afiliación, el TSE indicó que, de previo a acordar la afiliación de uno de sus miembros, las autoridades partidarias pueden exigir, bajo el principio de autorregulación interna, cualquier requisito adicional subyacente al respeto y cumplimiento de los objetivos que se ha trazado la organización política.

No obstante, a la luz del derecho de participación política, resulta claro que la dimensión de cualquier requisito previo o adicional para completar la afiliación de un miembro, no puede ser mayor que el derecho personal tutelado por la Carta Magna, conforme al principio de razonabilidad que constituye, a su vez, un parámetro de constitucionalidad. En el caso concreto, el partido mantuvo en suspenso por más de un año una solicitud de afiliación, lo cual -en criterio del Tribunal- resultó excesivo y abusivo en perjuicio del derecho fundamental de la interesada. Por ello se ordenó al partido que formalizara la inscripción de la accionante como afiliada en un plazo determinado.

No obstante ello, mediante voto n° **2869-E1-2013** el Tribunal reiteró que sí es legítimo para los partidos exigir un lapso mínimo de militancia como requisito para optar por una candidatura, ya que representa un mecanismo para garantizar la pertenencia y adherencia ideológica de la persona a la agrupación política. Empero, ese plazo no puede ser arbitrario o desproporcionado, bajo pena de contravenir el derecho fundamental de participación política.

También la sentencia estableció que el derecho de asociación política reconoce la posibilidad de agruparse en partidos y el derecho de renunciar a estos, sea para desplazarse a otro más afín a la ideología personal o simplemente porque ya no se desea pertenecer a una agrupación. Esa renuncia, que puede ser escrita, también puede darse tácitamente cuando exista postulación a un puesto de dirección o a un cargo de elección popular en un partido político distinto, pues ello conlleva, necesariamente, un cambio de militancia.

III.1.3 DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La necesidad de que exista democracia interna en los partidos es un mandato que deriva del artículo 95 inciso 8) de nuestra Constitución Política. Se trata, según dicha norma, de la necesaria existencia de garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos según los principios democráticos y sin discriminación por género.

Relevante resultó, en ese sentido, la sentencia **n.º 784-E8-2011**, en tanto aclaró a un partido político consultante la forma en que se aplicaba el mecanismo de la paridad en la integración del Directorio Político Nacional. Se estableció que, dado lo compleja que resultaba la integración de dicho órgano debido a los procesos de selección y representación de sectores que le antecedían, no resultaba posible garantizar la aplicación estricta del principio de paridad al Directorio Político considerado como un todo. Se apuntó, sin embargo, que en el caso de representantes de sectores que llegan a ese Directorio por designación democrática dentro de sus respectivos grupos, resulta inexcusable la aplicación de reglas de paridad en las postulaciones internas. Asimismo, se advirtió al partido que debía garantizar el cumplimiento del principio de paridad en aquellos grupos o estamentos integrantes del Directorio Político Nacional que, por la naturaleza de su conformación y sus procesos de elección, así lo permitieran. Finalmente, la resolución ordenó al partido establecer, en el ejercicio de su potestad autorreguladora, los mecanismos democráticos que permitan alcanzar una integración paritaria de los demás órganos internos de la agrupación.

En materia de democracia interna, el TSE ha abordado el tema en sus resoluciones para asegurar que se respete el marco jurídico que regla la competencia interna para la elección de las autoridades y los candidatos de las agrupaciones políticas. Fue así cómo mediante el voto n.º **2806-E1-2013**, el Tribunal señaló que la decisión de un tribunal electoral interno partidario de establecer nuevas reglas, una vez iniciado el proceso de designación de candidaturas, violaba la seguridad jurídica de quienes participaban en la contienda, además

del precepto democrático según el cual deben existir, de previo a las votaciones *reglas claras y resultados inciertos*. Se insistió en que una vez iniciados los procesos de elección para cualquier cargo en el partido, no podrían incorporarse modificaciones o normas casuísticas en relación con ellos y la que se emitiera regiría para futuros procesos. Se trataba de dotar de seguridad jurídica esos comicios y garantizar el cumplimiento de la cuota de juventud.

En un sentido similar, la sentencia n° **4713-E1-2012** argumentó que el cambio realizado por un tribunal electoral interno en lineamientos y decisiones adoptadas en relación con el plazo para la inscripción de candidaturas, provocó una modificación sustancial en las condiciones de la contienda infringiéndose también el principio de seguridad como garantía en los procesos de renovación de estructuras de los partidos políticos.

Esta necesidad de someter los procesos partidarios internos al marco normativo electoral sufrió una modulación particular en la resolución n° **4918-E3-2013**, al concluir el Tribunal que el plazo reglamentario exigido en el párrafo primero del artículo 17 del *Reglamento para la conformación y renovación de las estructuras partidarias y fiscalización de asambleas*,²⁴ en el caso concreto, como un obstáculo desproporcionado para el ejercicio del derecho de participación. La situación se planteó con un partido que recibió la autorización del Departamento de Partidos Políticos para completar etapas de renovación y convocar asambleas superiores -incluso la asamblea nacional-, a pesar de inconsistencias no subsanadas en estamentos inferiores. En criterio del TSE la actuación de la administración electoral produjo efectos jurídicos no imputables al partido, en detrimento de su derecho a proponer candidaturas una vez celebrada la Asamblea Nacional, que es la última etapa.

El órgano electoral consideró, entonces, que pese a que la norma reglamentaria pretendía ajustar y ordenar las etapas procesales para evitar que la renovación de estructuras interfiriera con el período de designación y presentación de candidaturas, en la práctica vino a debilitar el papel constitucionalmente asignado a los partidos y la vigencia del principio *pro participación*. Por ese motivo, se procedió a anular la norma de comentario, por lo que la nueva barrera temporal para la finalización del proceso de renovación de estructuras quedó fijada en el mismo plazo establecido para presentar la inscripción de candidaturas.

²⁴ Tribunal Supremo de Elecciones. *Reglamento para la conformación y renovación de las estructuras partidarias y fiscalización de asambleas del 6 de marzo de 2012*. Publicado en La Gaceta n° 65 del 30 de marzo de 2012.

Otro aspecto muy relacionado con el anterior fue abordado por el TSE en su resolución n° **8805-E2-2012**, en la que conoció el caso de un partido que había optado por establecer una estructura paralela que asumiera las funciones de varios órganos internos, como respuesta a problemas que afectaban la integración y funcionamiento de estos. Al resolver la gestión, el Tribunal fue claro al señalar que las razones indicadas por el partido denunciado no podrían ser el sustento para autorizar la creación de estructuras homólogas y paralelas que sustituyeran las funciones asignadas, por mandato legal y estatutario, a órganos específicos que deben tener una legitimación democrática de origen.

A pesar de lo dicho anteriormente, el TSE reconoció en resolución n° **1257-E8-2013** que, en casos excepcionales y dada la necesidad que reviste la conclusión normal del proceso de renovación de estructuras de un partido, era razonable que, a gestión de parte y con el fin de no comprometer severamente la capacidad de finalizar exitosamente el proceso, la Dirección del Registro Electoral concediera una prórroga, por un plazo razonable y con el exclusivo fin de concluir dicha tarea, a los nombramientos de los miembros del Comité Ejecutivo del partido y de los órganos internos con funciones relacionadas con dicho proceso.

En todo caso, la autorización de dichas prórrogas así como la vigencia de la personería jurídica correspondiente, deberán ser valoradas en cada caso aplicando criterios de razonabilidad de acuerdo a las circunstancias que se presenten y regirán, única y exclusivamente, para la realización de los actos que requieran la finalización del proceso interno de renovación de las estructuras partidarias. Claro está que la designación de las nuevas autoridades internas y de las candidaturas sería potestad exclusiva y excluyente de la estructura renovada.

III.1.4 EQUILIBRIO EN LA CONTIENDA

Garantizar equilibrio en la contienda resulta un elemento esencial para la igualdad política. Durante los años que comprende este Informe, el organismo electoral debió dictar resoluciones en esta materia, tanto en relación con los procesos internos para la selección de las autoridades o candidatos de los partidos políticos, como en los procesos electivos y consultivos realizados a nivel nacional o municipal.

Así, por ejemplo, mediante la sentencia n° **6813-E1-2011** el TSE dispuso que, dado que en un cantón el plebiscito revocatorio de mandato estaba orientado a que los vecinos de un

cantón decidieran sobre la permanencia en el cargo del alcalde, resultaba necesario que este se apartara, desde el primer momento, del conocimiento y dirección de los trámites correspondientes al otorgamiento del contenido económico requerido para la celebración del proceso consultivo. También se le separó de la toma de decisiones que tuvieran relación directa o indirecta con la ejecución del proceso.

En la sustanciación del proceso se pudo establecer que, al permanecer en su cargo, puso en riesgo la objetividad en la ejecución de las tareas necesarias para dotar de contenido económico a la logística administrativa necesaria para el desarrollo de ese proceso de democracia participativa.

Por su parte, ya mencionamos con anterioridad que la propia Constitución Política señala en su artículo 95 inciso 4 la necesidad de garantías de imparcialidad de las autoridades gubernamentales en los procesos electorales. Para ello, el artículo 143 del Código Electoral limita la publicidad que pueden difundir las instituciones del gobierno durante los períodos electorales. Se pretende con ello evitar una difusión de publicidad que pueda pesar a favor de alguno de los partidos en disputa. A propósito de esta norma, el TSE dictó una declaración interpretativa, a solicitud de la Cámara Nacional de Radio, en la que aclaró el alcance de tal limitación.

Así, mediante resolución n° **3005-E8-2009**, el TSE señaló que la prohibición que tienen el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado de pautar publicidad a partir de la convocatoria y hasta el día de las elecciones, prevista en el inciso j) del artículo 85 del Código Electoral (hoy artículo 142),²⁵ impide la divulgación de publicidad sobre obras y proyectos del gobierno de turno -gestión pasada, presente y futura-. Queda impedida, en ese sentido, la difusión de mensajes que destaquen la capacidad de acción de las instituciones indicadas así como mejoras, innovaciones, virtudes o ventajas cualitativas o cuantitativas en la prestación de los servicios que procuran. Tampoco cabe publicitar la discusión de planes o asuntos de interés nacional que, de manera explícita o implícita, favorezcan una visión de continuidad en la acción gubernamental.

Por su parte, se aclaró que, en atención a los principios de continuidad y eficiencia que orientan la prestación del servicio público, no están incluidos en la prohibición las campañas de prevención ni aquellos mensajes que resulten necesarios para garantizar el cumplimiento de los citados principios. Tampoco está prohibida, por su naturaleza, la publicidad vinculada a la oferta y servicios educativos de las universidades estatales, del

²⁵ Resolución redactada cuando aún estaba vigente el Código anterior; ahora corresponde al artículo el 142.

Instituto Nacional de Aprendizaje y del Ministerio de Educación Pública. Asimismo, las instituciones que tienen entre sus funciones la promoción de la participación de la población en los procesos electorales, en particular de grupos discriminados o en condición de vulnerabilidad, están habilitadas para apoyar con pauta publicitaria programas que promuevan la deliberación informada de la población en los medios de comunicación. En todos los casos se reitera que este tipo de publicidad no debe ir acompañada de mensajes que exalten atributos o logros de la institución ni figure la imagen de su jerarquía o que destaquen méritos de la gestión de gobierno.

En relación con la publicidad comercial de empresas privadas, el voto n°**3426-E7-2013** señaló que el control de la emisión de mensajes políticos por parte del Tribunal está circunscrito a la propaganda de los partidos políticos, emitida dentro del período de campaña, sin que ello suponga el control de su contenido. Se agregó, sin embargo, que esos límites solo podrían traspasarse legítimamente en situaciones extraordinarias, como las que indica el párrafo quinto del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁶

Otro tema que resulta, sin duda, fundamental para lograr equidad en los comicios es el acceso a recursos a través de la contribución estatal a los partidos políticos. En ese sentido, la sentencia n° 259-E10-2015 en la que se aprueba la liquidación de un partido político luego de las elecciones presidenciales y legislativas de 2015 fue clara al establecer que la contribución estatal satisface al menos cinco necesidades relevantes del sistema democrático, a saber: la de promover la participación política de la ciudadanía en el proceso postulatorio y electivo; la de garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral; la de paliar la incidencia del poder económico en la deliberación

²⁶ Dicha norma establece: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

política; la de fomentar un sistema de partidos políticos vigoroso, pluralista y con presencia permanente en la vida colectiva de las diferentes fuerzas políticas y la de evitar el tráfico de influencias y el ingreso de dinero de procedencia ilegal.

De este modo, el financiamiento público se justifica en la aspiración democrática de promover una ciudadanía participativa pues una democracia supone competencia efectiva entre sus actores políticos, por lo que constituye un factor crucial de equidad en la justa electoral ya que brinda apoyo económico a los partidos en los gastos electorales o permanentes para garantizar los principios de libertad de participación y equidad en la contienda.

Resultó fundamental, por su parte, la sentencia n° **8553-E1-2012**, por cuanto en ella se estableció con claridad a partir de qué momento resultan aplicables las normas que regulan los procesos internos de los partidos políticos. Al respecto, el Tribunal señaló que tales disposiciones solo son aplicables si las tendencias o precandidaturas ya se encuentran oficializadas de acuerdo a la normativa respectiva. Es decir, en el tanto una tendencia interna de un partido no se haya inscrito formalmente, sus actividades son de naturaleza privada, por más que sus miembros sean conocidamente militantes de una determinada agrupación política. En virtud de esa naturaleza privada, tales actuaciones se guían por el principio general de libertad.

III.1.5 IGUALDAD PARA LA DELIBERACIÓN INFORMADA

Elemento esencial de toda democracia es la garantía de que todos los ciudadanos tengan acceso, en condiciones de igualdad, a fuentes de información que les permita tomar decisiones en el ejercicio de su ciudadanía activa. Ello implica tener acceso a posibilidades efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas que se disputan el ejercicio del poder.²⁷ También resulta fundamental que los partidos políticos que participen en la contienda, cuenten con iguales oportunidades para exponer su ideología y sus propuestas de campaña. Durante el período que comprende este informe, hubo una gran cantidad de resoluciones que abordaron el tema.

En relación con este asunto, la posición adoptada por el TSE, a partir del año 2009, se formuló en detalle en la resolución n° **4099-E8-2009** en la que se señaló que en los debates político-electorales organizados por entes públicos, una vez hecha la convocatoria a elecciones, deberá brindarse acceso a todos los partidos políticos participantes en el

²⁷ Dahl, *op.cit.*, p. 48.

proceso electoral, por lo menos los inscritos a una misma escala. En el caso de debates entre candidatos presidenciales, debe garantizarse la participación de todos los que hayan formalizado su inscripción como tales, correspondiendo al ente organizador determinar el formato de la actividad para garantizar el cumplimiento de tal obligación.

También se previó que, en caso de que no fuere posible o razonable organizar un debate de manera simultánea con todos los candidatos de una categoría, el organizador tendría que establecer los mecanismos para garantizar un trato equitativo, utilizando para ello parámetros objetivos de ubicación y manteniendo las condiciones de espacio, tiempo y difusión en cada grupo.

La resolución estableció que en los debates de carácter político-electoral organizados por sujetos privados, incluso durante el periodo electoral, no resulta aplicable la obligación de invitar a todos los candidatos presidenciales inscritos, en tanto estos medios se encuentran regidos por el principio de libertad. Se advirtió, sin embargo, que ello operará bajo la condición de que la exclusión de uno o varios de los contendientes no sea arbitraria u obedezca a motivos discriminatorios, lo cual se valoraría en cada caso.

El mismo criterio se reiteró en las sentencias **4792-E8-2013** y **5016-E8-2013**, en las que fue necesario llamar la atención de instituciones que pretendían organizar jornadas o conversatorios con solo algunos de los candidatos presidenciales del proceso electoral 2014. En esas ocasiones se les reiteró que dichas actividades constituirían un espacio de carácter público para que los aspirantes a la Presidencia de la República y a diputados a la Asamblea Legislativa, en su caso, pudieran exponer sus planteamientos sobre diversos temas de interés nacional o provincial, por lo que debía organizarse garantizando el adecuado equilibrio entre los partidos políticos, a la luz del principio de igualdad, lo que obligaba a permitir la participación de todos los que hubieran formalizado la inscripción de candidaturas.

Es decir, en el caso de los candidatos a la Presidencia de la República, tenía que permitirse la participación de todos los que hubieran formalizado su inscripción como tales y, en el caso de los candidatos a diputados, se tenía que cursar invitación a los partidos políticos nacionales o provinciales que hubieran inscrito candidaturas en la respectiva provincia, correspondiéndole al organizador determinar el formato de la actividad para garantizar el cumplimiento de tales obligaciones.

Por su parte, en relación con los foros de debate organizados por medios de comunicación privados, la sentencia n° **6432-E1-2010** reiteró que el Código Electoral no hace referencia expresa o implícita a aquellos debates político-electorales -sea con la presencia o no de candidatos presidenciales- que formen parte de la agenda de los medios privados de comunicación colectiva, lo que constituye un espacio de libertad que no puede ser cercenado por el Tribunal.

En consecuencia, por ser medios de comunicación privados, no están obligados a invitar a todos los candidatos a la Presidencia de la República a los debates que organicen ya que, pretender lo contrario, sería realizar una interpretación extensiva de los preceptos normativos en franco detrimento del marco de libertad que les asiste. Además, se señaló que exigir la participación de todos los aspirantes en debates de ese género, constituiría una carga excesiva e irrazonable.

III.1.6 ACCESO IGUALITARIO A PROGRAMAS Y EVENTOS DE CAPACITACIÓN

El tema del acceso igualitario a iniciativas de capacitación de los partidos políticos también fue objeto de regulación en el nuevo Código Electoral. El artículo 52 inciso p) de dicho cuerpo legal establece que el estatuto de los partidos deberá contener entre otros requerimientos

“...la forma en la que se distribuye en el período electoral y no electoral la contribución estatal de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política. De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros.”²⁸

Sobre el particular, mediante los votos **1677-E8-2012** y **5078-E8-2012**, el TSE indicó que la incorporación de la regla de paridad en las actividades de capacitación electoral, procura asegurar que no se excluya ni discrimine a las mujeres, sino que se les otorguen las mismas oportunidades y espacios de formación que tradicionalmente han tenido los hombres. Por ello para asegurar ese acceso igualitario, los partidos deben considerar e invitar a la misma cantidad de hombres y mujeres, lo que habrá de ser certificado por un contador público autorizado.

²⁸ Código Electoral, *op.cit.*, artículo 52.

Se regula, asimismo, que dicho gasto será redimible si, habiéndose respetado la obligación de convocatoria paritaria, finalmente se presentan al evento más personas de un sexo que del otro, pues son los propios invitados quienes deciden libremente si asisten o no.

Dicho requerimiento de convocatoria paritaria para obtener el reembolso con cargo a la contribución estatal se puede excepcionar, únicamente, en dos supuestos: cuando se trate de actividades abiertas a las que se invita a los miembros del partido de manera general y sin cupos preasignados; y cuando se realicen capacitaciones específicamente dirigidas –por su naturaleza y temática– a las mujeres de la agrupación política.

En el caso de los programas de becas, al ser una actividad redimible contra la reserva de capacitación de que disponen los partidos, también deben observarse las exigencias relativas a la regla de paridad, con la particularidad de que en el caso de las becas lo que define el cumplimiento de la regla no lo será la paridad en la convocatoria sino en la adjudicación efectiva.

Al finalizar este primer recorrido por la jurisprudencia del TSE en materia de igualdad política, resulta más que evidente el impacto de las resoluciones del Tribunal en la construcción de un entorno político inclusivo, en la tutela del derecho de participación política de los sectores tradicionalmente discriminados o en condición de vulnerabilidad y en la calidad democrática de las contiendas electorales.

No cabe duda de que la importancia de este tema de trabajo posiciona con fuerza a la equidad como uno de los ejes predominantes en la nueva generación de reformas electorales.

III.2 PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: APORTES DESDE EL ÁMBITO JURISDICCIONAL

Actualmente, diversas mediciones de opinión pública confirman que en los últimos años la población manifiesta una gran desconfianza en varias de las instituciones básicas de la democracia representativa, incluidos los partidos políticos. En ese contexto, la obligación de transparencia y rendición de cuentas no debería ser exclusiva de las personas de derecho público. Se plantea que esta práctica sea asumida, asimismo, por otras instancias que actúan como intermediarias sociales y que ejercen algún tipo de poder social, político o económico con consecuencias para toda la organización social. Tal es el caso de los

partidos políticos, los sindicatos u organizaciones gremiales e, incluso, los medios de comunicación.

Desde esta perspectiva, el TSE tiene la responsabilidad ineludible de propiciar una cultura de transparencia y rendición de cuentas entre los partidos políticos. Información de interés para la ciudadanía como el funcionamiento de los órganos partidarios, sus procesos internos y todo lo relacionado con el manejo de la contribución estatal y los orígenes y administración del financiamiento privado, constituyen solo algunos de los aspectos centrales de esta obligación.

Resulta evidente que dicho proceder generaría información relevante de acceso ciudadano para el ejercicio del control social y político que resulta consustancial a los procesos electorales en un régimen democrático. En el financiamiento ello adquiere fundamental interés, pues existe la percepción de que la corrupción en el ámbito de los partidos políticos se vincula, en primer término, con el tema del financiamiento de las campañas. La Constitución Política, por su parte, señala en su artículo 96 inciso 4) que las contribuciones privadas a los partidos estarán sometidas al principio de publicidad. Asimismo, el artículo 87 del Código Electoral establece que las disposiciones relativas al régimen económico de las agrupaciones políticas se interpretarán con apego a los principios de legalidad, transparencia, publicidad y rendición de cuentas, entre otros; de ahí que la transparencia se constituya en un principio fundamental -como se indicó al inicio- para la vigencia de un sistema electoral.

Todo ello justifica el interés por resaltar **el principio de transparencia** como uno de los tres principales ejes de trabajo del TSE de mayor impacto durante el período que abarca este Informe.

No en balde desde el voto n° **1697-E-2006** el TSE señaló que el derecho de acceso a este tipo de información *“...es un mecanismo de control en manos de los administrados que tiene como objetivo lograr hacer cumplir los principios de transparencia y publicidad, en particular cuando se trata de las contribuciones privadas realizadas a los partidos políticos”*.

Sin duda, la necesidad de fortalecer el principio de transparencia resulta consecuente con argumentos como los expresados por Daniel Zovatto al señalar lo siguiente:

“Por eso, como bien expresa DE LA CALLE ‘no basta con recorrer el camino de las reformas legales (ni tampoco con abordar el necesario fortalecimiento

*de la arquitectura institucional agregamos nosotros). Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación política'. En efecto, en la mayoría de los países de nuestra región hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito. Esta situación ha comenzado a cambiar, como consecuencia del creciente hartazgo de la gente con los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta y positiva de parte de la opinión pública la cual demanda mayor transparencia y "accountability" en relación con este tema."*²⁹

Cabe indicar que la normativa incluida en el nuevo Código Electoral vino a fortalecer la transparencia, a cerrar portillos en materia de financiamiento,³⁰ y a otorgar al TSE las herramientas necesarias para investigar, sancionar y evitar la impunidad en esta materia. De seguido se exponen algunas de las sentencias más relevantes dictadas por el organismo electoral durante el período del Informe y que tienen que ver con transparencia en la gestión interna partidaria, en las fuentes de financiamiento, en la liquidación de gastos y en la gestión de obligaciones partidarias.

III.2.1 TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN INTERNA

En primer término, en respuesta a una solicitud de opinión consultiva planteada por el Comité Ejecutivo Nacional de una agrupación política, la sentencia n° **5410-E8-2014** llamó la atención de los partidos sobre la importancia de cumplir con las disposiciones que obligan a todos sus órganos colegiados de la estructura interna a llevar libros de actas debidamente legalizados, en los que se consignen todos los acuerdos adoptados. Se busca propiciar la observancia de los principios democráticos, de seguridad jurídica, publicidad, transparencia y acceso a información como garantía para sus mismos afiliados y la población en general, a los cuales, indudablemente, están obligados los partidos políticos.

El Tribunal indicó que la obligación regía para todos los órganos colegiados partidarios, excepción hecha de las asambleas distritales exclusivamente electivas -cuando los partidos deciden mantenerlas en su estructura-, dado que su naturaleza remite a procesos de participación directa de los militantes en jornadas con horario extendido sin que exista

²⁹ Zovatto, Daniel. La Financiación Política en Iberoamérica: Una Visión Preliminar Comparada en La Financiación de la Política en Iberoamérica. San José: IIDH/CAPEL, 1998.

³⁰ La prohibición de aportes por parte de personas jurídicas es sin duda una de las medidas más importantes.

reunión del pleno en un momento específico, por lo que resulta irrazonable y desproporcionado imponerles tal obligación.

Se aclaró, finalmente, que el Departamento de Registro de Partidos Políticos continuará legalizando los libros de actas de la asamblea superior y del comité ejecutivo superior de cada agrupación política; y el secretario del respectivo comité ejecutivo superior visará los libros de actas de los otros órganos colegiados internos, diferentes de la asamblea superior y del comité ejecutivo superior.

III.2.2 TRANSPARENCIA EN ACTUACIONES DE MILITANTES PARTIDARIOS DESIGNADOS EN CARGOS DE GOBIERNO

La supra citada resolución, la n° **5410-E8-2014**, abordó una materia de fundamental relevancia ligada con la contribución del Estado para sufragar los gastos en que incurran los partidos políticos en los procesos electorales y la responsabilidad de militantes partidarios que asumieron un cargo público de los enlistados en el segundo párrafo del artículo 146 del Código Electoral. Se explicó que, en virtud de que opera una suspensión temporal de pleno derecho de la condición de militante si este es nombrado en alguno de dichos cargos, se infringiría la restricción establecida en ese párrafo –o la contemplada en otra ley especial–, si el funcionario es convocado por una instancia partidaria para rendir cuentas sobre actuaciones como militante, relacionadas con recursos provenientes del financiamiento estatal, claro está, previo a su nombramiento en el servicio público.

En ese sentido, el partido tiene la posibilidad de suspender la investigación, por lo que no corren plazos de prescripción dada la condición de funcionario público, con impedimento legal, que acompaña al posible convocado, por lo que ello no significa, desde ningún punto de vista, que se violentaría el principio de rendición de cuentas, menos aun tratándose de indagaciones sobre recursos provenientes de la contribución estatal pues, una vez que se extinga la condición objetiva que justifica la separación temporal de las actividades político partidistas, la agrupación podría continuar con la investigación y llamar a cuentas a la persona.

Como consecuencia de la suspensión de la investigación, no se produce un quebrantamiento al principio del debido proceso, pues una vez que el funcionario cese en el cargo público al que fue llamado, podrá ser convocado por la agrupación partidaria, caso en el cual se deberán observar las garantías derivadas de ese principio.

De igual forma, dado que el partido tiene la posibilidad de suspender la investigación, no corren plazos de prescripción dada la condición de funcionario público que acompaña al posible convocado, sin que ello signifique, desde ningún punto de vista, que el funcionario goza de inmunidad para esos efectos, menos aun tratándose de indagaciones sobre recursos provenientes de la contribución estatal.

III.2.3 TRANSPARENCIA EN LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Otro tema fundamental para la transparencia en las finanzas partidarias tiene que ver con la forma en la que deben ingresar al partido las donaciones privadas. En relación con este tema, el voto n° **051-E8-2013** estableció con claridad que es legalmente prohibida la recepción directa de donaciones privadas por parte de movimientos o tendencias oficializadas al interno de las agrupaciones políticas. Ello en virtud de que los aportes deberán ingresar a las arcas de la agrupación por alguna de las tres vías siguientes: directamente por el tesorero del partido; por un tercero autorizado por el comité ejecutivo superior, en cuyo caso se requiere que la actividad de recaudación esté previamente reglamentada y que el tesorero la asiente en el registro de actividades de recaudación; y por depósito bancario en la cuenta corriente dispuesta por la agrupación exclusivamente para tal fin.

En todo caso, los aportes que se hagan por alguna de esas vías para apoyar a algún precandidato oficializado, serán trasladados a su favor por parte del tesorero del partido.

En general se señaló que las contribuciones de personas físicas a favor de los partidos se consolidan como parte integral de su patrimonio, por lo que se puede disponer de tales fondos en la medida en que el ordenamiento jurídico y sus estatutos lo autoricen, ajustándose a las reglas que ahí se establecen. Toda donación, contribución o aporte que reciba deberá registrarse contablemente y el tesorero debe informarla al Tribunal en los plazos previstos en el Código. Asimismo, se aclaró que en ningún caso procede donar pauta publicitaria por un medio de comunicación local en favor de un movimiento partidario en particular.

Una consulta planteada por un partido político y comprensiva de varios temas relacionados con la transparencia en la actividad partidaria, generó el voto n° **8612-E8-2012** que vino a aclarar una gran cantidad de situaciones prácticas vinculadas a la transparencia en el contexto de una campaña electoral. Así, por ejemplo, se aclaró que no existe impedimento para que los partidos lleven a cabo sus asambleas en escuelas, salones municipales o

cualquier otra instalación pública, si tienen autorización de la autoridad competente y sigan los procedimientos preestablecidos. Se especificó que la utilización gratuita de instalaciones pertenecientes a asociaciones de desarrollo, para la celebración de asambleas partidarias, no tiene el carácter de contribución en especie y resulta jurídicamente viable.

También se indicó que no constituye transgresión de lo previsto en el artículo 128 del Código Electoral la celebración de asambleas partidarias en propiedades que estén a nombre de personas jurídicas, aunque no medie contraprestación alguna, mientras ese uso sea ocasional y esporádico. Además, si un inmueble está destinado a servir como casa de habitación de una persona física o núcleo familiar, pese a estar registralmente a nombre de una persona moral, nada obsta para que se celebren en él actividades partidarias no proselitistas de carácter ocasional, sin que ello comporte una contravención a las normas sobre financiamiento privado de las agrupaciones políticas.

En relación con el tema de las donaciones, la resolución estableció que toda contribución privada debe ingresar a la cuenta única del partido y debe ser canalizada por su tesorero. Además, existe la posibilidad de realizar aportes o contribuciones con un fin específico, a favor de algún candidato o precandidato de elección popular oficializado, en cuyo caso tendría que seguirse el mismo procedimiento de depósito en la cuenta partidaria y canalización a través del tesorero. Se dispuso, también, que cualquier persona física puede donar parte de su salario (líquido o en especie) o los dividendos obtenidos de su participación en sociedades mercantiles al partido de su preferencia, siempre que lo haga por los procedimientos y vías autorizados por el ordenamiento jurídico. Caso contrario ocurre con los beneficios en especie que otorgue una sociedad mercantil a sus socios ya que, al no ingresar al patrimonio del socio, este no podrá destinarlos a actividades-político partidistas so pena de contravenir el artículo 128 del Código Electoral.

III.2.4 TRANSPARENCIA EN LA LIQUIDACIÓN DE GASTOS

En materia de mecanismos que garanticen la transparencia en el manejo de los gastos electorales, el voto n° **1344-E8-2013** señaló que es legal suscribir un contrato de fideicomiso con una entidad bancaria para que sea el fiduciario el que haga los pagos en nombre del partido, siempre que al hacerlo se cumplan las condiciones y requisitos estipulados. Se aclaró, sin embargo, que como parte del mismo principio de publicidad y transparencia que permea toda la actividad del financiamiento a los partidos políticos, no es legal que un fideicomiso establecido entre una entidad del Sistema Bancario Nacional y

una agrupación política reciba las donaciones, en nombre de esta última, y haga los reportes de ingresos ante el Tribunal.

Esa misma resolución aclaró varias otras dudas planteadas por la agrupación consultante. De interés para fortalecer el principio de transparencia puede citarse la disposición de que no es legalmente posible para los partidos financiarse a través de créditos contratados con entidades bancarias extranjeras, por lo que los gastos asociados con el endeudamiento con un banco del exterior no podrán ser reembolsados con la contribución estatal. Por su parte, se aclaró que mientras se logre comprobar la efectiva prestación del servicio y el gasto, es legalmente posible reembolsar con la contribución del Estado los gastos en que incurra un partido con motivo de la contratación que haga de un consultor extranjero o de una empresa internacional dedicados a la comunicación política.

También se indicó que mientras se cumplan los requisitos estipulados, es posible que un partido político reciba contribuciones económicas vía mensajes de texto, por la vía de llamadas telefónicas marcando un número con el prefijo 900 y a través de cargos automáticos realizados sobre tarjetas de crédito o de débito. Se aclaró, eso sí, que independientemente del monto de las contribuciones, aportes o donaciones que haya efectuado una persona física nacional durante un año, necesariamente debe cumplirse la publicación ordenada por el artículo 135 del Código Electoral.

Siempre en materia del régimen económico de los partidos, la primera sentencia dictada al día siguiente de la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, abordó la importancia de la transparencia en esta materia al detectar un artificio para “reciclar” el cobro de determinada cantidad.

En efecto, el voto n° **4129-E8-2009** comenzó por explicar que la contribución estatal solo puede destinarse a sufragar los gastos de propaganda y signos externos si se dieron a partir de la convocatoria a elecciones y hasta el día en que se celebren. Ello en virtud del interés público por asegurar que la ciudadanía conozca efectivamente la oferta política electoral y los candidatos que la promueven.

Se aclaró que la contribución del Estado al financiamiento de los gastos partidarios no comporta una ayuda irrestricta sino que está sujeta a que las agrupaciones respalden la totalidad de lo que solicitan de conformidad con lo que señala la normativa vigente. Ello implica que las agrupaciones deben probar los egresos reconocibles, acreditar con certeza

tales gastos y demostrar que dichas erogaciones se cancelaron con recursos propios de la agrupación, a través de un medio de pago admitido por el ordenamiento jurídico.

No procede, entonces, un esquema en el que se plantea la compensación entre un depósito inicial, la emisión de un cheque por la misma cantidad, su endoso y cambio y el posterior retorno de los recursos a la misma cuenta emisora para continuar con ciclos iguales y sucesivos, todo ello para justificar varios gastos con el mismo contenido económico. Se indicó que si bien movimientos de ese tipo son del resorte de las regulaciones bancarias, para efectos del Tribunal constituyen un enriquecimiento ilegítimo de la agrupación.

Por su parte, para reforzar la transparencia en el proceso de liquidación del gasto electoral, el voto n° **7322-E3-2012** indicó que los documentos que haya aportado el propio partido como parte de los procedimientos de liquidación de gasto electoral u ordinario, tienen naturaleza pública y son de libre acceso por parte de cualquier interesado, condición que no se modifica aún en la hipótesis de que sean piezas relevantes en los procesos de investigación que ocupen al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

También fue necesario que el TSE dictara una resolución sobre el manejo transparente del reembolso de los certificados de cesión cuando el partido mantenía algunos de estos en su poder. Sobre el particular, la sentencia n° **2141-E8-2011** indicó que no hay disposición que impida a un partido reembolsar el importe correspondiente a certificados de cesión sobrantes que tenga en su poder, por lo que en el momento en que esos recursos se hacen efectivos, se consolidan como parte integral del patrimonio de la agrupación, del que puede disponer en la medida en que el ordenamiento jurídico y sus estatutos internos lo autoricen.

Se aclaró que es improcedente que el partido, cuya condición se enmarca en la figura del cedente, se presente en ese carácter ante la Tesorería Nacional a solicitar el importe de los certificados sobrantes; en su lugar, deberá depositar esos certificados ante la Dirección del Registro Electoral a fin de que el Tribunal ordene a la Tesorería la entrega del importe correspondiente.

Por su parte, en relación con los bienes y servicios cancelados en su momento con certificados de cesión que quedaron al descubierto o resultaron infructuosos dado que el monto total aprobado a la agrupación resultó insuficiente para afrontar esa emisión, el Tribunal aclaró que estos no se constituyen en pasivos del partido, pues esos títulos son

medios de pago que sus adquirentes optan por recibir como contraprestación satisfactoria con eficacia y validez, no condicionada a situación ulterior.

Por ese motivo no sería admisible que la agrupación reconozca suma dineraria por ese concepto, por lo que cualquier disposición patrimonial que se haga a favor de los poseedores de esos títulos sería una liberalidad o disposición patrimonial a título gratuito mediante la figura del contrato de donación, la cual debe ser autorizada previamente por la asamblea superior del partido, bajo las reglas que el ordenamiento jurídico y la normativa de la agrupación autoricen.

En relación con el plazo para liquidar gastos después de una elección presidencial en la que se convoca a segunda vuelta, mediante resolución n° **1722-E8-2014** se aclaró que el plazo único de 60 días que concede la ley para presentar esa liquidación, coloca en una situación de desventaja a los partidos que intervienen en la segunda vuelta respecto de los que participaron en la primera; desigualdad de condiciones que les impide la oportuna y adecuada rendición de cuentas.

Por ese motivo, tomando en cuenta que la segunda votación se efectúa en abril y que en mayo finaliza el plazo de los 45 días para reconocer como gastos de campaña los generados por los dos partidos que intervinieron en esa elección, es evidente que el tiempo con que cuentan para la liquidación final de sus gastos, resulta insuficiente, por lo que se decidió, en el caso de las elecciones del año 2014, ampliar el plazo para la presentación final de los gastos de campaña de los dos partidos políticos que intervinieron en la segunda votación, hasta el 7 de agosto de 2014.

III.2.5 TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE OBLIGACIONES PARTIDARIAS

También fue relevante la resolución n° **6775-E8-2010** en tanto aclaró la forma en que el patrimonio partidario debe hacer frente a sus acreencias. Por ejemplo, el voto dispuso que los bonos de la contribución estatal, los certificados de cesión de la contribución estatal, el derecho al financiamiento anticipado y los recursos de la reserva de gastos de capacitación y organización, no pueden responder por acreencias de los partidos por lo que no son susceptibles de ser embargados.

Sin embargo, los recursos de la contribución estatal aprobados para reembolsar gastos justificados y liquidados por un partido y que se obtengan luego de efectuar las valoraciones y deducciones correspondientes, pueden responder por las acreencias de la

agrupación política porque se han consolidado como parte integral del patrimonio de la agrupación y en ese tanto son susceptibles de ser embargados.

Se aclaró, asimismo, que como el legislador no autorizó el financiamiento anticipado ni la emisión de certificados de cesión para los procesos electivos municipales, la contribución estatal que corresponda a un partido por concepto de reembolso, y luego de efectuadas las deducciones de ley, sí es susceptible de ser embargada.

Finalmente la sentencia dejó establecido que, de no existir algún monto de la contribución estatal que pueda responder por acreencias de un partido, sus pasivos deberán ser cancelados en la forma que contractualmente se acordó con sus acreedores, y para ello se podrá recurrir a los mecanismos cobratorios previstos en la normativa civil y comercial.

Otro voto de gran importancia fue el n° **4114-E8-2009** en el que el TSE estableció la forma de proceder para que las agrupaciones políticas honraran sus deudas con la seguridad social para tener acceso a los recursos de la contribución estatal. Cabe indicar, en ese sentido, que de previo a esta resolución varios partidos tenían deudas importantes con la CCSS por concepto de cuotas obrero patronales.

El voto explicó que dentro de los gastos de organización interna de los partidos reconocidos por el Estado para acceder a financiamiento estatal, están las cuotas obrero patronal por seguros sociales. Se dijo, asimismo, que las agrupaciones políticas, tenían obligación de pagarlas en su condición de patronos y que la morosidad en esa materia constituía un tema de interés público que debía ser tutelado por el Tribunal en tanto se encontrara articulado con el financiamiento a los partidos por parte del Estado.

Por ello se consideró que es atribución del Tribunal dictar medidas cautelares que garanticen una efectiva conciliación entre el derecho fundamental de participación política y el derecho fundamental a la seguridad social. Al hacerlo, el TSE dispuso las siguientes medidas: a) solicitar a la CCSS, antes de determinar el monto máximo de aporte estatal a los partidos políticos con derecho a ello, según los resultados de las elecciones del 7 de febrero de 2010, una certificación que indicara cuales agrupaciones políticas estaban morosas por cargas sociales; b) en caso de que existieran partidos morosos con derecho a financiamiento estatal, se dispondría cautelarmente, en la resolución, retener el giro correspondiente a la suma certificada que haya indicado la CCSS, hasta el momento en que esta suministre certificación que demuestre que se encuentran al día, que llegaron a un arreglo de pago o, en su caso, hasta que los montos sean liberados o requeridos por juez

competente; c) la medida cautelar que habrá de dictarse en la resolución que determine el monto máximo de aporte estatal a los partidos con derecho a ello será comunicada, inmediatamente, a la Tesorería Nacional y al Ministerio de Hacienda para efectos de lo que establece el artículo 107 del Código Electoral. También se definió que en relación con la contribución estatal correspondiente a períodos subsiguientes, se procedería de la misma manera.

Esta intensa producción jurisdiccional en relación con el principio de transparencia responde a los cambios en las regulaciones en materia de publicidad y responsabilidad en el ámbito del financiamiento partidario, a la exigencia de condiciones para el ejercicio de un control ciudadano y a la seriedad con la que el TSE ha asumido el reto restablecer la confianza de la población en relación con el manejo de la contribución estatal a la partidos y evitar la impunidad en la materia.

Es, sin duda, una hoja de ruta que busca fortalecer la legitimidad de nuestro sistema democrático y que por ello habrá de enfrentar en el futuro la reacción de los sectores que aún promueven la opacidad en las reglas del juego político, advertencia que queda planteada para la discusión de futuras reformas electorales en esta materia.

III.3 LA LIBERTAD DEL SUFRAGIO: APORTES DESDE EL ÁMBITO JURISDICCIONAL

Como se dijo desde el inicio de este Informe, la Libertad del Sufragio es el tercer eje con mayor impacto en el trabajo realizado por el TSE durante este período. Se trata de una libertad que siempre dimos por cierta en nuestro país y que, sin embargo, hoy aparece como una de los que requirió de una tutela reforzada durante los años que abarca esta reseña. Ello no debe causar alarma pues más que una tendencia hacia el autoritarismo ello puede ser reflejo de una ciudadanía preparada para exigir altos estándares de calidad democrática.

Sin duda, la tutela de la libertad del sufragio es un mandato de primer orden en el régimen constitucional costarricense. En efecto, el artículo 95 inciso 3) de la Norma Fundamental expresa con solidez la necesidad de que la ley proporcione a la ciudadanía garantías efectivas de libertad para el ejercicio del sufragio.

Detrás de este énfasis constitucional está la afirmación de que no *“...hay poder popular que pueda llamarse democrático si no ha sido acordado y renovado por una libre elección;*

*tampoco hay democracia si una parte importante de los gobernados no tiene derecho al voto”.*³¹

A pesar de que Costa Rica disfruta de las condiciones necesarias para asegurar la libre designación de las autoridades políticas del país, diversos estudios han dado cuenta de que el sistema no está exento de algunas prácticas, de corte clientelar por ejemplo, que pretenden influir en la voluntad de los votantes durante la jornada electoral.

De hecho, la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, realizada en el año 2001 por el Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, obtuvo los siguientes hallazgos sobre el particular:

*“Un estudio para detectar la incidencia de presiones coercitivas para votar a favor de un candidato en 7 municipios arrojó que 1 de cada 22 personas (4.5%) manifestó haberla sufrido. Por presiones coercitivas se entiende las amenazas personales o al patrimonio, falta de estabilidad o pérdida del empleo y eliminación de ayudas estatales. El 95% de las y los ciudadanos reportaron que ejercen libremente el voto, incluyendo las personas que recibieron ofrecimientos “clientelares”, para las cuales estos ofrecimientos no interfirieron con su libertad burlando las intenciones de quienes les prometieron beneficios individuales a cambio del voto. Un freno mayor para la libertad del elector lo constituye el desigual acceso a la información y a los medios de comunicación colectiva, para enterarse de las ofertas de todos los y las candidatas a cargos públicos.”*³²

Relata el Informe que, en opinión de un panel de evaluadores citados para procesar los resultados, las presiones u ofrecimientos que reciben las personas no influyen de manera significativa en la decisión del votante. Es decir, concluyeron que a pesar de estar expuestos a tales ofrecimientos clientelares, al final el votante termina ejerciendo su voto de manera secreta, garantía última para asegurar la libertad del sufragio.

No obstante ello, debe considerarse que existen otras situaciones que pueden afectar la libre determinación del votante, las cuales incluso están previstas por la normativa constitucional y legal. Así, por ejemplo, el artículo 28 de la Constitución Política impide expresamente que los clérigos o seglares hagan propaganda política invocando motivos o creencias religiosas. También el artículo 70 inciso c) del Código de Trabajo prohíbe a los

³¹ Touraine, *op. cit.* p. 42.

³² Programa Estado de la Nación. Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica. San José: Editorama, 2001.

patronos ejercer influencia sobre las preferencias políticas de sus trabajadores. Sobre el particular el Tribunal ha dicho en su jurisprudencia que no “...podemos obviar que la libertad del sufragio en un Estado de Derecho presupone, ineludiblemente, el alejamiento de cualquier presión, intimidación o coacción en su ejercicio (...).”³³

Lo dicho hasta aquí señala dos caminos para tutelar esa libertad. El primero debe enfocarse en asegurar la garantía de la secretividad del voto. El segundo se orienta a proteger al elector de cualquier coacción o intimidación realizada desde una posición de poder, de hecho o de derecho, que pueda afectar su voluntad. Aparte de las responsabilidades a cargo de la Administración Electoral para asegurar un proceso electoral ordenado y puro con garantías para el secreto del voto, en estos casos participa el TSE como juez encargado de resolver los conflictos que se presenten en la materia.

Cabe indicar, en ese sentido, que durante el período que comprende el presente Informe, el TSE dictó varias resoluciones en las que debió ejercer una tutela integral de la libertad del sufragio ante diversas situaciones tales como afectaciones a la secretividad del voto, presiones de tipo laboral, ofrecimiento de dádivas y la utilización de creencias religiosas como elemento de propaganda. De seguido se analizarán las sentencias más relevantes sobre esta temática.

III.3.1 EL SECRETO DEL VOTO

El secreto del voto es, sin duda, una de las garantías más importantes para proteger la libertad del sufragio. Tiene fundamento constitucional y su implementación requiere de toda una logística vinculada al acondicionamiento del recinto de votación y los materiales necesarios para la emisión del voto.

Ello se plasma en la sentencia n° **4130-E1-2009** en la que el Tribunal tuvo por demostrado que a los asambleístas que participaron en la asamblea superior de un partido, para la elección de los candidatos a diputado, no se les garantizó el voto libre y secreto. En la situación particular se logró acreditar que el mecanismo utilizado para la votación utilizando boletas, por la cercanía de las sillas en el recinto de la Asamblea, no resguardaba el secreto necesario para emitir el voto sin interferencia de ningún tipo. Por ello, el TSE señaló que

³³ Voto n° 3281-E1-2010 emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones en 567-E1-2013 de las 15:00 horas del 31 de enero de 2013.

“...existió una violación al derecho que le asistía al interesado de ser votado como candidato a diputado en condiciones absolutas de secretividad y libertad, lo que en definitiva influyó en la manifestación de voluntad del conglomerado partidario, enturbiando el proceso, independientemente que el Partido utilizara boletas en blanco que tenían un sello del Tribunal Electoral Interno y que confeccionara un acta notarial para dar seguridad a los citados documentos.”³⁴

Como consecuencia de ello, se anuló la elección de candidatos a diputados realizada en la asamblea nacional a partir de la designación del segundo lugar por la provincia de San José.

III.3.2 EL OFRECIMIENTO DE DÁDIVAS

Como se mencionó anteriormente, las prácticas del clientelismo político se basan en el supuesto de que es posible influir en la decisión final del votante a través del ofrecimiento de dádivas o beneficios de tipo material.

Así, por ejemplo, con el voto n° **1359-E7-2012** se resolvió un caso en el que el interesado reclamaba que los candidatos a alcalde y vicealcaldesa de un cantón le entregaron una plantilla de gas y le ofrecieron la construcción de una casa a cambio de su voto en las elecciones municipales de 2010. Sin embargo, una vez en el poder, los funcionarios incumplieron con su ofrecimiento. Al resolver, el TSE señaló que en el expediente tenía suficientes pruebas como para considerarlos eventuales responsables del delito contra la libre determinación del votante, tipificado en el artículo 279 del Código Electoral. Se indicó que el bien jurídico que tutela la norma de referencia es la pureza del sufragio y la secretividad del voto. Por ende, la acción típica, antijurídica y culpable se configura una vez que el trasgresor doblega, por intermedio de las acciones ahí descritas, la voluntad electoral de otra persona. Como es natural suponer, se trata de recurrir a medios ilícitos para incidir irregularmente en el comportamiento electoral de una o varias personas claramente individualizables, como víctimas de la falta, lo que suele estar aparejado de cierto nivel de clandestinidad.

Se señaló que, aunque electoral, la presunta infracción no podía ser juzgada por esta Magistratura al contener elementos que, por su naturaleza, son propios del derecho penal, los cuales corresponde conocer a las autoridades competentes en esa materia.

Por su parte, en relación con la solicitud de anular las elecciones en el cantón, el Tribunal afirmó su improcedencia en tanto la única vía legalmente prevista para combatir los

³⁴ Voto n° 4130-E1-2009 emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones a las 15:30 horas del 3 de setiembre de 2009.

resultados de una elección es la demanda de nulidad contenida en los numerales 246 al 252 del Código Electoral. Es decir, no es factible volver a discutir la validez de una elección una vez hecha la declaratoria, salvo causas posteriores que inhabiliten a una persona electa para el ejercicio del cargo. Finalmente, se remitió copia certificada del expediente al Ministerio Público.

Un caso similar pero con resultados de nulidad de la votación, se conoció en la sentencia n° **569-E4-2011**. Se trata del caso de una regidora propietaria que ocupaba, a su vez, el puesto de presidenta de la Junta de Educación a cuyo cargo se encontraba la escuela de Concepción de Valle La Estrella, que funcionó como centro de votación y en la que se instaló la única junta receptora de votos del lugar.

El día de la elección, en el lapso durante el cual se llevaron a cabo las elecciones municipales, la denunciada, a contrapelo de la prohibición de agruparse alrededor de los locales de las juntas en un radio de 50 metros, guiaba a los votantes hasta la entrada de la junta y, utilizando una 'papeleta muestra' marcada a favor de su partido, indicaba a los electores, especialmente a indígenas, que tenían que votar por dicha agrupación. Una vez que votaban, los conducía a recoger un almuerzo al comedor ubicado dentro de la escuela y, adicionalmente, les entregaba una camiseta de ese partido.

En criterio del TSE, con tal acción se produjo una afectación tal a la garantía de la libertad del sufragio, que esta se tornó nugatoria, lo que trajo como consecuencia la nulidad de toda la votación recaída en dicha junta.

Para llegar a tal conclusión, el Tribunal primero analizó la posición de poder de la denunciada en la localidad; las condiciones particulares de la población indígena históricamente discriminada; el bajo desarrollo social de Valle La Estrella; la inusualmente elevada votación obtenida por el partido ganador en la junta cuestionada, que sobrepasó los resultados de la media nacional; y el recuento de votos de la mesa, que confirmó que la eventual causa de nulidad no radicó en elementos materiales ni en el accionar de la junta, como tampoco que dentro del recinto electoral se hubiese vulnerado la garantía al voto secreto. Por ello, a los votantes de la junta, no solo se les debía asegurar la secretividad del voto sino también que la voluntad expresada fuera libremente formada.

En ese sentido, son nulas una votación y una elección realizadas contra lo preceptuado en la Constitución o el Código Electoral, si la infracción, por su excepcional gravedad y carácter generalizado, permite entender falseada la voluntad popular y, por ende, conculcados los

principios y garantías constitucionales electorales. El Tribunal indicó que, al consistir la libertad del sufragio en una garantía esencial, cualquier afectación grave, generalizada, real y constatable torna nula la votación o elección.

En el caso coincidieron circunstancias que hicieron nugatoria la garantía de la libertad a la hora de emitir su voto un porcentaje importante de las personas que debían acudir a las urnas en el lugar; de forma que no era posible asegurar que el resultado constituyera verdaderamente un reflejo de lo querido por los votantes. Al no poder segregar los votos una vez que se depositan en la urna, se contamina la totalidad de los sufragios, por lo que el resultado es nulo. Así, el Tribunal anuló todos los votos y remitió copia certificada del expediente al Ministerio Público por la posible comisión del delito contra la libre determinación del votante

III.3.3 LA UTILIZACIÓN DE CREENCIAS O MOTIVOS RELIGIOSOS

Otro de los temas que planteó varios conflictos por violación a la libertad del sufragio, fue la utilización de creencias o motivos religiosos como parte de los argumentos en favor o en contra de algunas de las agrupaciones políticas, en pleno proceso electoral.

La primera resolución sobre el particular fue el voto n° **3281-E1-2010** con el que se resolvió un recurso de amparo planteado contra el mensaje del Obispo de un credo religioso - ampliamente difundido por la prensa- en el que hacía un llamado directo a no votar por candidatos que favorecían posiciones contrarias a lo que su religión sostenía; es decir, candidatos que negaban a Dios y defendían principios que contrarios a la vida, el matrimonio y la familia. En virtud de que su mensaje incluía términos propios de la actividad político-electoral mezclados con motivos religiosos y por la posición de poder que ocupaba el recurrido frente a sus fieles y demás receptores, el TSE determinó que se generó una lesión refleja sobre el ejercicio libre del sufragio con grave afectación del sistema de valores político electorales que el constituyente tuteló.

Se analizó, para llegar a esa conclusión, que el mensaje llevaba implícita una orden que resultaba persuasiva para la grey al emanar de una autoridad religiosa del más alto nivel, lo que sobrepasó sus facultades y se constituyó en una amenaza grave a la libertad del sufragio en su dimensión activa, para aquellos electores que profesan esa fe en particular, quienes, de manera presencial o diferida, recibieron la instrucción de su Pastor. También constituía una amenaza al sufragio pasivo en relación con aquellos candidatos contra los que se dirigió el mensaje, y la instrucción de no emitir votos en su favor.

En consecuencia, se declaró con lugar el recurso y se hizo un llamado al recurrido para que, en lo sucesivo, evitara exhortar de manera expresa a los feligreses para que declinaran el ejercicio del sufragio cuando las propuestas de orden político que hicieran los candidatos no resultaran acordes con la posición de esa iglesia. También se hizo un llamado de atención a la jerarquía de esa iglesia para que frente a procesos electorales futuros, sus obispos se mantuvieran dentro de los lineamientos que la resolución señaló.

Algo similar se analizó en la resolución n° **567-E1-2013** en la que se conoció si la divisa de un partido político que tenía una figura en forma de pez, representativa del cristianismo, podía amenazar la libertad del sufragio. Sobre el particular, el Tribunal consideró que, más allá de los principios universales en los que la agrupación base su accionar y reconociendo que muchos de ellos válidamente se originan en la doctrina cristiana, esa identidad gráfica amenazaba el ejercicio del sufragio, en su dimensión activa (emisión del voto), principalmente de aquellos electores que profesaban la fe cristiana en cualquiera de sus manifestaciones, ya que podría tener el efecto de condicionar o alterar la libertad política bajo la cual debe ser emitido el voto y que, según manda la Constitución, debe ser ajena a cualquier influencia religiosa. Al declarar con lugar el recurso, el Tribunal tuvo por suprimida la figura en forma de pez de la divisa de la agrupación denunciada, a la que se previno que tenía que abstenerse de seguir utilizándola como signo distintivo y en su propaganda.

El voto n° **786-E1-2014** abordó el mismo tema a raíz de un recurso de amparo presentado contra un mensaje difundido en un medio de comunicación escrita que mezclaba términos propios de la actividad político electoral y expresiones religiosas que, al conjugarse, representaban una amenaza para el libre ejercicio del sufragio, en específico para aquellos electores que profesaban la fe cristiano-evangélica en cualquiera de sus manifestaciones. Ello en virtud de que el mensaje publicado identificaba a los partidos que estaban en contra del aborto y que fortalecían la institución de la familia formada por la unión entre un hombre y una mujer. Ello hacía que, a seis días de los comicios electorales, se alterara la libertad política dado que, en los días previos a la publicación, algunos candidatos presidenciales habían brindado su postura sobre esos dos temas.

Se consideró que la federación recurrida, por su naturaleza, militancia y trayectoria, era un referente religioso ubicado en una innegable posición de poder frente a la comunidad de fieles evangélicos y que, al hacerse acompañar en el mensaje de su red de pastores en todo el país, potenciaba su capacidad de influenciar y persuadir los comportamientos electorales

y debilitaba la posibilidad de los creyentes de reconocer y confrontar críticamente esa influencia y, más aún, de reaccionar y defenderse de ella, lo que introducía un factor distorsionante en el equilibrio democrático al constituirse en una amenaza cierta, real, efectiva e inminente a la libertad del sufragio –de manera refleja– en su dimensión activa y en pasiva.

Al declararse con lugar el recurso de amparo, se le ordenó a la federación que, en lo sucesivo, se abstuviera de acciones como las indicadas.

En el voto n° **1003-E1-2013**, por su parte, el Tribunal señaló que, cuando las infracciones de ese tipo –hacer propaganda valiéndose de creencias religiosas o invocando motivos de religión– sean de carácter aislado y ordinario, se reparan con la imposición de la multa establecida en el inciso a) del artículo 289, sin que su ocurrencia suponga una lesión de derechos fundamentales que deba ser dilucidada por la vía del amparo electoral, que se abre ante circunstancias excepcionales que, por sus características, su reiteración o intensidad, pongan en riesgo la libertad electoral y la equidad en la contienda, y la imposición de la sanción sea insuficiente para asegurar el disfrute de un derecho político electoral.

III.3.4 LIBERTAD DEL SUFRAGIO EN EL CONTEXTO DE LA RELACIÓN LABORAL

En otro orden de cosas, la sentencia n° **294-E1-2014** conoció de un recurso de amparo planteado en contra de una empresa por, supuestamente, influir en las preferencias electorales de sus trabajadores.

En este caso el TSE tuvo por probado que la empresa había entregado a sus consultores independientes un volante con información de índole político-electoral, en cuyo contenido se brindaba una definición de los conceptos “democracia”, “libertad”, “comercio” y “comunismo”, a los que relacionaba con partidos políticos específicos y, en su parte final, señalaba: *“NO al Comunismo. Defendamos nuestra familia, nuestros negocios y nuestro trabajo. Defendamos la democracia”*.

No obstante, se determinó que el recurrente no tenía vínculo laboral o comercial con la empresa, amén de que se autocalificó como desempleado. Es por ello que se descartó la presencia de acciones u omisiones que quebrantaran los derechos fundamentales del interesado, dado que no recibió el cuestionado volante en condición de empleado de la compañía. Tampoco suministró datos que permitieran identificar a algún servidor de la

empresa que hubiera recibido el documento en condición de asalariado.

A pesar de ello, el Tribunal advirtió a la compañía recurrida que las expresiones contenidas en el volante tenían la virtud de provocar, inducir e influir a una determinada escogencia o, en sentido inverso, a desincentivar el voto a favor de esa opción partidaria específica, por lo que se le ordenó tomar nota a fin de evitar su distribución entre las personas con quienes le vinculaba relación laboral por interferir con la libertad electoral de los trabajadores.

También en el contexto de la coyuntura electoral de 2014, el TSE recibió informes acerca de las diligencias llevadas a cabo por la Dirección Nacional y la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, relacionados con casos concretos en los que se denunciaron supuestas actuaciones incorrectas de patronos para con sus trabajadores.

El Tribunal ha puntualizado cuáles son los remedios jurídicos que, en el caso de actuaciones incorrectas de patronos para con sus trabajadores suscitadas con ocasión de un proceso electoral, prevé la legislación costarricense.

Se trata de tres diferentes vías, según la naturaleza de la conducta reprochada: cuando se denuncia la transgresión del artículo 70 inciso c) del Código de Trabajo,³⁵ porque el patrono ha influido -o tratado de hacerlo- en las decisiones políticas de sus trabajadores, la vía idónea para el reclamo es la jurisdicción laboral ordinaria por tratarse de una falta de naturaleza laboral; cuando la influencia del patrono se agrava con el uso de los elementos modales del tipo previsto en el artículo 279 del Código Electoral³⁶, corresponde conocer la causa a la jurisdicción penal ordinaria a través de la acción que, eventualmente, ejerza el Ministerio Público por tratarse de un delito de acción pública,³⁷ y, en cualquier caso, cuando la injerencia del patrono infrinja –o amenace infringir– la efectiva libertad del sufragio del trabajador, el TSE podrá actuar por medio del recurso de amparo electoral,³⁸ sin perjuicio de las competencias sancionatorias de otras autoridades públicas, como las expuestas. Tratándose de las faltas laborales, la Inspección General de Trabajo cuenta, por disposición expresa de ley, con legitimación activa ante los tribunales ordinarios para solicitar el juzgamiento de esas incorrecciones.³⁹

³⁵ La norma dispone que es absolutamente prohibido a los patronos “obligar a los trabajadores, cualquiera que sea el medio que se adopte, a retirarse de los sindicatos o grupos legales a que pertenezcan, o influir en sus decisiones políticas o convicciones religiosas.”

³⁶ A saber: dádivas, promesas de dádivas, violencia y/o amenazas.

³⁷ Código Electoral, *op.cit.*, artículo 285.

³⁸ Sobre el particular se pueden consultar los artículos 225 a 231 del Código Electoral.

³⁹ Código de Trabajo. Ley n°2 del 27 de agosto de 1943. Publicado en La Gaceta n° 192 del 29 de agosto de 1943.

Por otra parte, el artículo 292 del Código Electoral establece que se impondrá una multa al patrono que impida a sus trabajadores o empleados, ausentarse de su trabajo el día de las elecciones durante el tiempo prudencial para emitir el voto, o que en virtud de ello les aplique alguna sanción o les reduzca el salario.

Considerando lo anterior, mediante el voto n°**1425-E7-2014** el Tribunal se pronunció respecto de los informes remitidos por la Dirección Nacional y la Inspección General de Trabajo, relativos a cuatro casos en los que se había denunciado una supuesta actuación ilegítima de los patronos contra sus trabajadores, en punto a adherirse o no a una determinada tendencia política. Sin embargo, en tales asuntos ya existía un pronunciamiento del TSE que los resolvió en cuanto a los extremos electorales o, en su defecto, la Dirección del Registro Electoral había resuelto, sin que se hubiese recurrido la resolución.

Tales casos correspondían a dos empresas privadas, una institución pública y una organización privada. En cuanto a una de las empresas, el Tribunal se pronunció en los términos del voto anteriormente reseñado; y, sobre la otra, se impuso, como medida cautelar a su presidente y representante legal y a los demás personeros, la prohibición de difundir cualquier documento o comunicación entre sus empleados que pretendiera influenciar sus preferencias electorales. La denuncia interpuesta contra una institución pública fue rechazada de plano por imposibilidad de individualizar al presunto infractor y se remitió a la Inspección Nacional del Trabajo para lo de su cargo; y la misma suerte tuvo la denuncia contra una organización privada.

Como puede apreciarse, la relevancia de los temas abordados en las resoluciones recién citadas constituye un llamado de atención para no perder de vista que la defensa de la libertad sigue siendo un imperativo en nuestro sistema político.

Además, las circunstancias que motivaron en cada caso la intervención del TSE parecen plantear la búsqueda por parte de la ciudadanía de un concepto de libertad del sufragio que supere la noción liberal de la no interferencia de terceros para avanzar hacia una más vinculada a la no dominación y a la idea de que un individuo es libre en la medida en que disponga de los recursos necesarios para lograr su autogobierno, como la que plantean las nuevas ideas republicanas.⁴⁰

⁴⁰ Ovejero, Félix; Martí; José Luis y Gargarella, Roberto (compiladores). Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad, Barcelona: Paidós, 2004.

III.4 VALORACIÓN GENERAL SOBRE LOS APORTES JURISDICCIONALES

Al inicio de este informe manifesté que, más que una enunciación cronológica de tareas cumplidas por el TSE durante el período 2009-2015, opté por presentar un informe de rendición de cuentas que incorporara una valoración de impacto sobre los efectos que ha tenido el accionar de la institución en la realidad política y en el ejercicio y tutela de los derechos fundamentales de la población.

Luego de una primera valoración de los aportes hechos por el TSE desde el ámbito jurisdiccional, resulta evidente que durante este período se puso a prueba la capacidad de la jurisdicción electoral para hacer frente a dos retos fundamentales, cuales son la reforma integral del Código Electoral y las demandas de una ciudadanía que ha cambiado, no solo en sus preferencias electorales, sino también en su concepción sobre el papel que debe jugar en la política electoral.

En cuanto al primer aspecto -el cambio normativo-, las resoluciones analizadas muestran un Tribunal solvente en la aplicación del nuevo Código, con plena conciencia sobre la necesidad de precisar, por la vía jurisprudencial, criterios de acceso, impugnación y justiciabilidad para una jurisdicción electoral que adquirió formalidad legislativa apenas a finales del año 2009.⁴¹ Ejemplo de ello fueron las sentencias que reconocieron nuevos criterios de legitimación para acceder a la tutela de la libertad del sufragio, las que establecieron la residencia del recurso de reconsideración en procedimientos sancionatorios;⁴² o las que incorporaron consideraciones propias de una magistratura de influencia en casos que lo ameritaron.⁴³

En relación con el segundo tema -el de las nuevas expectativas y capacidades de la población y de los mismos partidos políticos como asociaciones privadas de interés público- las sentencias consideradas en el presente informe muestran un activismo y una intensidad nunca antes vista. Fueron peticiones, consultas, reclamos o denuncias planteadas directamente por individuos, agrupaciones políticas o amplios sectores de la población que ratifican el cambio de paradigma. Ya no es aquel habitante que se limitaba a acudir a las urnas cada cuatro años como el convidado a un festejo ajeno.

⁴¹ Antes de ello, la propia jurisprudencia del TSE había ido moldeando los institutos que luego fueron incorporados formalmente en el nuevo cuerpo legal.

⁴² La jurisprudencia reconoció la existencia del recurso de reconsideración para los casos de beligerancia política o cancelación de credenciales de funcionarios electos.

⁴³ Así por ejemplo, resoluciones n.º 847-E7-2008 de las 9:25 horas del 5 de marzo de 2008, n.º 5030-E7-2010 de las 13:30 horas del 26 de julio de 2010 y n.º 448-E6-2015 de las 14:20 horas del 23 de enero de 2015.

Ahora es, y cada vez más, el ciudadano activo que irrumpe en los partidos para exigir voz y presencia en el control de la agenda; la mujer que lucha por equidad y derriba fronteras antes infranqueables, los habitantes que reclaman por acceso a información y consiguen herramientas para el control, la participación y la deliberación informada.

Todo ello es, a la vez, un mensaje y un encargo. Un mensaje cargado de aspiraciones de igualdad política dirigido a toda la institucionalidad democrática del país y, además, un encargo explícito de acciones concretas para lograr la igualdad de oportunidades y la equidad electoral.

Muy atinente resulta la intervención pronunciada por el Dr. Dalla Via en una actividad organizada por el TSE a finales de 2014,⁴⁴ al recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tres de sus casos contenciosos (Yatama, Castañeda Guzmán y López Mendoza) relacionados con el sistema electoral, afirmó que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no solo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Para el Dr. Dalla Via esto último implica también la obligación de garantizar, con medidas positivas, que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga asimismo la oportunidad real para ejercerlos.

Al profundizar esta idea, el jurista argentino señaló lo siguiente:

*“Entendiendo que no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos, el principio democrático es el principio fundamental para dimensionar e interpretar el alcance de estos derechos, que además deben ser operativizados por los Estados sin discriminación, como “oportunidades” (principio de igualdad y no discriminación) y principio de efectividad”.*⁴⁵

De las sentencias analizadas se desprende que a este eje central de la demanda ciudadana se adicionan otros dos muy vinculados, como lo son el interés reforzado por la protección de la libertad del sufragio y la lucha por la transparencia como elemento esencial para lograr el equilibrio y el juego limpio en la contienda. Se trata de ingredientes que alimentan

⁴⁴ Dalla Via, Alberto Ricardo. Ponencia presentada en el Seminario “Elecciones en América Central y República Dominicana”. San José: Tribunal Supremo de Elecciones, 2004.

⁴⁵ Ídem.

el anhelo por perfeccionar la calidad de nuestra democracia y que se constituyen en reclamo habitual de la población durante los procesos electorales.

Así, para asegurar la libertad del sufragio, la ciudadanía exige tutela de la autonomía para la toma de la decisión pero acompañada de oportunidades para poder ejercerla, todo lo cual requiere de un papel activo del Estado y de las instancias que actúan como intermediarias al ejercer algún tipo de poder social, político o económico con consecuencias para toda la organización social. Tal es el caso de los partidos políticos, los sindicatos u organizaciones gremiales e, incluso, los medios de comunicación.



Y el reclamo ciudadano por la transparencia persigue establecer las condiciones necesarias para un verdadero control democrático sobre el ejercicio del monopolio de la representación que la Constitución le asigna a los partidos políticos, ambiente propicio, sin duda, para una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.

IV. APORTES DESDE EL ÁMBITO DE LAS FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL Y DE FORMACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA

Como se mencionó desde el inicio, interesa destacar en este informe los resultados del trabajo del TSE desde sus distintos ámbitos de acción en relación con los principios de igualdad política, transparencia y la libertad del sufragio. Anteriormente analizamos en detalle los aportes realizados desde el ejercicio de la función jurisdiccional. En este acápite lo haremos desde sus funciones de administración electoral y de formación política y ciudadana. Cabe indicar, en ese sentido, que en ambas áreas el trabajo realizado cuenta con la participación de la Dirección General de Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (DGRE) y del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

Las funciones de administración electoral para la DGRE y de formación política y ciudadana para el IFED que asigna el Código Electoral al TSE son las siguientes:

Tabla N° 1
Funciones de Administración Electoral y de Formación Política y Ciudadana

 Administración Electoral	Formación Política y Ciudadana 
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio <input type="checkbox"/> Efectuar el escrutinio y la declaratoria final de las elecciones. <input type="checkbox"/> Vigilar los procesos para integrar órganos internos y la designación de candidatos. <input type="checkbox"/> Declarar integradas las juntas electorales. <input type="checkbox"/> Efectuar, publicar y notificar la declaratoria de elección y conferir las credenciales. <input type="checkbox"/> Reglamentar y exigir normas sobre contribución estatal y privada pudiendo ordenar auditorías. <input type="checkbox"/> Velar por el cumplimiento de la normativa referente a la propaganda y a las encuestas electorales. <input type="checkbox"/> Organizar los referendos y los plebiscitos previstos en la Constitución y hacer la declaratoria respectiva. <input type="checkbox"/> Reglamentar las normas relativas a las contribución estatal y privada a favor de los partidos. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Planear y ejecutar programas de capacitación que desarrollen competencias electorales, dirigidos los funcionarios, partidos políticos y ciudadanos involucrados en la gestión de las elecciones. <input type="checkbox"/> Generar proyectos tendientes a promover una ciudadanía activa, que ejerza efectivamente sus derechos políticos. <input type="checkbox"/> Propiciar programas de capacitación para funcionarios electors, relacionados con el régimen electoral, el ejercicio de la función pública y la práctica de valores democráticos. <input type="checkbox"/> Colaborar con el Ministerio de Educación Pública en la formación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil. <input type="checkbox"/> Apoyar a los partidos políticos en sus esfuerzos por realizar proyectos de formación ciudadana. <input type="checkbox"/> Propiciar espacios de debate y discusión en el contexto de los procesos electorales. <input type="checkbox"/> Fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones en temas relacionados con democracia y elecciones. Proveer información a la ciudadanía y población en general, sobre el sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos.

FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones. [Web en línea] [Consulta: 20-01-2014]

IV.1 APORTES DESDE EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Mucho trabajo realizó el TSE como administración electoral en relación con varios de los ejes analizados desde el inicio del informe. A continuación se enumeran las contribuciones más importantes en este ámbito.

IV.1.1 EL VOTO COSTARRICENSE EN EL EXTRANJERO

La implementación del mandato establecido en el artículo 187 del nuevo Código Electoral, para que los costarricenses residentes en el extranjero pudieran ejercer el voto por primera vez en las elecciones presidenciales de 2014 o en futuros procesos consultivos, constituye un avance significativo desde la perspectiva del **principio de la igualdad política** en su vertiente de **igualdad del voto**.

La administración electoral encaró diversas dificultades iniciales que debió resolver, como el proceso de empadronamiento, la determinación de las sedes y la forma de integración

de las juntas receptoras de votos, ello sin mencionar los costos asociados a la actividad. Para el empadronamiento de electores en las mesas que se abrirían en los consulados del país en el exterior se definieron tres opciones: presencial en los consulados, presencial en oficinas de la sede central del Tribunal o por medio de un formulario electrónico disponible en la página web del TSE.

Como resultado se empadronó un total de 12654 costarricenses en un período de 39 meses, lo que a su vez provocó la necesidad de abrir 61 juntas receptoras de votos distribuidas en los 51 centros de votación -consulados- abiertos, a saber:

Tabla N°2
Padrón electoral y cantidad de JRV por consulado

Consulado	Padrón electoral	Cantidad JRV
Alemania, Berlín	166	1
Argentina, Buenos Aires	128	1
Australia, Sidney	56	1
Austria, Viena	51	1
Bélgica, Bruselas	54	1
Belice, Belmopán	3	1
Bolivia, La Paz	31	1
Brasil, Brasilia	33	1
Canadá, Ottawa	344	1
Canadá, Toronto	140	1
Chile, Santiago	115	1
China, Beijing	71	1
Colombia, Bogotá	138	1
Corea, Seúl	21	1
Cuba, La Habana	31	1
Ecuador, Quito	47	1
El Salvador, San Salvador	169	1
España, Madrid	367	1
Estados Unidos, Atlanta	973	2
Estados Unidos, Chicago	186	1
Estados Unidos, Houston	839	2
Estados Unidos, Los Ángeles	1487	3
Estados Unidos, Miami	1153	2
Estados Unidos, New York	2656	4
Estados Unidos, Washington	1021	2
Francia, París	191	1
Guatemala, Ciudad de Guatemala	227	1
Honduras, Tegucigalpa	146	1
India, Delhi	6	1
Israel, Tel-Aviv	41	1
Italia, Roma	114	1
Japón, Tokio	39	1
México, Ciudad de México	390	1
México, Guadalajara	28	1

Nicaragua, Chinandega	28	1
Nicaragua, Managua	86	1
Nicaragua, Rivas	16	1
Noruega, Oslo	39	1
Países Bajos, La Haya	100	1
Panamá, Ciudad de Panamá	183	1
Panamá, David	29	1
Paraguay, La Asunción	10	1
Perú, Lima	89	1
Qatar, Doha	19	1
Reino Unido, Londres	111	1
República Dominicana, Santo Domingo	83	1
Rusia Moscú	26	1
Singapur, Singapur	28	1
Suiza, Berna	162	1
Trinidad y Tobago, Puerto España	4	1
Uruguay, Montevideo	15	1
Venezuela, Caracas	162	1

FUENTE: Programa Voto Costarricense en el Extranjero, 2014.

Cabe indicar que para asegurar el éxito del proceso fue necesario establecer estrechos lazos de colaboración, tanto con la Cancillería como con la Dirección General de Migración y Extranjería. Por su parte, el TSE tomó la previsión de designar a uno de sus funcionarios para que se hiciera cargo de la junta receptora de votos en cada uno de los consulados que superaran el número de 50 electores empadronados. Ello con el fin de reforzar la confianza de la población en esta primera experiencia de voto en el extranjero.

El hecho de que los resultados de las elecciones presidenciales de 2014 provocaran la realización de una segunda ronda electoral, obligó a que el TSE tomara las previsiones necesarias para organizar una nueva votación en el extranjero.⁴⁶ Los resultados de ambas votaciones en materia de participación fue la siguiente:

Tabla N° 3
Participación y Abstencionismo en el voto en el extranjero: Elecciones Nacionales 2014

	I RONDA	II RONDA
Electorado	12.654	12.654
Votos recibidos	2.771	1.947
Participación*	21,9	15,4
Votos válidos	2.717	1.915
Votos nulos y blancos	54	32
Abstencionismo (números absolutos)	9.883	10.707
Abstencionismo (números relativos)	78,1	84,6

FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones. [Web en línea] [Consulta: 20-01-2014]

* El porcentaje de participación se calcula dividiendo la cantidad de votos recibidos entre el electorado inscrito.

⁴⁶ La primera ronda electoral fue el 2 de febrero de 2014 y la segunda el 6 de abril de ese mismo año.

Con el fin de aumentar los niveles de participación para próximas elecciones, se analizan medidas como la implementación de estrategias de comunicación para mejorar la información que llega al ciudadano costarricense que se encuentra fuera de nuestras fronteras, establecer una comunicación permanente con la Cancillería alrededor del tema, mejorar la herramienta del empadronamiento electrónico (más amigable para el ciudadano y más segura para la Administración), así como aumentar el tiempo en que esté disponible en la web (podría ser al menos un año antes de la elección), entre otros.

Sin duda el balance de la experiencia resulta positivo, en tanto se logró habilitar la posibilidad de que los costarricenses que residan el exterior puedan hacer el principio de igualdad política y su derecho al sufragio al igual que el resto de la población.

IV.1.2 PROYECTO DE LEY DE FRANJAS ELECTORALES

En abril del año 2013 el TSE entregó a la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral relativos al financiamiento partidario. Su objetivo fundamental consiste en fortalecer el **principio de igualdad política** a través de mecanismos que aseguren la **equidad en la contienda**.

Según se detalla en la exposición de motivos, la iniciativa pretende que las agrupaciones políticas accedan oportunamente a los recursos necesarios para enfrentar la campaña electoral, sin incrementar con ello el monto de la contribución estatal, además de lograr una disminución en los costos ligados a ella. En síntesis el proyecto propone los siguientes cambios legislativos:

- 1) Robustecer el sistema de financiamiento anticipado de las elecciones nacionales y municipales, permitiendo a los partidos utilizar, antes de las votaciones, hasta un cincuenta por ciento (50%) del monto que se determine como contribución estatal.
- 2) Establecer franjas electorales que permitan a los partidos políticos colocar propaganda gratuita en radio y televisión, lo que conlleva mayor equidad en contienda y una reducción significativa en el gasto de los partidos.
- 3) Crear un incentivo fiscal a favor de quienes realicen donaciones modestas a los partidos políticos, esto con el fin de favorecer pequeñas contribuciones de muchos ciudadanos en vez de grandes donaciones de unos pocos.
- 4) Regular el transporte público gratuito de los electores a cargo de los concesionarios.
- 5) Eliminar la obligación legal de publicar los estados financieros de los partidos en diarios de circulación nacional, bastando que se coloquen en el sitio web del TSE.

- 6) Ampliar las atribuciones del fiscal partidario para que deba velar por la corrección en el manejo de las finanzas.
- 7) Eliminar los certificados de cesión de contribución estatal.

Las propuestas han sido especialmente cuidadosas en no sacrificar los logros alcanzados en términos de transparencia y control del financiamiento partidario, el cual más bien se procura afianzar y, por otro lado, se conciben como una ocasión propicia para mejorar los índices de equidad de las contiendas electorales.

El TSE entiende que esta filosofía no solo armoniza con sentidas demandas de la sociedad costarricense, sino que representa una manera de dar respuesta al imperativo establecido hace más de una década en la Carta Democrática Interamericana que, en su artículo quinto, señala que el fortalecimiento de los partidos es prioritario para la democracia y agrega: *“Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.”*⁴⁷

IV.1.3 EQUIPARACIÓN DE CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL VOTO

También como parte de los esfuerzos para garantizar la **igualdad del voto** para ciertos sectores de la población, se desarrollaron programas de equiparación de condiciones para el ejercicio del sufragio. En las elecciones que abarca este período, el programa se enfocó en cuatro poblaciones específicas: las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, las personas privadas de libertad y las poblaciones indígenas.

Durante todo el período de este Informe, el TSE implementó una serie de medidas para eliminar cualquier barrera que tuviera por resultado la **discriminación por discapacidad** o edad en el proceso electoral. Son medidas que refuerzan el ejercicio de la **libertad del sufragio** por parte de este sector de la población.

Respecto de la cédula de identidad, por ejemplo, se implementó una modificación en su formato con la incorporación de un embozado para que las personas con discapacidad visual puedan distinguir la cédula de identidad respecto de otros documentos de similar naturaleza.

⁴⁷ Organización de los Estados Americanos. Carta democrática Interamericana. Lima: Organización de los Estados Americanos, 2001.

Siempre en cumplimiento de la Ley n° 7600, se incorporaron en el material electoral una serie de apoyos que facilitaron la vigencia del **principio de igualdad política** en su vertiente de **participación política** para los electores con necesidades especiales.

Estas facilidades técnicas se detallan en la siguiente tabla:

Tabla N° 4
Material de apoyo distribuido para las Elecciones Nacionales de 2014

Producto	Descripción	Imagen
Plantilla braille transparente	Es una plantilla en lámina transparente con impresiones en braille y con las casillas colocadas en el orden según la papeleta que corresponda.	
Plantilla antideslizante	Consiste en una lámina antideslizante que funciona para colocar la papeleta sobre ella y facilitar a las personas con problemas motores, su marcado, de forma que la papeleta no se mueva de la superficie en que fue colocada.	
Guía para firmar	La guía para firmar facilita al elector con baja visión o pérdida de ella, ubicar la línea del padrón en la que deben firmar al ejercer su derecho al voto.	
Lupa	Se añade la lupa, la cual proporciona a las persona con discapacidad visual, un aumento de la visión para poder ejercer el voto.	
Cobertor de crayón	Cobertor que engrosa al crayón, esto para las personas que presenten discapacidad motora.	
Mampara	Mampara móvil, para poder colocar en los descansabrazo de la silla de ruedas que permita mayor comodidad a los usuarios de estas.	

FUENTE: Programa de Equiparación de Condiciones para la Accesibilidad del Voto, 2014.

También se estableció una línea telefónica disponible para las personas con discapacidad a través de la cual se brindaba información de los candidatos a presidente por partido, así

como los partidos que presentaron candidaturas para las distintas provincias. También se organizaron capacitaciones en temas de accesibilidad, brindadas por expertos en la materia provenientes del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE).

En el caso de las personas **adultas mayores**, se habilitaron juntas receptoras de votos en los siguientes hogares de ancianos:

Tabla N° 5
Hogares de ancianos que fueron centros de votación por provincia

Provincia	Institución
San José	Hogar de Ancianos Ofelia Carvajal de Naranjo
	Hogar de Ancianos San Cayetano
	Hogar de Ancianos Corazón de Jesús
	Hogar de Ancianos Los Santos
	Hogar de Ancianos San Francisco de Asís
	Hogar de Ancianos Carlos María Ulloa
	Hogar de Ancianos Acosta
	Hogar de Ancianos Casa Nazaret
Alajuela	Hogar de Ancianos Monseñor Delfín Quesada Castro
	Hogar de Ancianos Santiago Crespo Calvo
	Hogar de Ancianos San Ramon
	Hogar de Ancianos Jafeth Jimenez Morales
	Hogar de Ancianos Hortensia Rodríguez S de B.
	Hogar de Ancianos José del Olmo
	Hogar de Ancianos Palmares
	Hogar de Ancianos Presbítero Jesús María Vargas
Cartago	Hogar de Ancianos San Vicente de Paul
	Hogar de Ancianos San Rafael
Heredia	Hogar de Ancianos Asilo de La Vejez
	Hogar de Ancianos San Buena Ventura
Guanacaste	Hogar de Ancianos Reina de Los Angeles
	Hogar de Ancianos Alfredo y Delia Gonzalez
	Hogar de Ancianos Liberia
	Hogar de Ancianos San Blas
Puntarenas	Hogar de Ancianos Nuestra Señora del Rosario
	Hogar de Ancianos Tillaran
	Hogar de Ancianos Miguel Moreno
	Hogar de Ancianos María Inmaculada
	Hogar de Ancianos Carlos Venegas
	Hogar de Ancianos Fray Casiano de Madrid
	Hogar de Ancianos de Palmar Sur
	Hogar de Ancianos Golfito
Limón	Hogar de Ancianos Coto Brus
	Hogar de Ancianos Neily
	Hogar de Ancianos Víctor Casco Torres
Limón	Hogar de Ancianos Guápiles
	Hogar de Ancianos Santa Luisa

FUENTE: Programa de Equiparación de Condiciones para el Ejercicio de Voto, 2014.

Cabe indicar que en estos centros de votación, una gran parte de la población votó de forma asistida y pública, con la ayuda del personal que les presta atención cotidianamente.

Por su parte, desde el año 2002, el TSE instala mesas de votación en **centros penitenciarios**. Para tales efectos se ha coordinado lo necesario con el Ministerio de Justicia, además de actividades tendientes a sensibilizar a esa población sobre sus derechos políticos. Se considera, en ese sentido, que según dispone el artículo 2 del *Reglamento para el ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios* es facultativo para el ciudadano privado de libertad gestionar o no el traslado electoral respectivo -lo cual no se realiza de oficio-, para lo cual el Registro Civil, en aras de facilitar el voto de esa población, realizó oportunamente giras de cedulación en los diferentes centros penitenciarios del país.

Interesa señalar, asimismo, que por voto n.º 1967-E1-2014 de las 15:50 horas del 5 de junio de 2014, el TSE, con el fin de garantizar el derecho al sufragio de los privados de libertad que se encuentran inscritos como electores en un centro de atención institucional y que, previo a las elecciones, requieren ser trasladados a otro centro distinto, estableció que, en lo sucesivo, de resultar imprescindible la reubicación de los privados de libertad luego de la correspondiente gira de cedulación y antes de la fecha de los comicios, la Administración Penitenciaria estará en la obligación de comunicar formalmente al Registro Civil acerca de los traslados de aquellos que se encuentren inscritos electoralmente en el centro de atención desde el que se les reubica.

Ello con el único propósito de que el Registro realice los ajustes correspondientes en el Padrón Electoral, en punto a modificar la inscripción electoral de los privados de libertad que se encuentren en esa hipótesis, ubicándolos en la junta receptora de votos del nuevo centro de atención institucional. De manera que el Registro, en aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 81 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, dictará la resolución que ordene esa modificación y, una vez que adquiera firmeza, la comunicará a la correspondiente Junta Receptora de Votos y a los partidos políticos; diligencia que podrá realizarse incluso el propio día de la elección.

También ha sido sostenido el esfuerzo de la Administración Electoral por garantizar la **igualdad del voto** de la **población indígena** del país. Así, desde el Decreto N° 20-2005, el TSE dispuso crear una Comisión de Asuntos Electorales Indígenas, cuyos objetivos fundamentales son los de velar por orientar, coordinar y estimular la igualdad y la accesibilidad, así como la protección y el respeto de los derechos, libertades y condiciones sociales y culturales de la población indígena en aspectos civiles y electorales. Por ese

motivo, se realizan los esfuerzos que resulten necesarios para que se traslade a esos lugares todo el equipamiento requerido para que las urnas electorales lleguen a los lugares que resulten imprescindibles para cumplir con tal objetivo. Además de llevar los servicios electorales y civiles a las comunidades indígenas, se han impreso instrucciones referentes al ejercicio del sufragio en lenguas bribri, maleku, cabécar y gnöbe.

Un balance general del programa permite afirmar que para las elecciones generales 2014 se habilitaron 30 juntas receptoras de votos en diferentes centros penitenciarios, 38 juntas receptoras en hogares de ancianos y 94 juntas receptoras ubicadas en zonas indígenas, a lo largo del país. El siguiente cuadro detalla dicho esfuerzo:

Tabla N° 6
JRV habilitadas según la cantidad de electores (privados de libertad, ancianos e indígenas) por provincia

Provincia	Centros Penitenciarios		Hogares de Ancianos		Zonas Indígenas	
	JRV	Electorado	JRV	Electorado	JRV	Electorado
San José	6	2.005	9	606	5	1.499
Alajuela	13	3.369	9	663	2	551
Cartago	2	640	2	184	12	2.829
Heredia	1	17	2	122	--	--
Guanacaste	2	686	5	165	2	753
Puntarenas	2	569	8	286	41	12.963
Limón	4	1.424	3	86	32	13.070
Total	30	8.710	38	2.112	94	18.702

FUENTE: Departamento de Programas Electorales, 2014.

En cuanto a los porcentajes de participación de estas poblaciones, el siguiente cuadro muestra un análisis comparativo entre las elecciones de 2006, 2010 y 2014.

Tabla N° 7
Porcentaje de participación de privados de libertad, ancianos e indígenas en los tres últimos procesos electorales

Población	Proceso electoral 2014	Proceso electoral 2010	Proceso electoral 2006
Privados de libertad	31%	35%	58%
Hogares de ancianos	65%	65%	59%
Zonas indígenas	52%	57%	50%

FUENTE: Departamento de Programas Electorales, 2014.

Mención aparte merece, asimismo, las medidas adoptadas por el TSE para proteger la libertad en la orientación e identidad sexual de las personas. En efecto, con el propósito de propiciar un mayor respeto a la libertad en la orientación y la identidad sexual de las personas, el Tribunal, a través del Decreto n° 08-2010, publicado en la Gaceta n°127 de 1° de julio de 2010, emitió el *Reglamento de Fotografías para la Cédula de Identidad*, en el que se hace referencia, entre otras cosas, al derecho de toda persona a que se respete su imagen e identidad sexual al momento de tomarse la fotografía que se inserta en la cédula de identidad.

Ese derecho debe conciliarse con el interés público de contar con un documento de identificación idóneo, seguro y confiable, lo que hace necesario que, en la fotografía, se muestren los rasgos faciales, de forma tal que permitan la identificación inequívoca de la persona portadora del documento de identidad, pero no se le exige que la imagen se identifique con el sexo registral.

IV.I.4 LA SUPERACIÓN DEL ABSTENCIONISMO TÉCNICO ⁴⁸

En los cuatro procesos electorales realizados durante este período,⁴⁹ el TSE siempre ha procurado adoptar medidas para asegurar que no existan barreras técnicas que impidan el ejercicio del voto a la ciudadanía, todo ello en cumplimiento del **principio de igualdad política** en su vertiente de **participación política**.

En esta materia la meta consiste en asegurarse que los centros de votación estén lo más cerca posible de la residencia de los electores. Este es un trabajo complejo que comienza con la elaboración una base de datos con los distintos centros de votación según la lista oficial de los centros educativos de todo el país -suministrada por el Departamento de Estadística y Censo del Ministerio de Educación Pública-, la cual contiene datos como la región, la provincia, el cantón, el distrito, el poblado, el sector (público, privado o subvencionado), teléfono, fax, correo electrónico, la cantidad de aulas y sus condiciones (buenas, regulares o malas) y estableciendo, finalmente, si cuenta con laboratorio de cómputo.

Posteriormente, la información suministrada por el Ministerio de Educación se coteja con la lista de centros de votación que el Tribunal ha utilizado en anteriores procesos, con otros datos de interés como información sobre accesibilidad y servicios básicos de los centros educativos. Esta información facilita análisis posteriores sobre el desempeño de tales escuelas y colegios como centros de votación, a efectos de proponerle al Ministerio de Educación su acondicionamiento para próximos procesos electorales.

También es parte de este proceso la actualización y publicación de la División Territorial Electoral a partir de los estudios de creación, reubicación y modificación de poblados y los

⁴⁸El abstencionismo técnico se refiere a situaciones en las que el elector no emite el sufragio por razones distintas a su voluntad, como la lejanía del centro de votación.

⁴⁹Son dos elecciones presidenciales y legislativas (2010 y 2014), una elección municipal (2010) y una segunda ronda para elegir presidente en 2014.

procesos de cedulación y traslado electoral que se realizan de previo al cierre del padrón electoral.

El resultado directo que recibieron los electores fue, en cada uno de las votaciones realizadas, la facilidad de emitir el sufragio en el lugar más cercano a su domicilio. Ello evita la ocurrencia del abstencionismo técnico, el cual abunda en otros sistemas que no han trabajado suficiente en estos aspectos.

IV.1.5 MEDIDAS DE CONTROL Y TRANSPARENCIA EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Con la vigencia del nuevo Código Electoral en el año 2009, entraron a regir nuevas regulaciones que pretenden mejorar la gestión, control y publicidad del financiamiento público y privado que reciben las agrupaciones políticas. De seguido se informa sobre los principales resultados alcanzados en relación con la vigencia del **principio de transparencia** durante el período que comprende este informe.

Dada la cercanía de la fecha en que entró a regir el Código con la celebración de la elección presidencial y legislativa de 2010, hubo que atender con prontitud las liquidaciones de los nueve partidos políticos que obtuvieron derecho a la contribución estatal. Dichas liquidaciones contemplaban los gastos de los partidos políticos efectuados desde las Elecciones Nacionales del año 2006 y hasta el 24 de marzo del año 2010.

Cabe resaltar que a partir de las nuevas normas legales y reglamentarias, el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE concluyó la revisión de liquidaciones en un periodo de cinco meses y medio, lo que redujo significativamente el tiempo de examen y revisión de los gastos respecto al modelo imperante previo al Código Electoral de 2009.

De conformidad con la Constitución Política y el Código Electoral, el TSE definió en ¢17.174.926.340,01 el monto máximo del aporte estatal a los partidos políticos para los comicios nacionales de 2010. Los nueve partidos políticos participantes presentaron liquidaciones por la suma total de ¢19.476.509.493; sin embargo, realizada una minuciosa revisión de los comprobantes de gastos aportados por los partidos, el TSE aprobó un total de ¢14.957.139.411,72. Por su parte, para las elecciones presidenciales y legislativas 2014, el monto máximo autorizado según reforma aprobada fue de ¢18.147.670.000,00⁵⁰ y a la

⁵⁰ Con fundamento en lo dispuesto en el inciso 1) del artículo 96 constitucional, la Asamblea Legislativa dictó la ley n° 9168 "Modificación del Código Electoral, Ley n° 8765, para agregarle un transitorio que modificara

fecha de la elaboración de este Informe aún no se ha concluido el proceso de liquidación respectivo.

Como dato relevante, cabe señalar que en esta oportunidad se modificó la tendencia decreciente en el porcentaje de aprobación del gasto a los partidos, que se venía presentando desde 1994, la cual mostró su punto más bajo en el periodo 2002-2006, con un porcentaje total de aprobación del 54%. En contraste, para el periodo 2006-2010, el porcentaje de aprobación de gastos fue cercano al 87%. Esto refleja el impacto de las reformas legales y reglamentarias aplicadas por el TSE, en atención a las disposiciones del Código Electoral de 2009, así como un robustecimiento de las organizaciones políticas en el complejo tema del financiamiento.

Finalmente, como parte de los principios de publicidad y transparencia prolijados por el TSE, tanto para las Elecciones Nacionales como Municipales, en un apartado especial para la contribución estatal dentro de la página web de la institución, se publicó información relativa al financiamiento de los partidos políticos (operaciones crediticias respaldadas con bonos, certificados de cesión de derechos, estados financieros de los partidos políticos, determinación del monto de la contribución del Estado a los partidos, información de los partidos sobre contribuciones y donaciones, monto del financiamiento adelantado). Por otra parte, en la página web se mantiene actualizado el sistema de contribuciones privadas para que cualquier ciudadano pueda informarse sobre los montos y sobre los contribuyentes de los partidos políticos, robusteciendo el principio constitucional de transparencia.

Por otra parte, entre las novedades en materia de financiamiento de partidos políticos, que se incorporaron en las reformas realizadas en el año 2009, se encuentra el porcentaje de reserva de la contribución estatal, que deben definir los partidos políticos estatutariamente para cubrir gastos permanentes de organización y capacitación, con el fin de asegurar la permanencia de las agrupaciones políticas en período no electoral. Posterior al análisis de la revisión de los gastos de campaña de las Elecciones Nacionales 2006-2010, se determinó

el monto del aporte Estatal para las Elecciones Nacionales del 2014 y las Municipales del 2016". El artículo único de esa ley, promulgada el 30 de setiembre de 2013 y publicada el día siguiente (edición n° 188 de La Gaceta), agregó un artículo transitorio al Código Electoral que dice así:

"Transitorio.- Monto del aporte estatal

Para las elecciones nacionales del 2014 y las municipales del 2016, para cubrir los gastos de las campañas para elegir presidente, vicepresidentes, diputados y la totalidad de cargos municipales, así como los gastos destinados a sus actividades permanentes de capacitación y organización política, de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política, los partidos políticos tendrán derecho a recibir una contribución estatal equivalente a un cero coma once por ciento (0,11%) del PIB."

que el monto global de la reserva, para estos efectos era de €2.216,47 millones, la cual deberán liquidar trimestralmente los partidos políticos que tuvieron derecho a la contribución estatal, de acuerdo con los montos reservados por cada uno. Aunque aún está pendiente de finalización el proceso de la contribución estatal que corresponde a los partidos tras la elección presidencial y legislativa del 2014, según lo establecido por las agrupaciones en sus estatutos, la DGRE calculó el nuevo monto de la reserva para gastos de organización y capacitación conforme se desprende de la siguiente tabla:

Tabla N° 8
Resumen del proceso de revisión de liquidaciones trimestrales de la reserva por conceptos de organización política y capacitación (Marzo 2010 - Diciembre 2014)

Partido Político	Monto Original de la Reserva (Reserva de 2010 + Reserva de 2014)			Monto Reconocido		
	Organización	Capacitación	Total	Organización	Capacitación	Total
Accesibilidad sin Exclusión	503.587.525,90	65.858.868,45	569.446.394,35	584.820,00	0,00	584.820,00
Acción Ciudadana	666.350.057,15	912.870.933,34	1.579.220.990,48	217.114.992,06	58.061.777,74	275.176.769,80
Alianza Demócrata Cristiana	11.048.301,44	11.048.301,44	22.096.602,87	0,00	0,00	0,00
Frente Amplio	611.590.130,75	305.890.005,37	917.480.136,12	46.990.533,18	1.533.410,00	48.523.943,18
Liberación Nacional	763.834.126,28	162.877.617,33	926.711.743,61	237.846.447,16	0,00	237.846.447,16
Movimiento Libertario	300.628.571,16	185.899.454,71	486.528.025,87	264.030.043,49	661.300,00	264.691.343,49
Renovación Costarricense	387.369.881,97	32.919.207,70	420.289.089,67	67.628.893,18	1.000.000,00	68.628.893,18
Restauración Nacional	207.137.844,04	58.574.401,76	265.712.245,79	0,00	0,00	0,00
Unidad Social Cristiana	205.541.068,43	77.254.210,48	282.795.278,91	57.856.660,65	0,00	57.856.660,65
Unión Agrícola Cartaginés	10.909.891,93	3.272.967,58	14.182.859,51	0,00	0,00	0,00
TOTAL	3.667.997.399,02	1.816.465.968,15	5.484.463.367,17	892.052.389,72	61.256.487,74	953.308.877,46

FUENTE: Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, 2015.

Notas:

La información es en colones.

En relación con la reserva de capacitación del PAC vía modificación de estatutos operó una redistribución que la disminuyó.

Cabe indicar que al cierre del año 2014, solo cuatro agrupaciones políticas lograron el reconocimiento de gastos para actividades de capacitación haciendo uso de la reserva a la que tenían derecho. A diciembre de 2014 todos los partidos con derecho a reserva en materia de capacitación tenían a su favor un monto total de €1.816.465.968,15 a para invertirlos en esas actividades. No obstante, los gastos liquidados y reconocidos para las cuatro agrupaciones recién mencionadas solo ascendieron a la suma total de €61.256.487,74 conforme se aprecia en el cuadro anterior.

Otro aspecto relevante fue que por primera vez para las elecciones municipales de diciembre de 2010, los partidos políticos tuvieron derecho a recibir contribución estatal a escala cantonal. De conformidad con el artículo 91 del Código Electoral, el TSE definió en

¢4.684.070.819,98 el monto máximo del aporte estatal a los partidos políticos para los comicios municipales. De especial relevancia para **el principio de igualdad política** fue que de acuerdo a la normativa vigente, 43 agrupaciones tuvieron derecho a ese financiamiento aunque solo 31 partidos políticos presentaron las liquidaciones de gastos en el término establecido por la legislación electoral. Durante el año 2011, el TSE aprobó gastos para estos partidos por ¢1.605,23 millones. Por su parte, el monto del aporte estatal a los partidos para las elecciones municipales que se celebraran en el año 2016 asciende a la suma de ¢6.805.376.250

También durante este período, el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos ha realizado diversas auditorías,⁵¹ informes y estudios especiales,⁵² algunos de los cuales terminaron en denuncias presentadas ante el Ministerio Público. Por su parte, los artículos 13 al 15 del Reglamento de Financiamiento de Partidos Políticos le dan potestad a ese para tramitar las denuncias escritas que presente la ciudadanía en torno a las finanzas de los partidos políticos, para lo cual se efectúa una investigación preliminar que busca establecer si de los hechos puede derivarse la posible comisión de faltas o delitos electorales o de otra naturaleza, susceptibles de ser remitidos al Ministerio Público, o bien proceder al archivo respectivo.

IV.2 APORTES DESDE LAS FUNCIONES DE FORMACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA

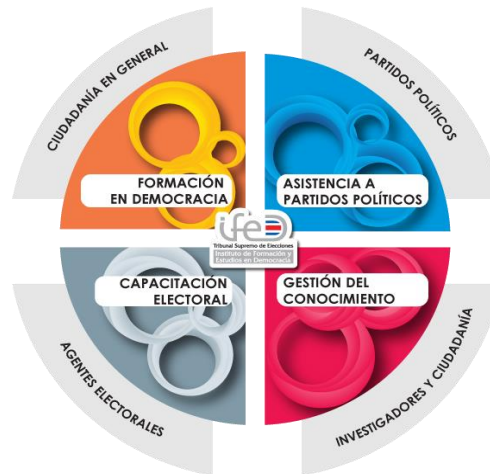
También resultó de gran relevancia el aporte realizado por el TSE a través de las actividades de formación política y ciudadana, las cuales fueron realizadas fundamentalmente por medio del IFED.

Para comprenderlo debe considerarse primero el marco en el que gravitan las acciones que realiza el Instituto. El siguiente gráfico describe en detalle la forma en la que organiza su trabajo:

⁵¹ Las auditorías se realizan con fundamento en los artículos 121 del Código Electoral y 11 del Reglamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

⁵² Los estudios especiales responden a la investigación sobre presuntos incumplimientos a la normativa electoral, en materia de financiamiento de partidos, que son identificados por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos en el desarrollo de sus funciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de Financiamiento de Partidos Políticos.

Gráfico N° 3
Organización de funciones del IFED



FUENTE: IFED, 2015.

Los principales destinatarios de sus aportes en materia de capacitación y formación son los partidos políticos y los ciudadanos en general.⁵³ En cuanto a la **capacitación a partidos políticos**, el IFED realiza las siguientes funciones:

- Capacita a los partidos políticos con miras a su fortalecimiento institucional.
- Apoya a los partidos políticos en sus esfuerzos por realizar proyectos de formación ciudadana.
- Propicia la realización de programas de capacitación para funcionarios electos, relacionados con el régimen electoral, el ejercicio de la función pública y la práctica de valores democráticos.

68

Entre otras acciones específicas se puede citar que de cara al proceso electoral se organizan actividades de capacitación dirigidas a los partidos sobre las diversas fases del proceso electoral, el cumplimiento de las obligaciones partidarias, además de temas de financiamiento y presentación de liquidaciones.

Por su parte, en el ámbito de **formación ciudadana**, el Instituto cumple los siguientes compromisos:

- Desarrolla talleres, charlas y actividades para promover la convivencia democrática de una ciudadanía activa que ejerza efectivamente sus derechos y ejercite los valores democráticos.

⁵³ También desarrolla programas que incluyen el trabajo con menores de edad a nivel de escuelas y colegios.

- Colabora con el MEP en la formación cívica y democrática de la población estudiantil y docente.
- Propicia espacios de debate y discusión en el contexto de los procesos electorales.
- Brinda información a la ciudadanía y a la población en general, sobre el sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos de elección popular.

También existe en el IFED un programa de **capacitación electoral** que pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- Planea y ejecuta programas de capacitación que desarrollen las competencias y destrezas electorales necesarias en funcionarios y ciudadanos involucrados en la gestión de las elecciones.
- Elabora y media con enfoque pedagógico los materiales de capacitación electoral.

Tomando como base estos tres ámbitos de acción vinculados a la capacitación y formación, a continuación se enumeran las contribuciones más importantes de las actividades de formación política y ciudadana en relación con los principios de igualdad política y transparencia.

IV.2.1 EL PROYECTO VOTANTE INFORMADO

En este proyecto, en concordancia con la misión del IFED, el TSE buscó la promoción de los valores democráticos y la participación cívica de la ciudadanía en el marco de los procesos electorales. Para lograrlo, ha desarrollado dos tipos de actividades: los debates televisivos y radiales 'Costa Rica Elige' y la información colocada en la web sobre los candidatos y sus propuestas de gobierno.

IV.2.1.1 LOS DEBATES COSTA RICA ELIGE

Para las elecciones presidenciales de 2010, el TSE tomó la decisión de incursionar en el diseño y promoción de un espacio de debate político presidencial para la campaña electoral en coordinación con el Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A. (SINART), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer.

El éxito obtenido en la organización de los debates que se transmitieron con ocasión de la celebración del referéndum, señaló con claridad la procedencia y necesidad de que el TSE impulsara este tipo de actividades. Ello implica sostener, conforme lo señala el inciso q) del artículo 12 del Código Electoral que, entre sus funciones, la institución debe garantizar "...el

acceso de todos los partidos políticos participantes en un proceso electoral, en los debates político-electorales que organice, una vez hecha la convocatoria a elecciones por parte de este Tribunal.”⁵⁴

Para esa primera experiencia, se logró promover un formato específico en el que participarían todos los candidatos de los nueve partidos con candidaturas presidenciales. Ese fue, precisamente, el elemento distintivo del esfuerzo realizado por el TSE, pues el resto de los debates presidenciales realizados en esa campaña invitaron tan solo a algunos de los candidatos participantes. Para lograr un debate con esas características, se dividió la discusión en dos grupos distintos, seleccionados tomando como base la fecha de inscripción de las candidaturas. Los programas, que tuvieron una duración de dos horas cada uno, fueron pregrabados y transmitidos posteriormente a través del Canal 13.

Sin duda, este primer esfuerzo contribuyó con la vigencia del principio de **igualdad política** en sus vertientes de **participación efectiva** y de **deliberación informada**.

Posteriormente, y con base en la experiencia obtenida con esta actividad, se organizó una actividad similar, a propósito de las elecciones municipales de diciembre de ese año. Para esa ocasión se plantearon los siguientes objetivos: 1) generar espacios para la discusión y el análisis de los temas que atañen directamente al Régimen Municipal en el marco de las Elecciones Municipales de 2010, y 2) proveer a la ciudadanía de información directa, sobre las temáticas relevantes del ámbito local, de la descentralización, del régimen municipal y de las elecciones locales de 2010. De esa manera, se realizaron cuatro programas, del 29 de octubre al 19 de noviembre, de una hora semanal, los viernes a las 8:00 p.m., con retransmisión los sábados a la misma hora.

Luego de esas dos experiencias exitosas, las mismas organizaciones (SINART, FLACSO, Fundación Konrad Adenauer y el TSE) unieron esfuerzos para producir otro espacio inclusivo de debate con las trece agrupaciones políticas que presentaron candidaturas presidenciales para las elecciones de 2014.

Los debates televisivos se realizaron el 5 y el 6 de enero en el Auditorio Francisco Sáenz Meza del TSE, y contaron con la participación de los 13 candidatos a la Presidencia de la República divididos en dos grupos, según el orden de ubicación en la papeleta. Cada programa tuvo una duración de dos horas y fueron transmitidos en vivo por Canal 13, sus repetidoras 8 y 10, y Radio Nacional. Es destacable que las plataformas digitales fueron

⁵⁴ Código Electoral, *op.cit.*, artículo 12.

espacios donde una gran cantidad de personas pudieron informarse de las propuestas partidarias. Las preguntas contestadas por los candidatos fueron elaboradas, en su mayoría, por un panel de expertos con base en los temas abordados en el *XIX Informe del Estado de la Nación*. Algunas se recibieron del público a través de las redes sociales, y otras fueron realizadas entre los mismos candidatos, por sorteo previo. Fue el único espacio de debate organizado entre candidatos presidenciales en el marco de las elecciones de 2014 que incluyó la participación de todos los partidos inscritos con candidaturas a ese nivel.

Imagen N° 1
Debates organizados por el TSE en 2014



FUENTE: IFED, 2014.

En el caso de los debates radiales, los programas se realizaron entre el 26 de noviembre y el 12 de diciembre de 2013 y fueron transmitidos por Radio Nacional. A estos debates fueron invitados los 13 candidatos presidenciales y se contó con la participación de nueve de ellos.

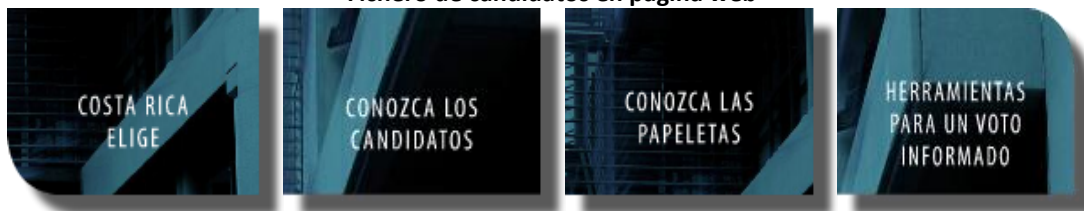
Los aspirantes presidenciales tuvieron la oportunidad de presentar sus propuestas de gobierno ante la ciudadanía y respondieron preguntas sobre temas sociales, eco- nómicos, y ambientales. Sus respuestas fueron transcritas y puestas en la página web del TSE para información del público en general

IV.2.1.2 LOS FICHEROS WEB CON INFORMACIÓN SOBRE LOS CANDIDATOS Y SUS PROPUESTAS

Siempre con el objetivo de asegurar que todos los partidos que participaron en las contiendas contaran con espacios para publicitar sus candidatos y divulgar sus propuestas, en cumplimiento del **principio de igualdad política**, el TSE diseñó en su página web un sitio en el que estos pudieran colocar “ficheros” de modo que la población pudiera contar con elementos suficientes para formar su preferencia electoral.

Estos ficheros fueron colocados en la página web del TSE bajo el link “Por Quién Votar” y, además, fueron entregados a los medios de comunicación y a quienes lo solicitaron en formato digital. Estas fichas contenían: fotografía, resumen del currículum del candidato, resumen de sus propuestas, plan de gobierno e información sobre el cantón específico, en el caso de las elecciones municipales.

Imagen N° 2
Fichero de candidatos en página web



FUENTE: Tribunal Supremo de Elecciones. [Web en línea] [Consulta: 20-01-2014]

IV.2.2 LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN Y DE FORMACIÓN EN VALORES

Las actividades que realiza el IFED en estas materias abarcan los temas más diversos y se realizan en todas las regiones del país. Así, se realizan actividades de capacitación a los partidos sobre temas de funcionamiento de la estructura partidaria, financiamiento y género; a estudiantes de escuelas y colegios sobre valores democráticos; y a funcionarios electos en materia de régimen institucional. Las acciones en esta materia se constituyen en un elemento más para profundizar la práctica de los principios de **igualdad política** y de **transparencia** así como del ejercicio de la **libertad del sufragio**. Como ejemplo de ello, se citan parte de las actividades recientes más importantes en este campo:

- En el contexto de las elecciones 2014 y con el objetivo de identificar oportunidades de mejora respecto del cumplimiento de los requisitos formales previstos en la normativa electoral, específicamente en lo que corresponde a la presentación de la liquidación de gastos electorales, se realizaron visitas a sedes de seis agrupaciones políticas.
- En el marco de las capacitaciones a partidos políticos organizadas por el IFED, se ha brindado capacitación y asesoría en temas de análisis financiero y liquidaciones de gastos, con la finalidad de que la liquidación que presenten las agrupaciones políticas con derecho al aporte estatal, cumpla con los requisitos establecidos en la normativa.
- En 2013 se realizó la primera campaña de medios del IFED, la cual tuvo como objetivo incentivar la práctica de la participación como forma de vivir la democracia. Para ello se crearon seis cortos televisivos, *banners* web, material y mensajes para el público interno y externo de la institución.

- Se debe destacar el hecho de que esta campaña fue realizada completamente por funcionarios del IFED, desde su conceptualización, diseño gráfico, la realización de videos y fotografías y la producción de materiales.
- Durante 2013 se realizaron 24 talleres con tres objetivos fundamentales: promover pensamiento crítico y democrático; reforzar la importancia de la democracia como una forma de vida que requiere de la práctica de valores tales como la tolerancia, la solidaridad y la responsabilidad, así como del diálogo y la participación; y reforzar el conocimiento de las personas costarricenses en el marco del proceso electoral 2014
- En el 2013 se editó el fascículo Organización de Partidos Políticos, que tiene por objetivo formar ciudadanía con las herramientas y capacidades para ejercer su derecho a participar activamente en la vida político electoral costarricense. Se pretende con ello potenciar la participación político partidista, dentro del marco legal establecido por la Constitución Política y el Código Electoral.
- Este cuaderno es un texto práctico y accesible que brinda información sobre la constitución, organización y funcionamiento de los partidos políticos.
- También para el 2013 se publicó el fascículo Género y Participación Política de las Mujeres que tiene el objetivo de entregar a la ciudadanía, y específicamente a las mujeres, la información necesaria para potenciar su participación política y romper todas las barreras que les impidan participar, expresar sus necesidades y potenciarse como lideresas capaces de elegir y ser electas en puestos de poder y decisión.

IV.2.3 OTRAS CONTRIBUCIONES RELEVANTES

Otras contribuciones relevantes del IFED, ordenadas a promover el principio de transparencia, se vieron enfocadas por el aprovechamiento de expresiones artísticas para tener repercusión en diferentes públicos, como por la colaboración, en el marco del lanzamiento de la Agenda 2013 de CONAMAJ, para la puesta en escena de una obra de teatro titulada *¡Hagámoslo así!... o ¿así?*, que abordó los temas de la transparencia y la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la vida, desde la familia hasta en la labor de las instituciones y de los funcionarios públicos.

La obra estuvo protagonizada por líderes estudiantiles del CTP de Patarrá, del CTP de Flores, del Colegio Monterrey y del Colegio Humanístico, y resultó tan exitosa que fue presentada nuevamente en la Contraloría General de la República en el marco del día contra la corrupción.

V. APORTES DESDE LA COMISIÓN DE ASUNTOS CULTURALES

En otro ámbito de cosas, como parte de las responsabilidades que desempeñé durante el período que abarca el informe, desde que ingresé al TSE asumí la coordinación de la **Comisión de Asuntos Culturales**. Tuve, desde ese momento, la idea de aprovechar este importante campo de la expresión humana, la cultura, como mecanismo de integración para el personal de la institución y también como incentivo para actividades que acercaran el TSE a la comunidad.

La Comisión de Asuntos Culturales tiene bajo su responsabilidad la administración de todas las salas de exposición del TSE. Además, con el afán de contribuir al desarrollo de la cultura y facilitar el contacto de los usuarios y funcionarios de la institución con las distintas formas de expresión artística, durante el período que cubre este informe la Comisión ha podido organizar varios eventos que se detallan a continuación:

- Febrero de 2009: exposición fotográfica de la señora Hazel Villar Barrientos referente a imágenes relacionadas con la labor de la Oficina de Capacitación.
- Abril de 2009: homenaje a las y los compañeros que ejecutan labores secretariales en la Institución.
- Junio 2009: exposición de obras de arte ofrecidas por la Escuela de Bellas Artes de la UNA y la señora Lorena Villalobos.
- Julio de 2009: exposición de las obras de arte de la Asociación de Acuarelistas.
- Agosto de 2009: exposición de las obras de arte de las señoras Ana Gricelda Jaen, Dunia Molina y Mirta Castro.
- Setiembre a noviembre de 2009: exposición documental para el sexagésimo aniversario de elementos históricos del TSE y los procesos electorales que se han celebrado desde su creación; con la participación del Archivo Central.
- Diciembre de 2009 a enero de 2010: exposición de obras de arte del señor Manuel de la Cruz González.
- Abril de 2010: homenaje a las y los compañeros que ejecutan labores secretariales en la Institución.
- Setiembre de 2010: montaje de una exposición fotográfica a cargo del colaborador Francisco Mora Ruiz bajo la modalidad “Modelaje Personal” para la “Semana del Empleado Electoral”.
- Abril de 2011: homenaje a las y los compañeros que ejecutan labores secretariales en la Institución.
- Octubre, noviembre y diciembre de 2011: exposición histórica “Facilitadores de la Democracia” acerca de los 62 años del Instituto Costarricense de Electricidad ICE, así como del trabajo conjunto entre el TSE y el ICE.

- Abril de 2012: homenaje a las y los compañeros que ejecutan labores secretariales en la Institución.
- Junio de 2012: exposición fotográfica con ocasión del décimo aniversario del servicio de emisión de Tarjeta de Identidad de Menores, la cual se extendió por un mes.
- Diciembre de 2012: un concierto navideño, primera vez, con la participación de dos funcionarias y un funcionario electoral que nos acompañaron con varios villancicos, y la presentación del Barítono Luis Gabriel Quirós Soto.
- Abril de 2013: homenaje a las y los compañeros que ejecutan labores secretariales en la Institución.
- Junio 2013: participación en el “I Encuentro Centroamericano de Mujeres de las Artes Escénicas Mujer: Identidad, imagen y palabra”, al cual asistieron las funcionarias Beatriz Morales Mora y Johanna Barrientos Fallas del Grupo de Teatro Dejando Huella.
- Agosto de 2013: participación del Grupo de Teatro del Centro Penitenciario de la Roxana de Pococí quienes realizaron una presentación teatral en el Auditorio Institucional a fin de celebrar el día de la madre.
- Agosto 2013: colaboración en la realización de las actividades en conmemoración al 125 aniversario del Registro Civil.
- Diciembre de 2013: concierto navideño con la participación de dos funcionarias y un funcionario electoral que nos acompañaron con varios villancicos, y la presentación del Barítono Luis Gabriel Quirós Soto.
- Diciembre de 2014: concierto navideño con la presentación del Barítono Luis Gabriel Quirós Soto y el saxofonista Diego Campos Trigueros.

Además de lo anterior, en los siguientes cuadros se detallan otras exposiciones realizadas con indicación de la cantidad de obras que formaron parte de la muestra:

Tabla N° 9
Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el año 2009

Mes	Nombre del artista	Cantidad de Obras expuestas
Febrero	Francisco Munguía Villalta	15 obras de arte
Marzo	Joaquín Murillo Murillo	28 obras de arte
Marzo	Movimiento ASOPAZ	15 Casos con 3 paneles (45 piezas), 15 objetos y 15 vitrinas con el pie de madera y la vitrina en vidrio.

FUENTE: Comisión de Asuntos Culturales del TSE, 2015.

Para el 2010 se realizaron las siguientes actividades:

Tabla N° 10
Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el año 2010

Mes	Nombre del artista	Cantidad de Obras expuestas
Febrero	Rafael Pérez Valdéz	Exposición de 9 obras de arte
Marzo	Iris Odio Herrera	22 Obras de arte
Abril	Enrique Hidalgo Briceño	50 Obras de arte
Mayo	Kattia Carmona Soto	24 Obras de arte
Junio - Julio	Jordan Solano Carranza	15 Obras de arte
Agosto	Luis Tenorio Rosales, Emanuel Rodríguez Chaves y Anabelle Núñez Blanco	15 Obras de arte
Octubre	Carlo Mauricio Jiménez Andrade	16 Obras de arte
Noviembre-Diciembre	Fanny Monge Gutiérrez	30 Obras de arte

FUENTE: Comisión de Asuntos Culturales del TSE, 2015.

En el caso del 2011, las siguientes fueron las actividades organizadas:

Tabla N° 11
Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el año 2011

Mes	Nombre del artista	Cantidad de Obras expuestas
Enero	Marta Eugenia Yglesias Piza	13 Obras de arte
Enero	Mariamarta Pacheco Coto	8 Obras de arte
Marzo	Ricardo Sierra Quintero	13 Obras de arte
Abril	Mario Ramírez Espinoza	20 Obras de arte
Abril	Roger PérezRamírez	12 Obras de arte
Mayo	Sofía Lizano Jiménez	16 Obras de arte
Junio	Ana Victoria Espinoza Solano	13 Obras de arte
Julio	Carlo Mauricio Jiménez Andrade	13 Obras de arte
Agosto	Gustavo Valle Y Paulina Segura	14 Retratos, 7 Fotografías, 8 Cubos De Luz
Setiembre	La Carpintera	35 Obras de arte

FUENTE: Comisión de Asuntos Culturales del TSE, 2015.

En el 2012, se organizó el siguiente par de actividades:

Tabla N° 12
Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el año 2012

Mes	Nombre del artista	Cantidad de Obras expuestas
Junio	Juan Carlos Flores Hine	10 obras de arte
Octubre- Noviembre- Diciembre	AGORART	3 Obras de arte, 5 esculturas y 1 Tótem

FUENTE: Comisión de Asuntos Culturales del TSE, 2015.

Para el 2013, se llevaron a cabo las actividades:

Tabla N° 13
Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el año 2013

Mes	Nombre del artista	Cantidad de Obras expuestas
Febrero	Jhon Mauricio Molina Hernández	21 Obras de arte
Marzo -Abril	Asociación Costarricense de Artistas Visuales	30 obras de arte
Agosto	Carol Britton	89 obras de arte

FUENTE: Comisión de Asuntos Culturales del TSE, 2015.

Y para el 2014, se hicieron las siguientes actividades:

Tabla N° 14
Actividades organizadas por la Comisión de Asuntos Culturales para el año 2014

Mes	Nombre del artista	Cantidad de Obras expuestas
Octubre	Grupo La Carpintera	26 Obras de arte
Noviembre	Carlo Jiménez	14 Obras de arte

FUENTE: Comisión de Asuntos Culturales del TSE, 2015.

VI. BALANCE FINAL. IGUALDAD POLÍTICA, TRANSPARENCIA Y LIBERTAD DEL SUFRAGIO: ACCIONES DEL TSE EN FUNCIÓN DEL CIUDADANO COMO CAUSA Y FIN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

Al iniciar funciones como Magistrado propietario del TSE el 17 de julio de 2007, asumí el reto de aportar en la consolidación de una institución que debe participar con solvencia y decisión en el diseño de la sociedad política del siglo XXI. Hoy, siete años y siete meses después, cumplo con el deber de informar sobre el trabajo realizado durante el último período.

Cabe reiterar que en el período que comprende este informe he contribuido con el trabajo de la institución en mi carácter de integrante del TSE, en tanto órgano colegiado, y también mediante aportes particulares.

Muchos de los logros alcanzados por el Tribunal durante estos años fueron resultado de complejos procesos de planificación y organización que involucraron a toda la organización. En otros, la iniciativa de alguno de los integrantes del pleno, marcó el camino y abrió el espacio para el aporte y dedicación de los demás. Pero, en todos los casos, el común denominador fue uno: el compromiso que asumimos como equipo y como cabezas de un grupo de funcionarias y funcionarios sobresaliente que comprenden a cabalidad su responsabilidad con las y los habitantes de la República.

Mis aportes, en este contexto, siempre reflejaron enfoques como la idea de que el ejercicio de la ciudadanía activa es la clave para el fortalecimiento de la democracia, la urgencia de

fortalecer las acciones de divulgación y capacitación para impulsar la participación ciudadana, la convicción de que las acciones afirmativas protegen los derechos de las poblaciones discriminadas o en condición de vulnerabilidad, la necesidad de incorporar siempre el criterio del usuario al analizar la prestación de los servicios del TSE y la importancia de diseñar estrategias de comunicación política a lo externo e interno de la institución. Todo ello se enmarca, además, en un contexto de cambios jurídicos y políticos importantes en el que la reforma al Código Electoral que entró en vigencia en setiembre de 2009 marcó una nueva ruta en muchos de estos ámbitos y fue determinante para el impulso de muchas de estas ideas.

Mi propuesta ha procurado integrar un enfoque ciudadano al accionar institucional, una visión que reconozca la importancia de establecer una comunicación constante y fluida con el entorno social y político, que incida en la cultura política del país y que, además, fortalezca los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de quienes ejercemos cargos en la función pública.

También tuve oportunidad de proponer y asumir responsabilidades directas en la planificación de algunos proyectos que se ejecutaron durante el período. Entre estos, pueden mencionarse iniciativas que pretendieron promover la participación y la deliberación informada de la ciudadanía.

Me refiero, por ejemplo, a la organización del primer programa televisivo de debate político entre candidatos a la presidencia de la República para las elecciones generales de 2010, organizado por el TSE con la participación del SINART, FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer.

Entre los objetivos de la iniciativa estaban ofrecer información electoral actualizada a los (lo que dije antes: “las y los” a veces y otras no, como en este caso) costarricenses, generar conocimiento sobre la cultura política nacional, estimular la participación ciudadana en los asuntos político electorales y promover la reflexión crítica y el debate sobre la elección de autoridades políticas desde la perspectiva política, académica e institucional.

Con este esfuerzo inspirado en la necesidad de asegurar el principio de igualdad política, se estableció un foro de discusión con todos los candidatos a la presidencia de la República que quisieran participar, a diferencia de los otros debates que se organizaron durante esa elección. Esa primera experiencia del programa de debates “**Costa Rica Elige**”, determinó un nuevo ámbito de intervención del TSE en las labores de formación política y ciudadana, que

se logró mejorar sustancialmente para los debates entre los candidatos presidenciales que postularon sus nombres para el proceso electoral de 2014 organizados por el IFED.

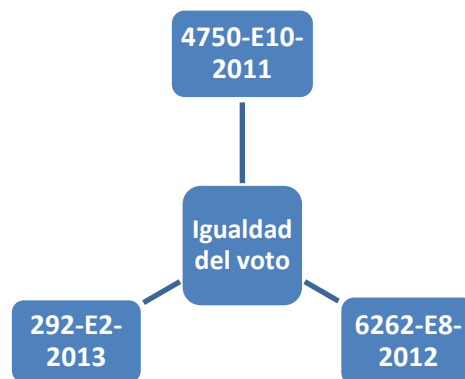
En el mismo ámbito, asumí responsabilidades en la coordinación de la elaboración de los **Ficheros Web** con información sobre los candidatos y sus propuestas. La idea perseguía dos objetivos: facilitar un espacio de acceso gratuito y universal para que todas las agrupaciones políticas con candidatos a la Presidencia pudieran dar a conocer sus candidaturas y programas de gobierno; y facilitar a la población un mecanismo para conocer la totalidad de la oferta partidaria sin tener que depender de la cobertura particular de los medios o de la propaganda electoral.

Pero el campo que ciertamente demandó mayor esfuerzo durante el período que comprende este informe fue el de la **función jurisdiccional**. Aunque es por todos conocido que las resoluciones de un órgano colegiado son el resultado de un ejercicio deliberativo en el que sus integrantes comparten responsabilidad y mérito (o crítica) por su contenido, en ese acápite me interesa identificar las que he tenido bajo mi responsabilidad como magistrado redactor.

Se mencionan, en especial, aquellas que, con el concurso y aporte del pleno, han establecido criterios jurisprudenciales de relevancia para el derecho electoral, y sobre los que he definido como los ejes más relevantes del trabajo realizado durante el período -según se ha analizado en el presente Informe-; a saber, los principios de igualdad política, de transparencia y la libertad del sufragio.

Así, por ejemplo, en materia de **igualdad política** en su vertiente de **igualdad del voto**, participé como redactor de las siguientes resoluciones:

Gráfico N° 4
Participación en resoluciones sobre igualdad del voto



FUENTE: Elaboración propia, 2015.

En este ámbito, las resoluciones resaltaron la necesidad de que en los procesos de elección de autoridades internas las agrupaciones aseguren que todo miembro del colegio electoral debe tener igual y efectiva oportunidad de votar.

En el ámbito de la **participación política efectiva**, por su parte, varias de las resoluciones que se dictaron en el período analizaron el papel que juegan las formalidades en esta materia y la necesidad de que estas no se conviertan en obstáculos irrazonables para el ejercicio del derecho.

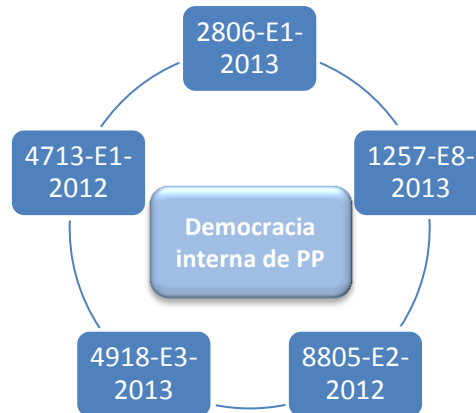
Gráfico N° 5
Participación en resoluciones sobre participación política efectiva



FUENTE: Elaboración propia, 2015.

Un aspecto fundamental abordado en varias de las sentencias, fue el del mandato constitucional para que exista **democracia interna en las agrupaciones políticas**. Se insiste en este ámbito en la necesaria existencia de garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género.

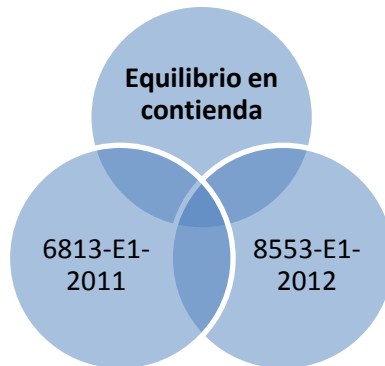
Gráfico N° 6
Participación en resoluciones sobre democracia interna de los partidos políticos



FUENTE: Elaboración propia, 2015.

El otro ámbito del principio de **igualdad política** que fue abordado en resoluciones fue el de la **equidad en la contienda**. En este campo se desarrolló el imperativo de que ninguna de las partes debe poseer un lugar de ventaja frente a las otras, derivada de una posición de poder o por transgresión al principio de libertad por la aplicación de normas que no se encuentran vigentes.

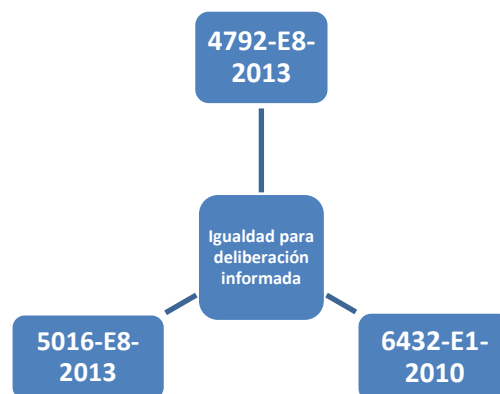
Gráfico N° 7
Participación en resoluciones sobre equilibrio en la contienda



FUENTE: Elaboración propia, 2015.

También resultaron relevantes los votos en los que se abordó la exigencia de que todos los partidos políticos que participan en la contienda, cuenten con **iguales oportunidades para exponer su ideología y sus propuestas de campaña** cuando las actividades sean organizadas por instituciones públicas. Para los ciudadanos ello implica tener acceso a posibilidades efectivas para instruirse sobre las opciones alternativas que se disputan el ejercicio del poder, y ejercer una **deliberación informada** antes de la emisión del sufragio.

Gráfico N° 8
Participación en resoluciones sobre igualdad para deliberación informada

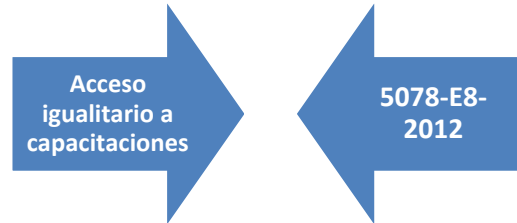


FUENTE: Elaboración propia, 2015.

La incorporación de la regla de **paridad en las actividades de capacitación electoral**, fue también objeto de análisis en las resoluciones del TSE, lo que permitió establecer que para

asegurar ese acceso igualitario, los partidos deben considerar e invitar a la misma cantidad de hombres y mujeres, lo que habrá de ser certificado por un contador público autorizado.

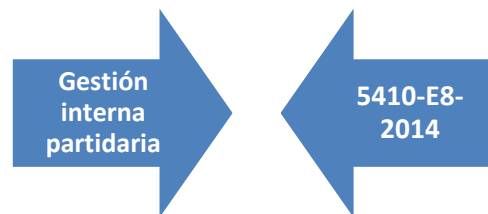
Gráfico N° 9
Participación en resoluciones sobre acceso igualitario a programas y eventos de capacitación



FUENTE: Elaboración propia, 2015.

En cuanto al **principio de transparencia**, que fue identificado desde el inicio de este informe como uno de los ejes del trabajo del TSE durante este período, se puede mencionar el voto en el que se analizó la obligación que tienen todos los órganos internos partidarios de llevar libros de actas en los que se consignen todos sus acuerdos. Todo ello con el fin de asegurar la **transparencia en la gestión interna** partidaria. En la misma resolución se abordó el tema de la responsabilidad que conservan los miembros de órganos del partido cuando asumen funciones de gobierno.

Gráfico N° 10
Participación en resoluciones sobre transparencia en la gestión interna y actuaciones de militantes partidarios designados en cargos de gobierno



FUENTE: Elaboración propia, 2015.

Importante fue también el abordaje de la inexcusable **transparencia** que deben asegurar las agrupaciones políticas **en relación con las fuentes de financiamiento partidario**, sobre todo en el caso de movimientos o tendencias oficializadas a lo interno de estas.

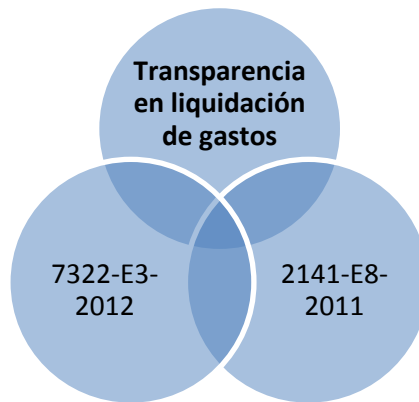
Gráfico N° 11
Participación en resoluciones sobre transparencia en las fuentes de financiamiento



FUENTE: Elaboración propia, 2015.

En relación con el **principio de transparencia en el proceso de liquidación** de la contribución estatal a los partidos políticos, los votos abordan la necesaria publicidad que ampara a todos los documentos que presentan las agrupaciones para realizar el cobro de los gastos electorales. También se establece el trámite que garantiza transparencia para el cobro de certificados de cesión, cuando estos quedan en manos del partido en vez de ser colocados a favor de otros interesados.

Gráfico N° 12
Participación en resoluciones sobre transparencia en la liquidación de gastos



FUENTE: Elaboración propia, 2015.

Siempre en el ámbito del **principio de transparencia**, resultó relevante la resolución que aclaró la forma en que el patrimonio partidario responde **frente a sus acreencias**. Por ejemplo, se dispuso que los bonos de la contribución estatal, los certificados de cesión de la contribución estatal, el derecho al financiamiento anticipado y los recursos de la reserva de gastos de capacitación y organización, no pueden responder por acreencias de los partidos por lo que no son susceptibles de ser embargados.

Gráfico N° 13
Participación en resoluciones sobre transparencia en la gestión de obligaciones partidarias

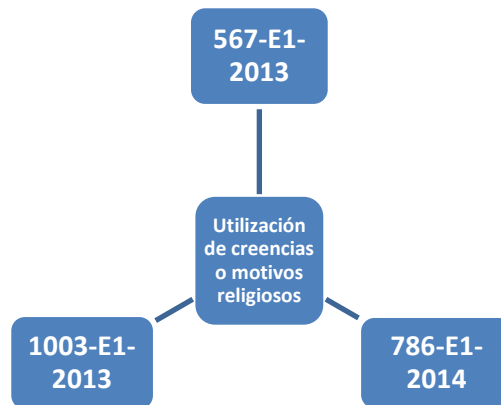


FUENTE: Elaboración propia, 2015.

Por otra parte, en relación con la **libertad del sufragio** varias resoluciones analizaron la **utilización de creencias o motivos religiosos** para hacer propaganda a favor o en contra de las agrupaciones en contienda. Se concluyó, en esos casos, que tal actuar amenaza el ejercicio

del sufragio, en su dimensión activa (emisión del voto), principalmente en relación con aquellos electores que profesaban esa fe en particular, ya que podría tener el efecto de condicionar o alterar la libertad política bajo la cual debe ser emitido el voto y que, según manda la Constitución, debe ser ajena a cualquier influencia religiosa.

Gráfico N° 14
Participación en resoluciones sobre utilización de creencias o motivos religiosos

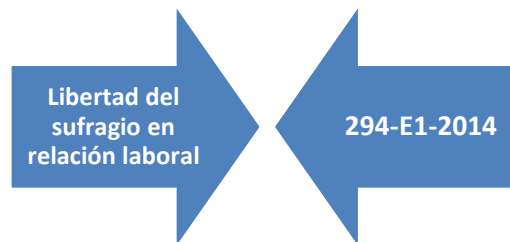


FUENTE: Elaboración propia, 2015.

Finalmente, una resolución que interesa resaltar se refiere a la protección de la libertad del sufragio en el ámbito laboral. En ella se advirtió sobre las consecuencias que debe enfrentar el patrono que trate de influir en las preferencias políticas de sus empleados.

84

Gráfico N° 15
Participación en resoluciones sobre libertad de sufragio en el contexto de la relación laboral



FUENTE: Elaboración propia, 2015

Para concluir este repaso por el trabajo realizado durante el **período que va del 7 de mayo de 2009 al 6 de mayo de 2015**, debo decir que desde el primer día en que asumí mis funciones como Magistrado Propietario del TSE, reconocí con humildad que llegaba a una institución compleja en su accionar y con mucho camino recorrido en la construcción y consolidación del régimen democrático costarricense. Instancia que, además, estaba siendo conducida por un grupo de magistrados propietarios y suplentes con amplia formación que habían logrado posicionar al TSE como una de las instituciones de mayor confianza en el régimen institucional costarricense. Quiero resaltar que el apoyo que



durante estos años he recibido de todos ellos y, en particular, de los magistrados propietarios y de los letrados que me apoyan, ha sido determinante para cumplir con eficiencia y entusiasmo las tareas que he reseñado en este informe y que implican, en sí mismas, un proceso de aprendizaje continuo para quien desea servir con responsabilidad.

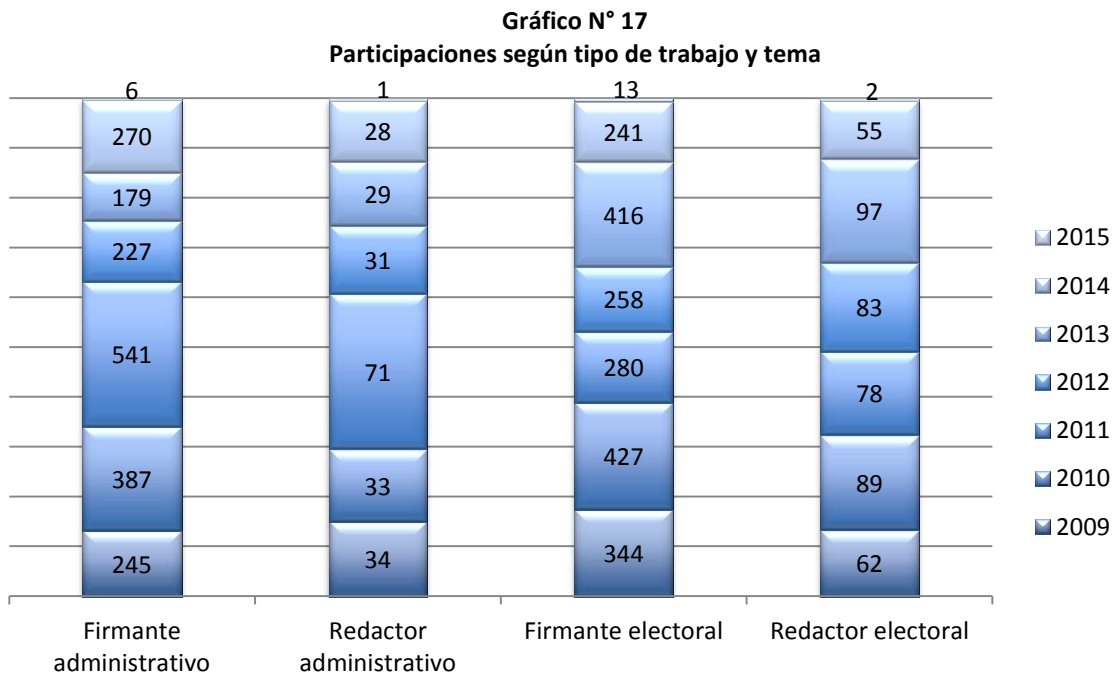
VII. ANEXO: RESUMEN DE DATOS ESTADÍSTICOS

Para concluir, de seguido, se adjuntan algunos datos estadísticos que detallan aspectos de mi gestión durante el presente período. Este primer gráfico dilucida la cantidad de expedientes tramitados por año.



FUENTE: Elaboración propia, 2015

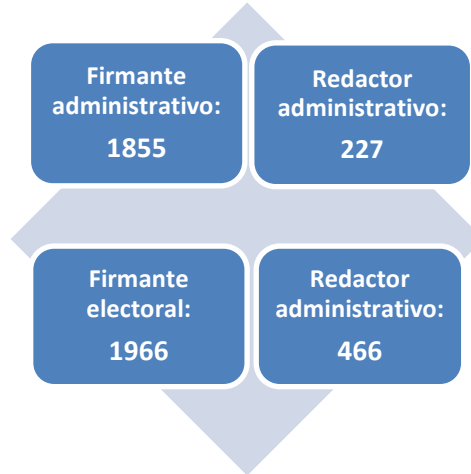
Por otra parte, a continuación se exponen las participaciones administrativas y electorales –como redactor y firmante-, durante la gestión;



FUENTE: Elaboración propia, 2015

Asimismo, durante toda la gestión se resumiría dicho trabajo de la siguiente manera:

Gráfico N° 18
Total de participaciones en resoluciones durante la gestión



FUENTE: Elaboración propia, 2015

Propiamente en la producción de resoluciones, en el tema registral civil, estos son los tipos de asuntos por año que traté durante esta gestión:

Tabla N° 15
Tipo de asuntos registrales civiles por año

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Procedimiento Administrativo	10	13	1	5	9	11	0
Naturalizaciones	3899	5517	3913	5241	3357	3010	197
Ocursos	39	20	31	41	44	52	0
Inscripciones	796	899	755	851	795	990	49
Impugnación de paternidad	6	0	19	17	25	16	0
Renuncia de nacionalidad	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	4750	6449	4719	6155	4230	4079	247

FUENTE: Elaboración propia, 2015

En el caso del tema electoral, las resoluciones que atendí por año según asunto se desglosan en la siguiente tabla:

Tabla N° 16
Tipo de asuntos electorales por año

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Recurso de Amparo Electoral	105	88	24	28	138	50	0
Acción de Nulidad	17	8	0	4	27	1	0
Apelación Electoral	55	42	4	5	38	14	0
Demanda de Nulidad	0	15	2	2	0	4	0
Cancelación de credenciales a funcionarios de elección popular	2	2	2	0	0	0	0
Asuntos en contra de funcionarios municipales	87	141	153	96	86	89	2
Denuncia sobre beligerancia o participación política prohibida	15	17	21	8	16	19	0
Otros asuntos electorales	28	40	20	9	8	8	0
Hermenéutica Electoral	26	53	15	20	69	36	1
Democracia Semi directa	0	2	2	9	10	4	0
Financiamiento Electoral	2	9	25	30	24	11	1
Declaratorias de Elección	0	9	90	0	0	3	0
Procedimientos Administrativos	245	387	541	227	179	270	21
TOTAL	582	813	899	467	595	509	25

FUENTE: Elaboración propia, 2015