

# DISEÑO Y TRANSFORMACIONES DE LA GOBERNANZA ELECTORAL EN COSTA RICA

## *Design and transformations of electoral governance in Costa Rica*

Hugo PICADO LEÓN

*Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*

✉ [hpicado@tse.go.cr](mailto:hpicado@tse.go.cr)

BIBLID [1130-2887 (2009) 51, 95-116]

Fecha de recepción: noviembre del 2008

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2009

**RESUMEN:** Este trabajo describe el diseño de la gobernanza electoral en Costa Rica y señala las principales transformaciones que ha experimentado en la última década. En primer término se señalan las dimensiones elementales de la administración electoral. Luego se explican las particularidades del diseño electoral costarricense. Finalmente se describen los principales cambios contextuales y las adaptaciones experimentadas por la administración electoral en la última década. La administración electoral involucra un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes que participan en el proceso electivo, que incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones.

*Palabras clave:* gobernanza electoral, administración electoral, justicia electoral, organismos electorales, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica.

**ABSTRACT:** This paper describes the design of electoral governance in Costa Rica and its most important changes during this past decade. First, it explains the key dimensions of electoral administration in general. Then, it examines the specific nature of electoral governance design in Costa Rica. Finally, it describes the most important contextual changes in electoral administration and its modifications over this past decade. Electoral administration involves a series of formal and informal interactions across agents involved in the electoral process, which then influence its design and subsequent transformations.

*Key words:* electoral governance, electoral administration, electoral justice, electoral management bodies, Supreme Electoral Tribunal, Costa Rica.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Desde que la Constitución Política de 1949 sentó las bases de la actual estructura institucional costarricense, se han realizado catorce elecciones presidenciales y legislativas, bajo la conducción del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), más un número similar de elecciones municipales y varias consultas populares. El TSE tiene facultades de mucho peso en el esquema constitucional costarricense, tales como la de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral u ordenar a la fuerza pública las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Además, los magistrados del TSE realizan el escrutinio definitivo de los sufragios en todas las elecciones que organizan, contando las papeletas una por una, con la presencia de fiscales de los partidos políticos. Ello constituye una garantía adicional de transparencia, aunque con el incremento del padrón electoral y del número de elecciones, el recuento voto por voto ha venido a convertirse en una tarea titánica para los magistrados que integran el tribunal<sup>2</sup>.

Este trabajo tiene como objetivo describir el diseño de la gobernanza electoral en Costa Rica, entendida como la manera en que la gestión de elecciones interactúa con su contexto, así como señalar las principales transformaciones que ha experimentado en la última década. El artículo se divide en tres partes. En primer término se señalan las dimensiones básicas de la administración electoral a fin de sentar algunas bases teóricas y conceptuales. En la segunda sección se explican las características generales de la administración electoral costarricense. Finalmente se describen los principales cambios contextuales que han incidido, a su vez, en las principales adaptaciones experimentadas por la administración electoral en la última década. Como tesis de fondo, a partir de una perspectiva sistémica, se entiende que la administración electoral involucra un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en el proceso electivo, que incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones. La administración de elecciones, desde este punto de vista, puede analizarse como un componente, o subsistema, del sistema electoral en sentido amplio, como éste, a su vez, funciona dentro del sistema político. Consecuentemente, la administración electoral se encuentra inserta en una madeja de relaciones sistémicas<sup>3</sup>.

1. El autor agradece los comentarios realizados por los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

2. El sistema de elección presidencial es mayoritario y establece la necesidad de obtener al menos el 40% de los votos válidos emitidos en primera vuelta, mientras que los 57 diputados de la Asamblea Legislativa son electos en siete distritos aplicando la fórmula Hare modificada.

3. Cabe señalar que a diferencia de la teoría sobre los sistemas electorales que ha sido meticolosamente elaborada mediante técnicas de análisis empírico (A. LIJPHART, 1994), la administración electoral todavía aparece como un espacio enigmático y carente de información. En particular, la administración electoral costarricense ha sido estudiada desde perspectivas históricas (I. MOLINA y F. LEHOUCQ, 1999) o jurídicas (R. HERNÁNDEZ VALLE, 2004; SOBRADO, 2005), pero su análisis político debe calificarse de embrionario. Por tal razón, este artículo tiene un carácter esencialmente

## II. DIMENSIONES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

En general, la administración electoral ha sido abordada por la literatura desde tres distintos enfoques: la subjetiva, la procesal y la sistémica. Desde la visión subjetiva, la administración electoral se refiere a los organismos electorales, es decir, a los agentes encargados de llevar a cabo las elecciones, con sus respectivas modalidades y subdivisiones según cada régimen electoral (*electoral management bodies* y *electoral committees*). La aproximación procesal entiende administración electoral como gestión de elecciones; corresponde a un acercamiento procesal de los comicios, es decir, como «proceso electoral» (*electoral management*). Finalmente, la visión sistémica coloca el énfasis en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político; en este sentido, se habla de gobernanza electoral (*electoral governance*).

La distinción entre estas tres maneras de abordar el objeto de estudio es sumamente importante, pues aunque enfatizan distintos componentes de un mismo concepto, son distintas entre sí y su estudio requiere diversas metodologías. Por ejemplo, la aproximación subjetiva suele tener aspiraciones descriptivas y comparativas de los organismos electorales, la procesal tiende a introducir elementos valorativos de la eficiencia y la transparencia de las elecciones, mientras que la sistémica pretende investigar las relaciones entre la administración electoral y otras variables. Estos enfoques no son excluyentes entre sí, sino más bien acumulativos, por lo que resulta necesario el aporte de los tres para la construcción futura de una sólida teoría sobre la administración electoral<sup>4</sup>.

(a) En su sentido subjetivo, «administración electoral» alude al diseño normativo de los organismos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar una o varias entidades, según la configuración institucional de cada país, ubicadas en el Poder Ejecutivo, en el Judicial o con independencia de ambos. A su vez, los agentes encargados de la administración electoral suelen contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del

---

descriptivo, a partir de lo cual se puedan ir elaborando hipótesis y teorías que expliquen el funcionamiento de la administración electoral en Costa Rica.

4. A pesar de la relevancia de la administración electoral para el funcionamiento del sistema electoral, en particular, y la democracia, en general, persiste cierta carencia en su estudio sistemático, lo que causa serios inconvenientes para conseguir datos empíricos ordenados que permitan el análisis comparado y el desarrollo de la teoría. La mayor parte de la literatura sobre sistemas electorales ha relegado el estudio de la administración electoral a un lugar totalmente secundario. La administración electoral es una especie de «caja negra» en la comprensión del funcionamiento de los sistemas electorales, no obstante poseer un importante potencial explicativo. Aparte de D. NOHLEN (2000 y 2004), J. VALLÈS y A. BOSCH (1997) son escasos los estudios que hasta hace poco mencionaban a la administración electoral como aspecto a ser tomado en cuenta en el análisis del sistema electoral. Inclusive en clásicos como D. RAE (1971) y A. LIJPHART (1994), o en contemporáneos como G. COX (2004) o J. COLOMER (2004), es prácticamente inexistente la referencia a la administración electoral.

personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos (López Pintor, 2000: 9). Existe fuerte evidencia acerca del importante papel de los organismos electorales profesionales e independientes sobre los resultados electorales en América Latina, pero siempre tomando en cuenta el contexto en que los mismos operan (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2003: 1-4)<sup>5</sup>.

(b) En su acepción procesal, la administración electoral puede estudiarse como gestión administrativa de las elecciones. La gestión electoral alude a una serie de actos sucesivos y concatenados, esbozados por el régimen electoral, que tienen por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones (López Pintor, 2000: 18). Administración electoral, en este sentido, se define como la actividad gerencial del proceso electoral. Entre esa variedad de actividades ordenadas en fases, destacan la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidaturas, la elaboración del padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas electorales, la jornada electoral, el escrutinio y la declaratoria formal de candidatos electos, en todo lo que cada vez es más relevante el tema de la incorporación de nuevas tecnologías.

(c) La gobernanza electoral involucra una comprensión del contexto, es decir, del particular flujo de las relaciones de poder en cada caso concreto. El concepto de gobernanza ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo. Ello equivale a observar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico. La manera en que se hayan dado esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional incide en las posibilidades de que el resultado de las elecciones sea o no aceptable para los actores políticos. La gobernanza alude a la capacidad de auto coordinación propia de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo que, aplicada a las elecciones, entraña cierta aspiración normativa a elecciones de calidad, al «buen gobierno» de la actividad comicial.

De la calidad de la administración electoral depende, en buena medida, que el sistema electoral funcione de la manera prevista. La calidad de la administración electoral tiene un impacto directo sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos por los actores políticos domésticos (votantes, partidos, medios de comunicación y observadores locales), así como por los observadores internacionales. Pasar

5. En términos comparados, es posible establecer varias tipologías, entre ellas: 1) En consideración a su permanencia, se distingue entre organismos temporales o permanentes. 2) Según su relación y grado de dependencia con el Poder Ejecutivo, se puede distinguir entre los modelos donde la administración electoral corresponde a un organismo independiente del Poder Ejecutivo, corresponde al gobierno bajo la supervisión de otro organismo, o corresponde por entero al gobierno. 3) Según el grado de influencia de los partidos políticos, se distingue entre organismos con integración partidaria –total o parcial– y organismos sin representación partidaria. 4) Según ejerzan o no funciones jurisdiccionales, se puede distinguir entre organismos netamente administrativos y organismos administrativos con funciones jurisdiccionales. 5) Según su nivel de autonomía, se pueden clasificar según la forma de designación de sus integrantes, el grado de autonomía financiera, el nivel de control de sus actos por parte de órganos políticos, etc.

por alto la dimensión administrativa de las elecciones puede propiciar errores graves tanto en la valoración de una reforma electoral, como en la apreciación de un sistema electoral, se trate o no de democracias consolidadas<sup>6</sup>.

Uno de los requisitos más importantes para la gobernanza electoral es la efectiva independencia de los organismos electorales. Para alcanzar ciertos estándares en calidad de la democracia se requiere que la actividad de las autoridades electorales se desarrolle en apego a criterios de neutralidad e imparcialidad (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2003: 6; Schedler, 2000: 30). Cuando una autoridad electoral no actúa de manera independiente los efectos son nocivos para la sostenibilidad democrática, dando lugar al fraude, la manipulación, la falsificación o la distorsión de las elecciones (Planas, 2000: 628-639). El análisis de las autoridades electorales puede sacar buen provecho a los avances en la operacionalización del concepto de independencia alcanzados por los estudios sobre poderes judiciales. La independencia de las autoridades tiene un aspecto interno o normativo, y otro externo o institucional. Desde el punto de vista normativo, las autoridades electorales, al igual que los jueces, deben actuar como agentes morales autónomos, dispuestos a cumplir sus deberes públicos independientemente de sus consideraciones personales e ideológicas. En este sentido, la independencia sería una característica deseable del carácter del agente. La dimensión externa o institucional de la independencia se refiere a los mecanismos institucionales diseñados con el objeto de proteger la imparcialidad del agente (Ferejohn, 1998: 1)<sup>7</sup>.

A las autoridades electorales, al igual que a los jueces, se les exige actuar sometidas a criterios técnicos de legalidad, libres de injerencias impropias tales como coacción, amenazas, sobornos, manipulación y clientelismo (Hammergren, 2001; Linares, 2004). Todos aquellos aspectos del diseño institucional destinados a salvaguardar la independencia de las autoridades encargadas de la gestión comicial inciden en la calidad de las elecciones. En este artículo el concepto de independencia se utilizará en su sentido estricto, referido a determinada configuración de los organismos de administración electoral en relación con los partidos políticos y, en particular, a aquellos

6. Entre la copiosa literatura en esa dirección, cabe citar recientes trabajos de I. MOLINA y F. LEHOUCQ (1999), D. CORROCHANO y H. DÍAZ (2001), A. PÉREZ-LIÑÁN (2001), T. EISENSTADT (2002), S. MOZAFFAR (2002), D. THOMPSON (2002), P. NORRIS (2004), F. LEHOUCQ (2004).

7. La administración electoral, en sus distintas dimensiones, puede ser analizada como objeto de diseño institucional o como variable independiente respecto a otros componentes del sistema político. Hay motivos para suponer que la administración electoral tiene capacidad para influir sobre el comportamiento electoral, el sistema de partidos, las actitudes políticas, la campaña electoral y, en general, sobre la estabilidad del sistema político. Por ejemplo, con base en el estudio de varios sistemas presidencialistas, F. LEHOUCQ (2002: 29) argumenta que sólo cuando los partidos delegan la administración electoral a un tribunal autónomo se evita la posibilidad de que los conflictos electorales generen inestabilidad política. Ello contradice la teoría clásica de la administración electoral, que argumenta que con sólo asignar la administración de las elecciones al Poder Ejecutivo y la declaratoria de resultados al Poder Legislativo se garantiza la amplia aceptación de los resultados electorales. Esa teoría clásica, cuyo origen decimonónico se remonta a una época en que no estaban tan claramente configurados los sistemas de partidos, frecuentemente ha entrado en crisis cuando un mismo partido político ha controlado el Ejecutivo y el Legislativo.

representados en el Poder Ejecutivo y en el Parlamento, que limita la injerencia de los segundos sobre los primeros<sup>8</sup>.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL COSTARRICENSE

El diseño de la administración electoral costarricense persigue, principalmente, garantizar la independencia, la imparcialidad y la profesionalización de los organismos de gestión electoral. Esa intencionalidad es evidente ya en la Constitución política (CP) de 1949 y en el Código Electoral (CE) de 1952. Durante los años precedentes habían sido constantes las prácticas de fraude electoral, al punto que en 1946 se promulgó una novedosa ley electoral y en 1947 la oposición al gobierno llevó a cabo la «Huelga de los Brazos Caídos» exigiendo garantías de pureza del sufragio. La guerra civil de 1948 estalló cuando el partido gobernante intentó anular los resultados válidos de las elecciones. El conflicto bélico duró tres meses, tras los cuales, bajo la administración de la Junta Fundadora de la Segunda República, se convocó una Asamblea Nacional Constituyente. Una de las principales preocupaciones de los diputados fue diseñar un modelo de administración electoral que garantizara su independencia y competencia técnica.

La normativa constitucional confirió al TSE rango e independencia de los poderes del Estado, lo que era innovador en la legislación electoral comparada. El TSE asumió una posición análoga a la de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, convirtiéndose prácticamente en un cuarto poder. Al TSE se le encarga, en forma exclusiva e independiente, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Para dotar al TSE de una base adecuada para la realización de sus funciones, se colocó bajo su dependencia al registro civil, institución que había sido creada en 1888 y que en lo sucesivo aportaría los insumos básicos para la elaboración del padrón electoral y del documento de identificación ciudadana utilizado en las votaciones. Además de sus funciones administrativas, al TSE se le dotó de facultades jurisdiccionales en materia electoral. Aparte del registro civil, los demás organismos electorales, entiéndanse las juntas electorales, también dependen del TSE<sup>9</sup>.

8. Sobre el uso del concepto de «independencia» de los organismos electorales, así como otros cercanos como «autonomía» e «imparcialidad», ver E. A. ALCUBILLA (2002: 89 y ss.).

9. El antecedente inmediato del Tribunal Supremo de Elecciones fue el Tribunal Nacional Electoral al que la legislación electoral de 1946 había dotado de importantes atribuciones, aunque resultarían insuficientes para garantizar el respeto a los resultados de los comicios de 1948. Respecto a la ubicación del TSE en el esquema constitucional costarricense ver los artículos 9 y 99 de la CP. El régimen electoral costarricense contempla dos tipos de juntas electorales: (1) Las juntas cantonales, que son 81, una por cada cantón, y que colaboran en la distribución y recolección de material electoral, adecuación de los centros de votación e integración de las juntas receptoras de votos y (2) Las juntas receptoras de votos, que son tantas como lo determine el TSE para cada elección. Son las encargadas de recibir el sufragio y de realizar el conteo provisional, entre otras tareas.

Entre los cánones del ejercicio del sufragio, la CP protege la autonomía de la función electoral, la obligatoriedad estatal de inscribir a los ciudadanos en el registro civil y de dotarlos de documento de identificación, la necesaria existencia de garantías de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas, garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho, la identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por ley, garantías de representación de las minorías, garantías de pluralismo político y garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos según los principios democráticos y sin discriminación por género<sup>10</sup>.

El régimen jurídico contiene múltiples mecanismos tendientes a garantizar la independencia del TSE, tales como: a) la declaratoria de elección realizada por el TSE no es impugnabile ni siquiera ante la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia; b) para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materia electoral, la Asamblea Legislativa debe consultar al TSE, la cual, para apartarse de su opinión, requeriría el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre materia electoral ante los que el TSE haya manifestado desacuerdo; c) las resoluciones del TSE no tienen recurso y únicamente se podría perseguir al juez electoral por el delito de prevaricato<sup>11</sup>.

### *III.1. Facultades administrativas, jurisdiccionales y cuasilegislativas*

Con la finalidad de garantizar la independencia, imparcialidad y profesionalización de la administración electoral, el TSE fue diseñado de manera tal que ejerce facultades administrativas, jurisdiccionales y cuasilegislativas de gran importancia respecto a los poderes ejecutivo, judicial y legislativo.

#### Respecto al Poder Ejecutivo

Uno de los principales objetivos del diseño electoral costarricense fue dotar a la administración electoral de independencia suficiente respecto al Poder Ejecutivo. Ello responde a la experiencia histórica de mediados del siglo XIX y hasta la década de 1940, cuando fue frecuente la manipulación de las elecciones a favor de candidatos gubernamentales, especialmente en las elecciones presidenciales y legislativas de 1942, 1944 y 1946. La alternativa fue abandonar el modelo clásico europeo de organización electoral como facultad del Poder Ejecutivo. Tres aspectos merecen ser destacados entre las medidas tomadas en esa dirección: colocar al registro civil como órgano adscrito al TSE,

10. Ver artículo 95 de la CP.

11. Ver artículos 10, 97 y 103 de la CP.

otorgar al tribunal potestad para emitir los reglamentos electorales y la potestad de asumir el mando de la fuerza pública en periodos electorales:

(a) Adscripción del registro civil al TSE: el registro civil, creado en 1888, fue colocado por la Constitución de 1949 bajo la dependencia del TSE. Entre sus funciones destacan llevar el registro de estado civil, formar las listas de electores, expedir los documentos de identificación de menores y mayores de edad, tramitar las gestiones de adquisición o pérdida de la nacionalidad costarricense. Está a cargo de una dirección general y se encuentra dividido en dos departamentos: el civil y el electoral. Al departamento civil le corresponde resolver las solicitudes de naturalización y expedir la Tarjeta de Identidad de Menores (TIM), además del registro de los hechos vitales (nacimientos, defunciones, matrimonios, adopciones, ocursos, divorcios, separaciones judiciales, naturalizaciones, entre otros), todo lo cual constituye la más importante base de información de la que se nutre el departamento electoral. A éste corresponde la emisión de las cédulas de identidad y elaborar las listas de electores o padrón electoral. La Dirección General del Registro Civil asume directamente el registro de partidos políticos y la inscripción de candidaturas<sup>12</sup>.

(b) Potestad reglamentaria del TSE: con sustento en varias normas constitucionales, el Código Electoral asigna al TSE la función de dictar los reglamentos de leyes que incidan sobre materia electoral, así como de cualquier organismo que se encuentre bajo su dependencia. De esa manera se afirma el carácter extraordinario del TSE como cuarto poder, al suprimir al Poder Ejecutivo la posibilidad de influir en las elecciones mediante la emisión de reglamentos.

(c) Mando de la fuerza pública en periodo electoral: atendiendo al pasado electoral costarricense, el constituyente de 1949 consideró necesario otorgar al TSE la función de dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Además, aunque en Costa Rica no existe ejército como institución permanente, en caso de que se haya decretado el reclutamiento militar, el TSE podría dictar medidas adecuadas para que no estorbe el proceso electoral, garantizando a los ciudadanos la libre emisión de su voto<sup>13</sup>.

12. La integración del registro civil al organismo electoral ha facilitado, entre otras cosas, contar con un documento único de identidad, con un registro electoral confiable que se actualiza automáticamente y se audita mensualmente y con niveles óptimos de cedulación y empadronamiento, que resulta asegurado con el modelo de inscripción electoral automática que se sigue. En un estudio, realizado con base en una muestra de diecisiete países latinoamericanos durante la década de los ochenta, A. PÉREZ-LIÑÁN (2001: 294) analiza la profunda influencia de los mecanismos de registro electoral (conformación del padrón), del sistema de voto obligatorio y del nivel de competencia partidaria, sobre los niveles de participación electoral, y concluye que esos bajos niveles, principalmente, son resultado de la ineficacia de los sistemas de registro latinoamericanos, lo que también es tarea típica de la administración electoral.

13. Ver artículo 102, inciso 6, CP.

## Respecto al Poder Judicial

Aunque el Poder Judicial se considera un órgano fundamentalmente técnico, conformado en su jerarquía por magistrados designados por la Asamblea Legislativa, el diseño institucional costarricense incluye ciertas disposiciones tendientes a garantizar la independencia del TSE frente a aquél. Esto se evidencia en la identificación de los cargos jerárquicos, la irrecurribilidad de las resoluciones electorales y la ruptura del principio de universalidad jurisdiccional:

(a) Rango de los jerarcas electorales: el TSE se encuentra integrado por funcionarios llamados «magistrados», denominación también atribuida a los máximos jerarcas del Poder Judicial. Ello tiene más que un interés nominal, ya que produce una identidad en rango. Los magistrados del TSE gozan de las inmunidades y prerrogativas propias de los miembros de los Supremos Poderes y están sujetos a las mismas responsabilidades y condiciones laborales que los magistrados del Poder Judicial. Esa condición de igualdad suprime cualquier supuesta subordinación que pudiera derivarse del hecho de que sea la Corte Suprema de Justicia la que designe a los magistrados electorales, según se explica más adelante. Entre otros requisitos, los magistrados del TSE deben poseer el título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años salvo en caso de funcionarios judiciales con práctica judicial de al menos cinco años<sup>14</sup>.

(b) Irrecurribilidad de resoluciones: como principio general de derecho público, todo acto jurídico estatal es susceptible de revisión en sede judicial. Sin embargo, las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso alguno por expresa disposición de la CP. Únicamente se podría acusar penalmente a los jueces electorales en caso de que dicten resoluciones contrarias a la ley o fundadas en hechos falsos, pero ni en tales casos las resoluciones podrían ser modificadas por el Poder Judicial. Esto tiene acicate en la consideración del TSE como órgano jurisdiccional.

(c) Atribución de potestades jurisdiccionales: al Estado de Derecho se le suelen atribuir cuatro funciones generales: la administrativa, manifestada en actos administrativos, la gubernamental, manifestada en actos de gobierno, la legislativa, manifestada en las leyes, y la jurisdiccional, manifestada en sentencias. En la lógica clásica del Estado de Derecho, la potestad jurisdiccional del Estado debe estar concentrada en manos del Poder Judicial, para garantizar el criterio técnico, la independencia y la objetividad en el desempeño de la misma. No obstante, aparte de sus potestades propias como administración electoral, el diseño institucional costarricense otorgó al TSE facultades jurisdiccionales, con competencia excluyente en materia electoral, equiparables, consecuentemente, a las del Poder Judicial. El TSE es el órgano del Estado costarricense encargado de «decir el derecho» (*juris-dictio*) en materia electoral, es decir, de velar por el cumplimiento de la normativa electoral y de obligar a su acatamiento. Un

14. Ver artículo 100 de la CP. Los demás requisitos constitucionales para ser magistrado del TSE son: ser costarricense por nacimiento o por naturalización, con domicilio en el país no menos de diez años después de haber obtenido la carta de naturalización; ser ciudadano en ejercicio y pertenecer al estado seglar.

claro ejemplo de esta potestad jurisdiccional deriva del artículo 102, inciso 5, de la CP que asigna al TSE la función de decidir sobre toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad dictada por el TSE es causa de destitución e inhabilitación temporal para ejercer cargos públicos.

### Respecto a la Asamblea Legislativa

El diseño institucional costarricense refleja también una clara intencionalidad de mantener al TSE alejado de los vaivenes propios la Asamblea Legislativa, órgano esencialmente político donde los partidos políticos deliberan y miden continuamente sus capacidades de decisión. Para proteger el carácter técnico del TSE y la necesaria equidad en la aplicación del régimen electoral, el diseño institucional costarricense le otorga facultades tales como la interpretación auténtica de la materia electoral, la obligatoriedad de consultarle en trámites de reforma electoral y la asesoría en dichos trámites:

(a) Interpretación de la materia electoral con carácter obligatorio: la Asamblea Legislativa tiene la potestad de interpretar las normas que integran el régimen jurídico, otorgando a esas interpretaciones carácter de obligatoriedad general. Sin embargo, se le exceptúa ese ejercicio en materia electoral, pues en tal caso corresponde al TSE. Esta disposición es sumamente importante pues otorga un peso muy significativo a las resoluciones del TSE que interpreten normas electorales (Sobrado, 2005: 56)<sup>15</sup>.

(b) Consulta vinculante en materia de reforma: para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materia electoral, la Asamblea Legislativa debe consultar al TSE y para apartarse de su opinión requeriría el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre materia electoral ante los que el TSE haya manifestado desacuerdo.

(c) Asesoría en reformas electorales: el diseño institucional costarricense entiende al TSE como necesario colaborador en los proyectos de ley que incidan sobre materia electoral. Las reformas electorales deben ser aprobadas por el plenario legislativo, ya que está expresamente vedada la posibilidad de delegar esa potestad a las comisiones permanentes<sup>16</sup>.

### III.2. Mecanismo de nombramiento

El TSE está integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de elecciones

15. Ver artículo 121.1 de la CP.

16. Ver artículo 19 C. E. y 124 CP.

presidenciales y parlamentarias, el TSE se amplía con dos de sus magistrados suplentes para formar un tribunal de cinco miembros. Son electos por el Poder Judicial, es decir, por el conjunto de veintidós magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia. El nombramiento de magistrados del TSE requiere votación calificada de no menos de dos tercios del total de miembros de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados del TSE son designados por periodos de seis años y son reelegibles. Un magistrado propietario y dos suplentes deben ser renovados cada dos años. De esa manera, siempre se evita someter al TSE a periodos críticos de renovación y se protege el acervo de experiencia<sup>17</sup>.

TABLA I. MAGISTRADOS PROPIETARIOS DEL TSE ELEGIDOS DE 1949 A LA FECHA

Magistrado	Ocupaciones anteriores	Duración en cargo
Alfonso Guzmán León	Poder Judicial, cargos diplomáticos	16 años, 2 meses
Manuel Antonio González Herrán	Miembro del Consejo Electoral en la década de 1930, diputado constituyente de 1948	6 años
Francisco Sáenz Meza	Poder Judicial	27 años, 2 meses
Juan Rodríguez Ulloa	Redactor del Código Electoral de 1946, diputado del Congreso 1942-46	24 años
Manuel Yglesias Echeverría	Abogado litigante	15 años, 11 meses
Gonzalo Brenes Camacho	Abogado Patronato Nacional de la Infancia 1967-70, Poder Judicial 1970-85	8 años, 1 mes
Rafael Villegas Antillón	Funcionario del TSE desde 1955	13 años, 6 meses
Rafael Enrique Meza Chaves	Banco Nacional de Costa Rica 1959-68, Poder Judicial 1969-86	12 años, 9 meses
Óscar Fonseca Montoya	Poder Judicial 1961-91	13 años, 8 meses
Anabelle León Feoli	Poder Judicial desde 1979	2 años, 5 meses
Olga Nidia Fallas Madrigal	Profesora en la Universidad de Costa Rica 1977-2005, cargos diplomáticos 1982-90	3 años, 10 meses
Luis Antonio Sobrado González	Profesor Universidad de Costa Rica desde 1985, Procuraduría General de la República 1993-99	Activo desde 05/04/1999
Eugenia María Zamora Chavarría	Organización de Estados Americanos (OEA), Directora del Instituto Interamericano del Niño	Activa desde 06/09/2005
Max Esquivel Faerron	Profesor Universidad de Costa Rica, Defensor Adjunto de los Habitantes 1993-2005	Activo desde 17/07/2007

Fuente: Elaboración propia.

17. Estos mecanismos han resultado sumamente eficientes para garantizar la estabilidad de los jerarcas del TSE. Los once magistrados electos a partir de la Constitución de 1949 han durado en su cargo un promedio de aproximadamente 12 años y medio. Los magistrados F. Sáenz Meza y J. Rodríguez Ulloa fueron los de mayor permanencia en el cargo, 27 y 24 años, respectivamente. Los periodos más cortos, tres y cuatro años, fueron los de las magistradas A. León Feoli y O. Fallas Madrigal, respectivamente; la primera por haber sido nombrada como magistrada de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y la segunda por no haber sido reelegida en su cargo. Seis de catorce magistrados tenían experiencia judicial previa a su nombramiento, mientras que tan sólo uno laboraba en el TSE. El resto provenían de diversas ocupaciones.

Si la regla general es la permanencia de los jefes del organismo electoral, el modelo de renovación escalonada facilita el acopio experiencial de los funcionarios electorales. Dado que el periodo de cada magistrado abarca dos años de diferencia respecto a los otros, se garantiza una sustitución paulatina, de manera tal que se evita defenestrar al TSE y se logra renovar el organismo electoral sin dilapidar la experiencia acumulada (Sobrado, 2008).

### *III.3. Profesionalización del organismo de gestión electoral: carrera electoral*

Con el objetivo de profesionalizar la gestión electoral, los funcionarios del TSE se encuentran sujetos a un régimen particular de empleo público, ajeno a los vaivenes de la política, lo que favorece la estabilidad en el empleo, el resguardo de la experiencia y la especialización funcional. Todos los funcionarios electorales son nombrados por los magistrados del TSE y únicamente ellos pueden despedirlos. Aunque existe un estatuto de servicio civil aplicable a los empleados del Poder Ejecutivo, las relaciones de empleo público del TSE se rigen de manera específica por sus propias normas como la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, la Ley de Salarios y Régimen de Méritos del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil y el Reglamento Autónomo de Servicios.

### *III.4. Independencia presupuestaria*

El diseño institucional contempla también medidas tendientes a garantizar la independencia presupuestaria del TSE. Según el trámite constitucional de elaboración presupuestaria el TSE debe formular un anteproyecto que, como el de las demás instituciones públicas, es revisado por el Ministerio de Hacienda y aprobado por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, los gastos presupuestados por el tribunal para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el Poder Ejecutivo. En cuanto a su ejecución, tradicionalmente se creaba en el presupuesto nacional un Fondo General de Elecciones, por el que parte del monto estimado en el tribunal para atender la organización del proceso electoral se depositaba en una cuenta corriente, administrada por el propio tribunal, y que posteriormente se liquidaba ante la Contraloría General de la República. Ello permitía a la administración electoral contar con una herramienta útil y flexible para enfrentar de forma expedita cualquier gasto necesario para la logística del proceso que se escapara de las previsiones estimadas en las partidas presupuestarias ordinarias<sup>18</sup>.

18. La importancia de ese fondo se ha puesto de manifiesto en situaciones de emergencia, como en las elecciones municipales de 2002, cuando debido a inundaciones producidas por un fuerte temporal fue necesario reprogramar los comicios en diez cantones para que se celebraran el segundo domingo de enero de 2003. Ello fue posible debido a la disponibilidad de recursos con que contaba el TSE

No obstante, para las elecciones del año 2006 y el referéndum del 2007, el Ministerio de Hacienda no autorizó la creación del mencionado fondo, aduciendo falta de norma expresa en la nueva legislación presupuestaria. En consecuencia, el presupuesto destinado a la organización de las elecciones se vio sometido en los últimos procesos a todos los trámites inherentes a las partidas presupuestarias ordinarias, lo que dificulta la toma de acciones para solventar cualquier gasto relacionado con la logística electoral<sup>19</sup>.

#### IV. TRANSFORMACIONES EN LA GOBERNANZA ELECTORAL COSTARRICENSE

La administración electoral debe analizarse desde una perspectiva sistémica, tal y como lo plantea la noción de gobernanza, pues se encuentra inserta en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en el proceso electivo, que incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones. De esa manera, el cambio de condiciones contextuales tales como el sistema de partidos, las exigencias en materia de control, la integración del TSE y la inclusión de nuevas elecciones han propiciado cambios en la forma de administrar elecciones, en la impartición de la justicia electoral y en la interacción de los organismos electorales con otros actores políticos.

##### IV.1. *Cambios contextuales*

La sociedad costarricense ha experimentado cambios importantes en la última década, algunos de los cuales se reflejan en el entramado institucional. De particular importancia, por sus efectos sobre la administración electoral, cabe señalar las transformaciones en el sistema de partidos, la introducción de elecciones municipales y la aparición de las consultas populares. Adicionalmente, por no constituir un cambio voluntario por parte de la administración electoral y en la que interviene principalmente el Poder Judicial, cabe señalar los cambios en la integración del TSE<sup>20</sup>.

---

para tomar medidas inmediatas. Por el contrario, en las elecciones del 2006 y el referéndum del 2007, el TSE ha debido tramitar transferencias presupuestarias que dependen enteramente de la voluntad del Poder Ejecutivo, lo que no sólo es inconveniente por la estrechez de los plazos del calendario electoral en situaciones de emergencia o en procesos consultivos, sino porque implica una grave amenaza a la efectiva independencia de la administración electoral.

19. Ver el artículo 177 de la CP.

20. Aparte de esos aspectos, en los últimos diez años la administración pública costarricense ha experimentado cambios significativos que inciden de diversas formas en la gobernanza electoral. Particularmente, ha tomado fuerza una corriente hacia la rendición de cuentas y al establecimiento de mayores controles (*accountability*) al poder público. La promulgación de normas tales como la «Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos», en 2001, o la «Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública», en 2004, han impulsado al TSE a

## Transformaciones en el sistema de partidos

El sistema electoral costarricense fue diseñado a partir de la premisa de partidos políticos con grandes estructuras organizativas. Tanto la Constitución política de 1949 como el Código Electoral de 1952 surgen en un contexto donde el modelo de organización partidista predominante era el de «Partidos de Masas» (Ostrogorski, 1902; Michels, 1911; Duverger, 1951; Neumann, 1956; Panebianco, 1982), caracterizados por una estructura jerárquica, piramidal, disciplinada y rígida, que integraba a una burocracia con muchos militantes. Bajo tal supuesto, el Código Electoral involucró a los partidos políticos en labores esenciales para la administración de las elecciones. Por ejemplo, en su artículo 49 estableció que las Juntas Receptoras de Votos estarían formadas por un elector delegado de cada uno de los partidos políticos inscritos en escala nacional que participaran con candidaturas inscritas. Durante muchas décadas ese modelo fue funcional. Sin embargo, ya para las elecciones nacionales de 2002 y 2006 fue evidente la enorme dificultad de los partidos para asignar delegados en las más de 6.000 juntas receptoras, ante lo que el tribunal tuvo que buscar alternativas para el funcionamiento de esos organismos.

Ello se explica, en parte, por la enorme diferencia entre los partidos costarricenses de hace seis décadas, con los actuales. Más que «Partidos de Masas», hoy en día se observa el predominio de modelos similares a los que Kirchheimer (1996) denomina «Partidos *Catch-All*» o «atrápalo-todo», o a los que Panebianco (1982) llama «Partidos Profesionales Electorales». Los partidos de masas costarricenses agotaron su edad de oro, han sufrido cambios debido al desdibujamiento de las líneas de división social en la sociedad de la posguerra civil, por lo que los partidos ya no están dirigidos a un grupo de interés en particular, sino que buscan atraer a distintas clientelas simultáneamente. Los partidos políticos costarricenses de la actualidad se caracterizan, en términos generales, por el papel central de los profesionales, por su papel electoralista con lazos débiles entre los miembros, por la preeminencia de una dirección personalista, por la dependencia hacia la financiación pública y de grupos de interés y por el papel secundario de la ideología en el mercadeo electoral<sup>21</sup>.

---

incrementar los mecanismos de control interno, a modificar la planificación de procesos y a reestructurar la manera de organizar las elecciones. Pero además, ciertos sectores de la población asumen posiciones más críticas frente a la administración electoral y cuestionan determinados procedimientos, como fue especialmente palpable en las elecciones presidenciales de 2006 (SOBRADO, 2006; BOU, 2006; PICADO, 2006).

21. En las últimas elecciones de la pasada centuria fueron notorios algunos síntomas de desgaste en ese bipartidismo tradicional. Durante toda la segunda mitad del siglo XX la contienda electoral estuvo dominada por un bipartidismo estructurado sobre el clivaje político de la guerra civil de 1948, que agrupó al electorado en dos bloques: el liberacionista o socialdemócrata, en torno a la figura de J. Figueres Ferrer, y el antiliberacionista o socialcristiano, de R. A. Calderón Guardia. Esos dos bloques se alternaron y repartieron el poder casi en forma exclusiva durante cinco décadas. Sin embargo, en las elecciones de 2002 el Partido Acción Ciudadana (PAC) logró ubicarse como tercera fuerza política desafiando el modelo histórico. Durante el periodo 2002-2006, los escándalos de corrupción

## Nuevas elecciones municipales

Hasta los comicios de 2002, no había existido ninguna otra jornada electoral aparte de aquella en que se elegían los cargos nacionales. Las elecciones locales siempre fueron atraídas por el ciclo de las elecciones nacionales y, tanto para la administración electoral como para los partidos, sus gastos formaban parte de un mismo evento. Esta situación cambió a partir de la promulgación del Código Municipal, Ley n.º 7794 de 18 de mayo de 1998, al crearse nuevos cargos municipales de elección popular y romper con el anterior esquema de elecciones concentradas en una misma fecha, por lo que a partir de 2002 se trasladaron las elecciones de alcaldes, síndicos y concejales para el primer domingo de diciembre del año en que se realizaran las elecciones nacionales (Aguilar, 2006).

Adicionalmente, la «Ley General de Concejos Municipales de Distrito», n.º 8173 de 2001, creó el cargo de Intendente de los Concejos Municipales de Distrito, quienes deben ser electos popularmente de manera similar a los alcaldes. La promulgación de la Ley n.º 8611 del 12 de noviembre de 2007, según fuera interpretada por el Tribunal Supremo de Elecciones en resolución n.º 405-E8-2008 de las 7:20 horas del 8 de febrero de 2008, implicó que a partir del año 2016 todas las elecciones municipales, inclusive las de regidores, se concentrarán en una misma jornada electoral, dos años después de los comicios nacionales.

En consecuencia, en diez años se pasó de un esquema en el que en una sola jornada electoral se elegían presidente, vicepresidentes, diputados y regidores y síndicos, a una nueva modalidad con dos jornadas electorales y con cargos adicionales como el de alcalde, concejales de distrito e intendentes de concejos municipales de distrito.

## Consultas populares

La reforma de varios artículos de la Constitución política (102 inciso 9, 105, 123, 124, 129 y 192), mediante Ley n.º 8281 del 28 de mayo de 2002, estableció el referéndum

---

(caso Fischel-CCSS y caso Alcatel-ICE) ocasionaron el encarcelamiento preventivo de los ex presidentes Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría, ambos del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), así como el cuestionamiento en medios de comunicación al ex presidente Figueres Olsen del Partido Liberación Nacional (PLN). El panorama electoral lucía complicado para los dos partidos tradicionales frente a los comicios de 2006 hasta que la Sala Constitucional anuló una reforma constitucional de la década de los sesenta, con lo que restableció la posibilidad de que ex presidentes optaran a un segundo mandato pasados ocho años de su periodo en el poder. Eso permitió al ex presidente Ó. Arias Sánchez aglutinar a buena parte del liberacionismo y presentar su candidatura. Las elecciones presidenciales de 2006 fueron ganadas por el PLN con un margen muy estrecho, sin embargo, el PAC logró ubicarse como segunda fuerza política. El PUSC, en cambio, sufrió una debacle electoral al alcanzar tan sólo seis escaños parlamentarios. Respecto al sistema de partidos en Costa Rica, ver M. ALCÁNTARA (1999, 2004), M. ALCÁNTARA y F. FREIDENBERG (2001), y en cuanto a sus recientes transformaciones F. SÁNCHEZ CAMPOS (2007).

como mecanismo de democracia semidirecta para que la ciudadanía participe, bajo ciertos supuestos, en la aprobación o derogatoria de leyes, e incluso reformas a la Constitución política, mediante el ejercicio del sufragio, esto es, sin la intermediación de los representantes populares en el Poder Legislativo.

El TSE se vio abocado en 2007 a la organización del primer referéndum en la historia del país, sobre un tema de gran relevancia social. Durante buena parte de los gobiernos de Abel Pacheco (2002-2006) y Óscar Arias (2006-2010) la agenda política se concentró en la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Ello condujo a una situación de empate legislativo, cierta crispación social y polarización del debate entre los diversos actores políticos. La resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 977-E-2007 emitida a mediados de 2007 hizo posible que la decisión definitiva fuera tomada por la ciudadanía mediante el instituto del referéndum, siendo ésa la primera ocasión en que Costa Rica aplicaba dicho mecanismo. La realización del referéndum exigió una intensa actividad reglamentaria y jurisprudencial del TSE, debido a los múltiples vacíos normativos (Sobrado, 2007)<sup>22</sup>.

La actividad del TSE en la organización y dirección del referéndum fue bastante intensa en tres niveles: a) en cuanto a la organización de un proceso consultivo sin precedentes y con poco tiempo para su planificación; b) la necesaria actividad de emisión de reglamentos, a partir de un marco legal deficiente; c) la intensa labor jurisdiccional, tanto en el plano de interpretar normas constitucionales y legales, como en dirimir conflictos. El resultado del referéndum fue bastante estrecho. El Sí el obtuvo el 51,6% de los votos, frente al 48,4% del No. A pesar de la polarización y del alto nivel de crispación previo a los comicios, los resultados, en general, fueron aceptados por las partes.

### Modificaciones en la integración del TSE

Por motivos coyunturales, entre noviembre de 1998 y febrero de 1999 se dio la circunstancia de que dos magistrados se acogieran a la pensión. Ello condujo a la inusual situación de que el TSE se renovara en dos de sus tres miembros propietarios casi simultáneamente. En tal coyuntura, la Corte Suprema de Justicia designó como magistrados a Anabelle León Feolí y Luis Antonio Sobrado González –provenientes del Poder Judicial y de la Procuraduría General de la República–, jóvenes y con sólida formación académica –doctorados en Derecho constitucional y administrativo por la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente–. La nueva integración del TSE propició una

22. La campaña política del referéndum tuvo rasgos novedosos. El gobierno de Óscar Arias apoyó abiertamente la posición del Sí. En cuanto a los discursos políticos hubo presencia de debate con diversos grados de profundidad, hubo amplia utilización de lo simbólico e inclusive de lo religioso. En contraposición a la campaña del Sí, que prácticamente acaparó el espacio de la telepolítica, la campaña del No se centró en la activación de numerosas redes sociales, algunas de carácter particularmente heterogéneo, como los «comités patrióticos» del No. Las encuestas partieron con un cómodo porcentaje a favor del Sí, pero mostrando siempre altos niveles de indecisión que generaban un ambiente de incertidumbre.

mayor apertura al cambio y una nueva sensibilidad a las expectativas ciudadanas respecto al organismo electoral.

#### *IV.2. Innovaciones en la gobernanza electoral*

Los cambios en el contexto sociopolítico costarricense han obligado a la administración electoral a adaptarse a las nuevas circunstancias, lo que se refleja en la administración, la justicia y la gobernanza electoral. Ello obedece a que las decisiones respecto a la manera en que se gestionan las elecciones son tomadas por agentes insertos en un entramado institucional susceptible a exigencias cambiantes.

#### Administración electoral

Hasta la década de 1990, el tribunal tomaba la mayoría de decisiones sobre la administración electoral bajo la formalidad de acuerdos del órgano colegiado. Eso puede interpretarse como un legado de tiempos en que el tamaño del padrón y la complejidad de la gestión electoral permitían a los magistrados encargarse inclusive de los detalles logísticos. Se trataba de una administración electoral que confiaba muchas de las tareas de logística y control a los partidos políticos contendientes. Con el crecimiento del padrón, el cambio en el sistema de partidos y la mayor complejidad de la gestión electoral, aquella modalidad comenzó a constituir una amenaza a la eficiencia.

A partir de un modelo particularmente exitoso de administración electoral, el TSE ha procurado introducir cambios que le permitan adaptarse a las nuevas exigencias. Por ejemplo, se han tomado medidas para la equiparación del ejercicio del sufragio en ciertos sectores de la población con dificultades particulares, sean personas de edad avanzada, indígenas, personas bajo régimen penitenciario o discapacitados. Además se cambió el uso de tinta por el uso de lapicero para marcar las papeletas, se introdujo la utilización de papeletas empastadas y numeradas, se elaboraron papeletas en braille y se creó la figura de los auxiliares electorales como asesores de las mesas de votación. También se han incorporado formularios electrónicos para la inscripción de candidaturas, el número telefónico 800-elector, que es una línea abierta para denuncias de respuesta rápida y se ha modificado la cantidad de electores por junta.

Muchas de estas medidas han sido impulsadas con la introducción, dentro del organigrama institucional, de la Oficina de Coordinación de Programas Electorales (OCPE), al mismo nivel que los otros tres pilares de la institución, a saber, el registro civil, la secretaría del TSE y la dirección ejecutiva. La OCPE ha incrementado la eficiencia en la gestión de elecciones. Esta unidad depende directamente del TSE y se encarga de las tareas electorales permanentes, la coordinación de todos los programas electorales que intervienen en el proceso electoral, la designación de delegados a las asambleas de los partidos, la participación en las consultas populares municipales y los cálculos presupuestarios para los procesos electorales, lo que a su vez implica investigaciones para la planificación electoral, entre otras tareas que anteriormente eran directamente asumidas por los magistrados (Fernández Masís, 2006).

TABLA II. PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ANTE EL TSE

Procedimiento	Objeto
Amparo electoral	Protege los derechos fundamentales de naturaleza electoral
Acción de nulidad	Aplica en procesos de selección de candidatos y designación de autoridades internas de los partidos políticos
Recurso de apelación	Revisa actos del registro civil o de otras dependencias electorales
Impugnación de acuerdos partidarios	Impugna actos de asambleas partidarias
Demanda de nulidad	Revisa actos relacionados con resultados electorales
Cancelación de credenciales	Cancela credenciales de funcionarios públicos
Beligerancia política	Investiga a funcionarios que infrinjan el deber de imparcialidad
Denuncias electorales	Incluye cualquier otro asunto no previsto en los anteriores

Fuente: Elaboración propia.

### Jurisdicción electoral

En lo referente a la justicia electoral, la última década muestra un cambio mucho más significativo. Hasta 1999 se dictaban menos de diez resoluciones electorales por año. La mayoría de las decisiones se tomaban mediante acuerdos administrativos, sin la formalidad propia de la sentencia. A partir del año 2000 se comenzó a generar un intenso desarrollo jurisprudencial. Se dieron avances fundamentales en la construcción de la justicia electoral, sobre todo materializada en la creación, vía jurisprudencial, del amparo electoral y la acción de nulidad, así como en la reglamentación de procedimientos como la cancelación de credenciales y la beligerancia política (Sobrado, 2005; Brenes y Rivera, 2006). Esto ha implicado un cambio significativo en la propia estructura y funcionamiento del TSE. De esa manera, el TSE pasó de ser un administrador de elecciones a asumir también su función como juez electoral. Actualmente hay nueve procedimientos contenciosos claramente definidos (Tabla II) que han propiciado la utilización de la justicia electoral más allá de la época electoral (Tabla III).

TABLA III. NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL

Expedientes tramitados por año	
2002	185
2003	131
2004	178
2005	181
2006	774
2007	231
2008 (hasta agosto)	120

Fuente: Oficina de Letrados, TSE.

### *IV.3. Relación con entidades estatales, partidos políticos y electorado*

La relación del TSE con otras entidades estatales ha experimentado cambios notables a partir del empoderamiento de la jurisdicción electoral. La actividad del TSE en materia de amparo electoral le coloca al mismo nivel que la Sala Constitucional en cuanto a la tutela de derechos fundamentales. Además, algunas resoluciones del TSE han tenido un gran impacto sobre la vida política nacional, tal como la que autorizó la realización del referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA), las sentencias relativas a la participación de la mujer en estructuras partidarias y cargos de elección popular, o las resoluciones vinculadas al funcionamiento democrático de los partidos, entre otras.

Respecto a la relación con los partidos políticos, destaca la figura del Consejo de Partidos Políticos, creado por el tribunal mediante un reglamento de 2007, que viene a ser una instancia asesora y propositiva que sirve de vínculo permanente con esas agrupaciones, a fin de contribuir al mejoramiento continuo de la gestión electoral. El consejo abre grandes oportunidades para la institucionalización de un espacio permanente de interacción entre el liderazgo partidista y la administración electoral<sup>23</sup>.

El TSE tampoco ha permanecido ajeno a la preocupación por la promoción de los valores democráticos entre la ciudadanía. Consciente de que los partidos políticos han ido abandonando su papel de capacitación y formación política, el TSE promovió ante la Asamblea Legislativa la creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED) dedicado a promover los valores democráticos y la participación<sup>24</sup>.

Ante los diputados de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, que tramita el proyecto de reforma integral al Código Electoral, el TSE ha abogado por normas que promuevan la democratización interna de los partidos políticos, un mayor control de los excesos jurídicos y financieros de los partidos, un papel más

23. A inicios de la década de los noventa los magistrados panameños observaron una práctica del TSE costarricense, consistente en celebrar reuniones mensuales con presidentes y secretarios de los partidos políticos para conversar sobre temas electorales. Lo que en Costa Rica era una práctica revestida de cierta informalidad y que no duró mucho tiempo, los panameños lo institucionalizaron a nivel de su legislación electoral. En 1997 se reformó el Código Electoral panameño otorgando permanencia al Consejo Nacional de Partidos Políticos como órgano de consulta del tribunal. En aquella ocasión, el magistrado E. Valdés Escoffery manifestó que ese foro permitiría institucionalizar un mecanismo que, a título de medicina preventiva, pudiera ir allanando el camino para contar con un medio de consulta recíproca que diera paso a un sistema y a un proceso electoral cada vez más democrático. El Consejo Nacional de Partidos Políticos panameño cuenta con más de diez años de trayectoria, por lo que su experiencia es la ahora emulada por el TSE costarricense.

24. Según la propuesta del TSE, el IFED funcionaría con cargo al presupuesto nacional y contaría con personería jurídica instrumental, pudiendo recibir donaciones nacionales e internacionales para el cumplimiento de sus fines. Mediante la creación del IFED, el TSE pretende contar con una herramienta para promover la formación y capacitación de la ciudadanía para la participación política. No obstante, la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, en su sesión del 18 de noviembre de 2008, suprimió del proyecto de nuevo Código Electoral el artículo relativo a dicho instituto.

activo en educación para la democracia, el voto en el extranjero, el voto electrónico. Además, se ha avanzado en la inserción institucional en el programa de gobierno digital, que permita la consulta en línea de la base de datos del registro civil.

## V. CONCLUSIÓN

La administración electoral importa, pues no se trata de un ejercicio meramente técnico ni aislado del sistema político. El diseño del TSE costarricense evidencia un interés por dotar a dicho organismo electoral de suficiente independencia, imparcialidad y profesionalización para la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. La administración electoral costarricense, entendida en la noción de gobernanza, involucra un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en el proceso electivo, que incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones. De esa manera, el cambio de condiciones contextuales tales como el sistema de partidos, las exigencias en materia de control, la integración del TSE y la inclusión de nuevas elecciones han propiciado cambios en la forma de administrar elecciones, en la impartición de la justicia electoral y en la interacción de los organismos electorales con otros actores políticos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR HERRERA, Gabriela. Reformas a las elecciones municipales: ¿verdadera necesidad o retórica política? *Revista de Derecho Electoral*, segundo semestre 2006, n.º 2: 39-64.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina*, vol. 2. Madrid: Tecnos, 1999.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS, 2004.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001.
- ALCUBILLA, Enrique Arnaldo. *El carácter dinámico del régimen electoral español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- BOU VALVERDE, Zetty. Resultados electorales ajustados: el caso de Costa Rica, elecciones presidenciales de 2006. *Revista de Derecho Electoral*, primer semestre 2008, n.º 5: 37-50.
- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego y RIVERA SÁNCHEZ, Juan Luis. Recurso de amparo electoral. *Revista de Derecho Electoral*, 2006, n.º 1: 29-48.
- COLOMER, Joseph. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa, 2004.
- CORROCHANO, David y DÍAZ, Héctor. Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral en la alternancia del 2000. *América Latina Hoy*, 2001, 29: 133-152.
- COX, Gary. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*. Barcelona: Gedisa, 2004.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- EISENSTADT, Todd. Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n.º 1: 47-68.

- FEREJOHN, John. *Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary*. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- FERNÁNDEZ MASÍS, Héctor. El proceso electoral. *Revista de Derecho Electoral*, primer semestre 2006, n.º 1: 49-74.
- HAMMERGREN, Linn. Judicial Independence and Judicial Accountability: The Shifting Balance in Reform Goals. En USAID (OFFICE OF DEMOCRACY AND GOVERNANCE). *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. Washington D.C.: USAID, Technical Publications Series, 2001.
- HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer y MUSTILLO, Thomas. La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 2009, 51: 15-40.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Derecho Electoral Costarricense*. San José: Editorial Juricentro, 2004.
- KIRCHHEIMER, Otto. The transformation of the Western European party systems. En LAPALOMBARA, Joseph (ed.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n.º 1: 29-46.
- LEHOUCQ, Fabrice. Modifying Majoritarianism: The Origins of the 40 Percent Threshold. En COLOMER, Joseph (ed.). *The Handbook of Electoral System Choice*. New York: Palgrave, 2004.
- LIJPHART, Arend. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- LINARES, Sebastián. Independencia judicial: contextualización y medición. *Política y Gobierno*, 2004, vol. 11, n.º 1: 73-126.
- LÓPEZ PINTOR, Rafael. Administración Electoral. En INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario electoral (vol. 1)*. San José: IIDH, 2000.
- MICHEL, Robert. *Political Parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: The Free Press, 1911.
- MOLINA, Iván y LEHOUCQ, Fabrice. *Urnas de lo inesperado. Fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 1999.
- MOZAFFAR, Shaheen. Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies. *International Political Science Review*, 2002, vol. 23, n.º 1: 85-101.
- NEUMANN, Sigmund. Toward a comparative study of political parties. En NEUMANN, Sigmund (ed.). *Modern Political Parties*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- NOHLEN, Dieter. Sistemas electorales. En INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario Electoral (vol. 2)*. San José: IIDH, 2000.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- OSTROGORSKI, Moisei. *Democracy and the Organization of Political Parties (vol. 2)*. Chicago: Quadrangle Books, 1964.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza, 1982.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies. *Electoral Studies*, 2001, n.º 20: 281-297.
- PICADO LEÓN, Hugo. Entre inercias y renegociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2006. *Revista de Derecho Electoral*, primer semestre 2007, n.º 3: 97-126.

- PLANAS, Pedro. Fraude Electoral. En INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario Electoral* (vol. 2). San José: IIDH, 2000.
- RAE, Douglas. La ley electoral como un instrumento político. En MONTERO, José Ramón y LAGO, Ignacio (eds.). *Zona Abierta*. 110/111. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 2005.
- SÁNCHEZ CAMPOS, Fernando. *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2007.
- SCHEDLER, Andreas. Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral en México. Artículo presentado en el *XXII Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA)*. Miami, LASA, 16-18 de marzo de 2000.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. *La Justicia Electoral en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2005.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Coyuntura electoral 2005-2006: lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá. *Revista Derecho Electoral*, 2006, n.º 5: 19-36.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio. Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances. *Revista Derecho Electoral*, segundo semestre 2007, n.º 4: 161-175.
- THOMPSON, Dennis. *Just Elections. Creating a Fair Electoral Process in the United States*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- VALLÈS, Josep y BOSCH, Agustí. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel, 1997.