

EL MITO DEMOCRÁTICO
Y LA JURISPRUDENCIA
DEL TSE EN EL PERIODO
2009-2016
MAX ESQUIVEL FAERRON



Editorial
IFED-TSE
2 0 1 7

342.07

E77m Esquivel Faerron, Max.
El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el período
2009-2016 / Max Esquivel Faerron. -- Primera edición. -- San José,
Costa Rica : Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación
y Estudios en Democracia, 2017.
132 páginas.

ISBN 978-9930-521-16-8

1. Legislación electoral. 2. Reformas electorales. 3. Jurisprudencia
electoral. 4. Jurisdicción electoral. 5. Sufragio. 6. Sistema político.
7. Igualdad. 8. Transparencia. I. Título.

CDOC-IFED

©Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)

Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica

Apartado: 2163-1000, San José

Web: <http://www.tse.go.cr/ifed>

Primera edición, 2017

Consejo Editorial:

Hugo Picado León (Director)

Ileana Aguilar Olivares (Editora)

Rocío Montero Solano

Luis Diego Brenes Villalobos

Mariela Castro Ávila

Corrección de estilo:

Johanna Barrientos Fallas

Diseño de portada y diagramación:

Alex González González



El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el período 2009-2016 de Max Esquivel Faerron se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License. Creado a partir de la obra en www.tse.go.cr.

*A mi padre,
maestro del honor y la virtud,
por sus inolvidables lecciones de vida*

*A mi madre,
ejemplo de altruismo y solidaridad,
por inyectarme sus deseos de cambiar el mundo*

Agradecimientos

Al Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones, por promover la publicación de esta obra.

A Walter Meza D'Allanese, María de los Ángeles Quesada Chaves y Andrei Cambroner Torres, letrados del Tribunal Supremo de Elecciones; igual que a Arlette Bolaños Barquero, encargada de la oficina de Jurisprudencia y Normativa Electoral, por su valioso apoyo en la recopilación de la información utilizada para el desarrollo de este estudio.

A Paola Alvarado Quesada, encargada del Área de Cooperación Interinstitucional del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, por su apreciable aporte en la revisión del trabajo y el ajuste de sus aspectos formales.

A mi compañera magistrada Eugenia María Zamora Chavarría, por haberme animado a llegar hasta el final.

Tabla de contenidos

Presentación.....	1
Prólogo.....	7
Introducción.....	13
CAPÍTULO I. 2009-2016: UNA COYUNTURA DE GRANDES CAMBIOS	17
1.1 La reforma integral del Código Electoral.....	19
1.2 Los cambios en el sistema político	23
CAPÍTULO II. LOS PRINCIPIOS CARDINALES DE LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL DURANTE EL PERIODO 2009-2016.....	31
2.1 Principio de igualdad política: aportes desde el ámbito jurisdiccional del TSE.....	35
2.1.1 Igualdad del voto	36
2.1.2 Participación política efectiva.....	40
2.1.3 Democracia interna de los partidos políticos.....	51
2.1.4 Equilibrio en la contienda	54
2.1.5 Igualdad para la deliberación informada	59
2.1.6 Acceso igualitario a programas y eventos de capacitación.....	62

2.2 La libertad del sufragio: aportes desde el ámbito jurisdiccional	64
2.2.1 Aportes jurisprudenciales desde el ámbito del sufragio activo	65
2.2.2 Aportes jurisprudenciales en el ámbito del sufragio pasivo	80
2.3 Principio de transparencia: aportes desde el ámbito jurisdiccional	88
2.3.1 Transparencia en la gestión interna	90
2.3.2 Transparencia en actuaciones de militantes partidarios designados en cargos de gobierno.....	92
2.3.3 Transparencia en las fuentes de financiamiento....	93
2.3.4 Transparencia en la liquidación de gastos.....	97
2.3.5 Transparencia en la gestión de obligaciones partidarias	101
CAPÍTULO III. BALANCE GENERAL SOBRE LOS APORTES JURISDICCIONALES DEL TSE DURANTE LOS AÑOS 2009-2016	107
Referencias bibliográficas	113

PRESENTACIÓN



PRESENTACIÓN

El magistrado Max Alberto Esquivel Faerron conjuga su experiencia como juez electoral con su clara vocación docente, para ofrecernos una obra que explica la lógica garantista implícita en las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo de Elecciones durante los últimos años. La construcción de conocimiento requiere sistematización. Por eso, un trabajo como “El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el período 2009-2016” resulta un aporte útil para el avance del conocimiento de la ciencia jurídica en tanto compila, analiza y sistematiza las resoluciones de un órgano jurisdiccional tan relevante que la propia Constitución Política le asigna la tarea de interpretar, de forma exclusiva y obligatoria, las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.

La jurisprudencia electoral constituye la materia prima de la investigación. El autor se separa de la concepción de jueces asépticos, tiesos y apartados de la sociedad, para explicar la interacción de la jurisprudencia con nacientes y renovadas expectativas ciudadanas en una sociedad cada vez más dinámica. En fin, en jueces que más allá de ser la simple boca de la ley, son intérpretes activos de principios y de realidades propias del derecho viviente.

El juez electoral, en el lapso estudiado, procura alcanzar pertinencia dentro de un entramado cultural e institucional, estableciéndose una relación dialéctica entre el ejercicio de la judicatura y la realidad social. La clara posición normativa de

los jueces no es arbitraria ni antojadiza, pues los magistrados toman partido a favor de valores que cimentan la convivencia democrática y que, en el plano jurídico, se expresan en principios.

Según el magistrado Esquivel Faerron, si bien es cierto persiste un mito fundacional con raíces históricas que induce a los costarricenses a imaginar su sociedad como una comunidad de libertades políticas, también existe un fuerte andamiaje institucional que, con ajustes recientes, ha sabido responder con creces a las expectativas de una ciudadanía cada vez más activa y demandante en relación con sus derechos político-electorales.

Lo electoral adquiere una importancia que trasciende lo procedimental de la democracia. Sin una interpretación garantista de los principios de igualdad política, del sufragio y de transparencia, no es posible sostener a la democracia sustantiva ni al Estado de derecho. El enfoque garantista, ligado a la filosofía de los derechos humanos, coloca a las personas en el centro mismo del régimen electoral y, por ende, de todo aquello que merezca denominarse democracia.

El autor asume como punto de partida la concepción de que los habitantes son los titulares del poder y que los derechos fundamentales son arreglos que en cada momento histórico concretan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad humanas, por lo tanto constituyen el fundamento y la razón de ser de la actuación del Estado. Ello implica, según el autor, que la formulación, el ejercicio y la evaluación de las funciones estatales deben realizarse a la luz de estas exigencias, por lo cual se espera que los jueces, en tanto agencias insertas en el entramado institucional, realicen una adecuada lectura de la realidad y ajusten su accionar a los requerimientos de la sociedad.

Por ende, este libro entiende la labor del juez como una función democrática esencial y dialógica, vinculada a principios jurídicos y a los valores que estos principios expresan. El autor entiende la jurisprudencia electoral como una respuesta a nuevas demandas ciudadanas en el contexto de una realidad política y jurídica cambiante.

La obra se organiza en tres capítulos. El capítulo primero ubica el contexto político y normativo del período 2009-2016, a partir de la reforma integral al Código Electoral. El capítulo segundo desarrolla los principios cardinales de la jurisprudencia electoral durante ese lapso. El principio de igualdad política ha sido entendido en el ámbito jurisdiccional como la base de la igualdad del voto, de la participación política efectiva, de la democracia interna de los partidos, del equilibrio en la contienda, de la igualdad para la deliberación informada y del acceso igualitario a programas y eventos de capacitación.

La libertad de sufragio, por su parte, ha sido tratada jurisprudencialmente tanto en su dimensión de derecho a elegir (derecho al sufragio activo) como del derecho a ser electo (derecho al sufragio pasivo). Finalmente, del principio de transparencia se derivan cinco temas, a saber, la transparencia en la gestión interna, en actuaciones de militantes partidarios designados en cargos de gobierno, en las fuentes de financiamiento, en la liquidación de gastos y en la gestión de obligaciones partidarias. El capítulo tercero, a manera de conclusión, ofrece un balance general sobre los aportes jurisdiccionales del TSE durante el período 2009-2016.

De esta manera, el magistrado Esquivel Faerron procura reconocer las acciones más importantes del TSE a partir de la promulgación del Código Electoral: los temas en que el TSE se esforzó de manera sostenida y aquellos que impactaron decisivamente el sistema democrático costarricense y el ejercicio de los derechos político-electorales de la población.

Responde, pues, a un posicionamiento del TSE respecto de las resoluciones, según el autor, más relevantes durante el período 2009-2016.

La investigación concluye que las exigencias democráticas por la igualdad política, por la protección de la libertad del sufragio y por la transparencia expresan un anhelo ciudadano por perfeccionar la calidad de la democracia costarricense, a la vez que constituyen reclamo habitual de la población entre los procesos electorales y durante estos.

El sello Editorial IFED se complace en presentar esta obra que constituye un aporte valioso para estudiar el derecho electoral costarricense, para identificar las líneas jurisprudenciales del Tribunal Supremo de Elecciones y para entender la importancia de jueces electorales independientes, comprometidos con los valores democráticos y con la protección de los derechos fundamentales, para la vigencia del Estado de derecho.

Dr. Hugo Picado León
Director General del IFED

PRÓLOGO



PRÓLOGO

A quienes somos amigos de Max Esquivel Faerron nos resulta obvio que su bonhomía es clave para construir ambientes de confianza y colaboración. Ante los que somos sus compañeros de trabajo se evidencia la manera en que él combina su preparación jurídica con su paso por la Defensoría de los Habitantes (que sin duda profundizó su vocación por la defensa de los derechos humanos) y con su formación como politólogo; combinación que le permite aportes significativos y diferenciados en la construcción colectiva de la jurisprudencia por parte de los magistrados electorales.

El momento de su ingreso a la judicatura electoral es también relevante: justamente durante los tiempos de crispación política que antecedieron al referéndum sobre el TLC y poco antes de la promulgación del Código Electoral vigente. Estas condiciones le facilitan a Max formular hoy esta valiosa obra. Permítanme enumerar algunos de sus aciertos.

En primer lugar, se inscribe en la línea conceptual de resaltar la importancia de la jurisprudencia como fuente de derecho y de su capacidad transformadora (que en el ámbito electoral se potencia con la potestad constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones -TSE- de interpretar exclusiva y obligatoriamente la respectiva normativa y de hacerlo inclusive de oficio). En este sentido, es un trabajo que da continuidad a los esfuerzos del TSE y de sus miembros por sistematizar y poner en perspectiva su doctrina jurisprudencial (v.g. los libros “La Justicia Electoral en Costa Rica” de quien suscribe estas líneas prologares y “El

rol político del juez electoral” del también magistrado Luis Diego Brenes Villalobos), por construir una base de datos jurisprudenciales online en torno a ejes temáticos y al servicio de la ciudadanía (<http://www.tse.go.cr/jurisprudencia.htm>) y, además, por impulsar protagónicamente la creación de bases similares a nivel regional (las del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la de la Organización de Estados Americanos).

En segundo lugar, la presente obra sistematiza las sentencias electorales relevantes en torno a los principios de igualdad política, libertad del sufragio y transparencia. Lo hace guiada por un análisis dialéctico sobre los cambios experimentados por el sistema político costarricense y las nuevas demandas ciudadanas, en relación con la manera en que el juez electoral las ha atendido y cómo ha encauzado -de alguna manera- ese cambio político; norte metodológico que enriquece y resignifica el aporte de la jurisprudencia electoral.

Finalmente, es de destacar el período que el autor selecciona (2009-2016). Logra con ello diferenciarlo de uno anterior, que arranca en 1999 y culmina diez años después con la promulgación del Código Electoral en vigor. Las sentencias de esta etapa anterior recrearon la justicia electoral costarricense, expandieron los mecanismos de protección de los derechos fundamentales político-electorales y dieron una mucha mejor concreción al paradigma constitucional de partidos políticos estructurados y funcionando democráticamente. Es por ello una década de expansión que cierra con el dictado del referido Código, el cual recoge y torna en norma positiva esos avances. El magistrado Esquivel centra su atención en lo que viene después, sea, en el período de consolidación de la jurisdicción electoral y su aporte jurisprudencial que, conviene enfatizarlo, ha sido menos analizado que el previo. He ahí otro mérito a destacar.

Esa consolidación no está exenta de retos y amenazas del entorno (ligadas a anhelos involucionistas de algunos y a mezquindades de otros). Está por verse (porque esta es una historia en construcción) cómo evoluciona la apuesta institucional -en este libro retratada- por la vigorización democrática y por la ampliación del espectro de protección de los derechos fundamentales. También está por verse si somos capaces, como país, de defender lo alcanzado y afrontar con esperanza los desafíos de la comunidad política nacional y los dilemas de nuestra democracia.

Dr. Luis Antonio Sobrado González
Magistrado Presidente
Tribunal Supremo de Elecciones

Escazú, setiembre de 2017

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

La labor jurisdiccional del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en el sistema político y en el ejercicio y tutela de los derechos fundamentales de la población durante el período 2009-2016 ha mantenido un constante dinamismo y ha marcado precedentes importantes en el camino del disfrute de los derechos políticos.

El análisis tiene como punto de partida la concepción de que los habitantes son los titulares del poder y que los derechos fundamentales son, siguiendo a Pérez Luño (citado por Peces, 1995), las facultades o instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, por lo que se constituyen en el fundamento y razón de ser de la actuación del Estado. Ello implica, asimismo, –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, para que el sistema institucional efectúe una adecuada lectura de la realidad y ajuste su accionar a esas necesidades de la población.

En el caso concreto, este trabajo responde a esa filosofía y, por ello, pretende una lectura analítica de la labor realizada 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 potestades jurisdiccionales. Se pretende, con ello, identificar cuáles han sido los cauces de acción más importantes que ha seguido el TSE en los siete 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. Se trata, en ese sentido, de una toma de posición sobre las que, a criterio del autor, fueron las contribuciones más relevantes logradas por la institución en su función jurisdiccional entre los años 2009 y 2016.

CAPÍTULO

1

2009-2016: UNA COYUNTURA DE
GRANDES CAMBIOS

2009-2016: UNA COYUNTURA DE GRANDES CAMBIOS

De seguido se analizará el contexto jurídico y político que marcó el período de siete años comprendido en este trabajo. 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 tanto en las preferencias electorales de la ciudadanía como en el sistema político en general.

1.1 La reforma integral del Código Electoral

Sin duda, el primero y más importante de los cambios producidos en este período fue la reforma al Código Electoral de 1952. Cabe indicar, en ese sentido, que el trabajo del TSE brindando asesoría permanente 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 de su promulgación; 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 el cual desde ese momento ingresó a la corriente legislativa por iniciativa del Poder Ejecutivo¹. La 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. Resulta importante señalar, sin embargo, que durante la discusión final del proyecto, la mayoría de tales propuestas no contaron con el apoyo de la Comisión Legislativa de Reformas Electorales².

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

¹ Correspondió al entonces Presidente de la República, Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, 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.º 14.268.

² En la última consulta legislativa contestada por el TSE en relación con el dictamen del expediente 14.268 "Código Electoral", el organismo electoral manifestó lo siguiente:

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.

tipo de temas como el fortalecimiento de la institucionalidad electoral y la consolidación de los partidos políticos (Zovatto, 2008, p. 57). 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 orientada por 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 planteada por el estudio “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), en su análisis brinda algunos criterios útiles para comprender mejor la profundidad de los cambios acaecidos. Así, por ejemplo, una revisión de la anterior normativa electoral, realizado desde la perspectiva aportada por el PNUD, permite señalar que privilegiaba el concepto de democracia electoral desarrollado en dicho estudio. Se trataba de un cuerpo normativo regulador, en detalle, de 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 actualmente considerados 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 Constitución Política. La normativa de ese momento delineaba las competencias de un Tribunal Supremo de Elecciones que debía concentrarse 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 de algunas de las modificaciones más importantes de la nueva legislación apuntan a 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 (IFED) -con la función fundamental de capacitar a los partidos políticos y 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 asignó 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:

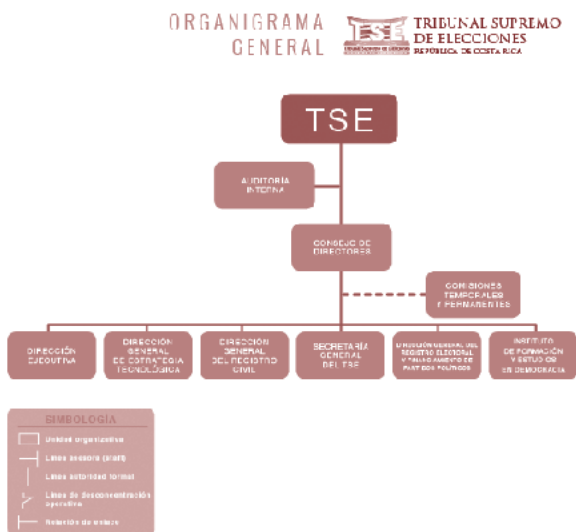


Figura 1. Organigrama del Tribunal Supremo de Elecciones. Recuperado de www.tse.go.cr [Consulta: 29-03-2017]

1.2 Los cambios en el sistema político

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 electorales³. Fueron siete años en los que la población tuvo la oportunidad de acudir a las urnas en cinco ocasiones, pues

³ Según lo explica el XX Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2014), 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.

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 otros dos para la designación de cargos municipales (2010 y 2016). Esta intensa actividad electoral permitió poner a prueba la institucionalidad democrática del país, ratificándose, así, 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 cinco procesos eleccionarios realizados, la intensidad del periodo en estudio estuvo marcada por acontecimientos políticos inéditos y la aplicación, por primera vez, de las reformas introducidas en el nuevo Código Electoral, sobre todo a partir de las elecciones presidenciales del 2014⁴. Sobre el particular, el XX Informe del Programa del Estado de la Nación (PEN) 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 renunciaciones 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

⁴ 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 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 2010. Así, por ejemplo, ya la mayoría de los partidos había avanzado o finalizado los procesos de selección de personas candidatas y, por otra parte, ya no era posible desarrollar los mecanismos para incluir en el padrón a las personas electoras en el extranjero.

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 (PEN, 2014, p. 233).

De acuerdo con lo indicado, el período marcó la consolidación de un sistema multipartidista producto de cambios en las preferencias políticas de la población, más que de reformas político-electorales impulsadas para buscar una mayor pluralidad política⁵. Resultado de ello, las elecciones presidenciales y legislativas del 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 mujeres⁶.

Otra particularidad tuvo que ver con la elección municipal realizada en febrero de 2016, pues fue la primera vez en la historia política del país en la que se eligieron en un solo proceso electoral todos los cargos municipales de elección popular⁷. Además, el XXI Informe del Estado de la Nación señaló que una de las particularidades de este proceso fue la cantidad de agrupaciones políticas que participaron en el proceso:

Uno de los indicadores más relevantes en este ámbito es el de la oferta partidaria, que se ha incrementado con respecto a procesos anteriores. Para el 2016 la

⁵ Según el XX Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013), 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.

⁶ 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 fueran encabezadas por hombres.

⁷ Se eligieron alcaldes y vicealcaldes, regidores, síndicos y concejales de distrito en los 81 cantones del país. Asimismo, además, por disposición de ley, en ocho distritos del país, también se eligieron intendentes y viceintendentes, y sus respectivos Concejos Municipales de Distrito.

cantidad de agrupaciones políticas con posibilidades de competir electoralmente es más del doble de la registrada en 2002, pues la cifra pasó de 34 a 86. De estas últimas, 17 son partidos de escala nacional, 12 provinciales y 57 cantonales, fundados en 39 localidades distintas. Esto significa que casi la mitad de los cantones del país (un 48%) tiene al menos un partido de base local listo para participar en los próximos comicios (PEN, 2015, p. 227).

Los resultados electorales que durante este período arrojaron una constante de abstencionismo de cerca de una tercera parte de la población⁸, también confirmaron que 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” (PEN, 2014, p. 246).

De interés resulta también considerar que, según el XX Informe del Estado de la Nación, 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

⁸ 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 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%.

reverten 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 (PEN, 2014, p. 267).

No obstante lo anterior, llaman la atención en el XXI Informe del Estado de la Nación, las nuevas mediciones acerca de un importante deterioro en los niveles de tolerancia a nivel de la contienda política, situación que, sin duda, aumenta la conflictividad que se presenta en los procesos electorales.

Esta dinámica ocurrió en un contexto marcado por una nueva disminución de la tolerancia política, entendida esta como el respeto de los ciudadanos a los derechos políticos de los demás, en especial, de aquellos con quienes no se está de acuerdo. Según los datos de la encuesta Barómetro de las Américas, en 2014 el índice de tolerancia política registró su valor más bajo hasta la fecha, un 47%, que representa una caída de alrededor de veinte puntos en comparación con el 2010 y de seis puntos con respecto a la cifra reportada en 2012 (PEN, 2015, p. 64).

Y en seguimiento a estos estudios sobre la condición de la democracia costarricense, el informe XXII del Programa Estado de la Nación analiza en detalle el tema del descontento ciudadano arribando a las siguientes conclusiones:

La principal conclusión del análisis de los perfiles y la intensidad del descontento es que, según datos de finales de 2015, en Costa Rica no se cumplen las condiciones para que el malestar sea captado con facilidad por una fuerza política determinada. Ello se constata porque, como se ha visto: i) la intensidad no está concentrada en ciertos grupos sociales sino que, con matices, se encuentra relativamente distribuida

entre toda la población, ii) no existe un perfil predominante de descontento sino una gran variedad de ellos, es decir, las y los ciudadanos están molestos por distintas cosas, y iii) las personas que están inconformes con todas las cosas al mismo tiempo (las triplemente insatisfechas) son un grupo muy pequeño. (PEN, 2016, p. 312)

Cabe indicar que, según ese mismo Informe, la existencia de los denominados “mitos fundacionales” de la identidad política costarricense sirven para atenuar el impacto del descontento ciudadano sobre la estabilidad del sistema político. Para el Proyecto tales mitos son que Costa Rica es un país libre y democrático (mito 1), pacífico (mito 2) y protector de la naturaleza (mito 3)⁹.

En relación con el primero de ellos, el estudio señala que la noción de que nuestra sociedad es libre y democrática tiene sus bases en la vigencia de institutos propios de la institucionalidad electoral, a saber, la alternancia en el ejercicio del poder, la celebración de elecciones y la existencia de partidos políticos; además de la confianza en el Estado de derecho y en los mecanismos institucionales para la solución de controversias. Todo ello se manifiesta en diversos estudios de opinión que señalan que la mayoría de la población (65%) considera a la

⁹ Al respecto, dice el XXII Informe del Estado de la Nación lo siguiente:

Los tres mitos antes comentados no constituyen una descripción exhaustiva de la identidad política nacional, pero sí representan un conjunto amplio de las ideas que la conforman. Sin importar cuán cerca o lejos estén de la realidad, su asunción ha tenido y sigue teniendo consecuencias significativas en el imaginario costarricense.

Es importante tener claro que los mitos no existen para siempre, y que además pueden transformarse con el tiempo. Por ejemplo, cambian de temática o de énfasis, es decir, se redefinen, o bien surgen nuevos mitos que coexisten o incluso remplazan a los viejos. También es posible que varíen los efectos políticos de los mitos, esto es, que disminuya o aumente su impacto en la sociedad, así como la manera en que las personas los interiorizan.

En coyunturas de profundos cambios sociopolíticos pueden darse diversos tipos de reacciones en torno a los efectos de los mitos. (PEN, 2016, p. 314)

democracia como la mejor forma de gobierno, el 55% se siente satisfecho o muy satisfecho con el funcionamiento del sistema y un 54% tiene gran confianza en las elecciones como única vía legítima para escoger a las autoridades políticas del país (PEN, 2016).

El informe, al explicar el origen de estos “mitos fundacionales”, señala que son creencias e ideas compartidas “fuertemente arraigadas en el imaginario colectivo respecto del tipo de sociedad en que se convive” (PEN, 2016, p. 313), las cuales se transmiten a través de la socialización cívica y política. Plantea, además, que son un producto meramente sociocultural cuyo efecto es autodefinirnos como parte de una comunidad política imaginada (PEN, 2016).

Pretendemos, con este trabajo, aportar una explicación complementaria y afirmar que, si bien es cierto persiste un mito fundacional con raíces históricas, el cual hace que los costarricenses imaginen su sociedad como una “comunidad” de libertades políticas, también existe un fuerte andamiaje institucional que, con ajustes recientes, ha sabido responder sobradamente a las expectativas de una ciudadanía cada vez más activa y demandante respecto de sus derechos político-electorales. En ese sentido, el examen de las sentencias emitidas por el TSE durante los últimos siete años (2009-2016) proporciona información suficiente para valorar el impacto que podría haber tenido la jurisprudencia electoral sobre la validez y eficacia de tres principios constitucionales que resultan fundamentales para la vigencia del régimen democrático del país. A dicho análisis se dedicará el resto de este trabajo.

CAPÍTULO

2

LOS PRINCIPIOS CARDINALES DE LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL DURANTE EL PERIODO 2009-2016

LOS PRINCIPIOS CARDINALES DE LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL DURANTE EL PERIODO 2009-2016

Plantea Navarro, en la doctrina consultada, que los principios “se erigen como garantías a favor de las situaciones jurídicas positivas o de ventaja de los sujetos protegidos y como límite a la acción de los sujetos obligados a su respeto” (Piza Escalante; Piza Roquefort y Navarro, R., 2008, p. 91). Por su naturaleza, estos no constituyen reglas, pues no regulan situaciones concretas, sino que irradian todo el ordenamiento y sirven para interpretar el sentido inmanente de las normas que lo componen. Al respecto, detalla Navarro lo siguiente:

Los principios permiten adaptar el derecho positivo a la realidad. En efecto, por no encontrarse sujetos a formas (ej. lingüísticas), por no responder a hechos concretos, por responder a las instituciones y convicciones jurídicas de una sociedad, los principios, a diferencia de las normas, trascienden el tiempo y los fenómenos sociales. Por el contrario, las normas, más concretas que los principios, regulan hechos que pronto son superados por nuevas realidades, generalmente más complejas, para los que las normas jurídicas aprobadas en otro tiempo, respondiendo a necesidades de otra época, resultan inadecuadas. Los principios por tener mayor permanencia que las normas sirven para superar el casuismo y temporalidad

de éstas. Los principios otorgan mayor estabilidad y seguridad al orden jurídico... (Piza Escalante; Piza Roquefort y Navarro, R., 2008, pp. 85-86).

Luego de una revisión exhaustiva de la jurisprudencia, el trabajo realizado por el TSE durante el período indicado (2009-2016) resultó determinante para el reconocimiento y posterior consolidación de tres principios consagrados constitucionalmente y fundamentales para la vigencia de un sistema electoral cristalino, participativo e inclusivo y, por ello, democrático en su esencia. Es decir, en referencia en concreto a los principios anotados en la figura 2:



Figura 2. Principios fundamentales en la vigencia del sistema electoral.

Se pretende, en este trabajo, desarrollar en detalle la noción de cada uno de estos elementos y el alcance que tuvo la actividad jurisdiccional del TSE en su desarrollo reciente en nuestro país.

2.1 Principio de igualdad política: aportes desde el ámbito jurisdiccional del TSE

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: “...no es un tema dentro del sistema democrático, es un tema del sistema democrático mismo” (2001, p.48), y por ello ha sido 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 colectivas, lo cual garantiza su intervención en el control final de la agenda. 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. 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. (Dahl, 1999, pp. 179-180)

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. (2006, p. 36)

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 sin discriminación, la democracia interna en los partidos, el acceso a la información y a la capacitación política sin exclusiones y la equidad en la contienda electoral. A continuación se expondrán los aportes más importantes del TSE en materia de igualdad política en el ámbito jurisdiccional. Para abordar las contribuciones realizadas desde el punto de vista jurisdiccional, se clasificaron las sentencias más relevantes del período 2009-2016 atinentes a la igualdad política en los siguientes temas¹⁰: igualdad del voto, participación política efectiva, democracia interna de los partidos, equilibrio en la contienda, igualdad en el proceso de deliberación informada e igualdad en el acceso a eventos de capacitación.

2.1.1 Igualdad del voto

Por igualdad del voto debemos entender que todo miembro del colegio electoral debe tener igual y efectiva oportunidad

¹⁰ La determinación de relevancia de las sentencias obedece a los siguientes criterios: importancia jurídica, modificación (cambio en las tesis jurisprudenciales), innovación (nuevas tesis), si colmó alguna 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.

de votar, además de que todos los votos deben contarse como iguales. (Dahl, 1999)

Una resolución emblemática en esta materia fue la sentencia **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 los militantes partidarios, haciendo nugatorio el derecho a ser electos 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 **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 indicó -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.

Por su parte, el voto **9340-2010** de la Sala Constitucional que declaró inconstitucional la obligación de que existieran asambleas distritales como parte de la estructura de los partidos políticos, obligó al TSE a dictar 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 Supremo de Elecciones también especificó, en los votos **4750-E10-2011** y **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. Esto, por tanto, excluye la posibilidad de celebrar cantonales con horario abierto y en distintas sedes de manera simultánea.

Un criterio similar se expresó en la sentencia **292-E2-2013** respecto de un amparo presentado por delegados de una agrupación, quienes no pudieron participar en una asamblea por la confusión producida con los datos facilitados para ubicar el sitio del evento. El TSE pudo constatar que la dirección del lugar donde se celebró la asamblea no coincidía con la consignada en la convocatoria publicada como parte del procedimiento regulado por el Estatuto de esa agrupación política. En criterio del Tribunal, lo ocurrido pudo constituirse en un obstáculo para que los interesados se presentaran a 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.

Muy parecido fue el criterio del TSE en el fallo **3484-E1-2015** en el que estableció que la decisión de celebrar sesiones de órganos partidarios en lugares riesgosos, inseguros o insalubres lesionaba derechos fundamentales de sus miembros,

pues condiciona sus posibilidades de asistir e intervenir en ellas debido a que se sienten intimidados o coaccionados con lo cual se afecta la libertad ofrecida, en principio, por el ordenamiento.

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 **2544-E1-2009**, la cual 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 organizadas por estos mismos y regidas por las normas estatutarias preestablecidas, en las cuales solo pueden intervenir los miembros o militantes de la respectiva agrupación política; por lo tanto, 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. Se especificó que su número y su 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.

El principio de igualdad también fue analizado por el TSE en el voto **5860-E9-2015**. En esa resolución, el Tribunal apuntó que rechazaría las solicitudes de referéndum ubicadas en alguna

de estas tres hipótesis: a) si contiene esencialmente alguna de las materias contempladas en el artículo 105 Constitucional; b) si se trata de un proyecto evidente y manifiestamente inconstitucional; y, c) si la iniciativa atenta contra derechos o principios esenciales para la convivencia democrática como los de igualdad y no discriminación. En el caso concreto, la solicitud planteada pretendía colocar a una asociación ambientalista en una situación ventajosa o de privilegio a través de la aprobación de una ley que establecía la obligación de consultarle cada vez que una entidad pública fuera a formular políticas o emitir normas en temas ambientales.

2.1.2 Participación política efectiva

Más allá de lo que en adelante se analizará sobre el derecho al sufragio -aspecto central de la participación como derecho político-, existen otros ámbitos de intervención ciudadana en el quehacer político que requirieron de tutela jurisdiccional por parte del TSE. Por ello, 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** para sectores que alegaron sufrir algún tipo de discriminación o la existencia de obstáculos que limitaron el ejercicio de sus derechos políticos.

Ese es el caso, por ejemplo, del derecho de participación política de personas con algún tipo de discapacidad. Así, mediante voto **1224-E1-2014** el Tribunal ordenó a la Caja Costarricense de Seguro Social y, en particular, al Hospital Siquiátrico transportar a un grupo de pacientes internados hasta las mesas de votación en las elecciones nacionales del 2 de febrero de 2014. Ello, por cuanto, 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 si los efectos de su ulterior cancelación afectarían el bienestar y la misma seguridad social a la cual 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 donde 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 las vicealcaldes 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 del mandato popular conferido

y, por consiguiente, una vulneración del derecho fundamental al desempeño del cargo. Sobre este mismo tema, la resolución **2037-E8-2011** indicó 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, pues 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". 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". 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.

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 al 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 indicados¹¹, es decir, debe prevalecer el principio *Pro-Participación*.

Así, por ejemplo, mediante sentencia **0406-E8-2010**, el TSE señaló que la prohibición absoluta de participación política prevista en el artículo 146 del Código Electoral, en relación con

¹¹ 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 subcontralor o subcontralora 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...

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 legal¹².

Por su parte, por medio de la sentencia **1353-M-2016** y al conocer un procedimiento de cancelación de credenciales instado por la Contraloría General de la República contra un alcalde y cinco regidores por infracciones a normas de la Hacienda Pública, el Tribunal estableció que la prohibición de reingreso a cargos públicos por cinco años impuesta por el órgano contralor no aplica respecto de la postulación y el eventual ejercicio posterior de cargos de elección popular. Ello en virtud de que dicha sanción no constituye una condena emitida por juez con el fin de imponer una inhabilitación para el ejercicio de esos derechos políticos, conforme lo dispone el artículo 91 inciso 2) de la Constitución Política.

En otro orden de cosas, en relación con la participación política de funcionarios municipales, la sentencia **833-E8-2014** definió el alcance de estas limitaciones a la participación política para 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,

¹² El artículo 146 del Código Electoral en su último párrafo menciona “... dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político”.

efectúan proselitismo político con recursos públicos y en horas laborales.

Sobre la incompatibilidad para el ejercicio de distintos cargos municipales, el voto **2038-M-2016** analizó si existía algún impedimento para que una funcionaria de una municipalidad fuera electa como concejal propietaria de ese mismo gobierno local. Al respecto, el TSE señaló que el Código Municipal únicamente contempla como causales de cancelación de credenciales de los concejales –propietarios y suplentes– la renuncia y el incumplimiento sobreviniente de alguno de los requisitos establecidos para el puesto sin la posibilidad de que, por vía de interpretación, se extiendan motivos no contemplados en la normativa. Se reiteró que en materia sancionatoria debe aplicarse el principio de interpretación restrictiva, según el cual no es posible hacer interpretaciones analógicas ni ampliar a causales no contempladas de manera expresa en la ley.

Se aclaró, eso sí, que en el caso de los concejos de distrito, solo el síndico tiene prohibición para ligarse a la municipalidad o depender de ella en razón de un cargo distinto al de elección popular. La resolución explica que el síndico recibe remuneración y viáticos por el ejercicio de su puesto, en consecuencia, de permitirse su ligamen con el gobierno local en virtud de otro servicio, estaría recibiendo doble remuneración. Por el contrario, los concejales sirven el cargo gratuitamente, esto aclara lo que explica el trato diferenciado en cuanto a impedimentos y prohibiciones.

Siempre sobre el régimen de limitaciones al derecho de participación política, en la resolución **1459-E8-2015** el TSE dispuso que las personas militantes de un partido político quienes asuman posteriormente la condición de servidor público y ocupen alguno de los cargos con prohibición absoluta de participación político-electoral no requieren renunciar

a su militancia, por cuanto desde que aceptan ejercerlo, tal asentimiento supone la sujeción al deber de imparcialidad político-electoral y, por ende, se entiende suspendida, de pleno derecho, su militancia. A su vez, en el momento en que estas personas cesen en sus funciones, independientemente de los motivos, recuperarán su militancia, con todas las consecuencias que deriven de esta. También se aclaró que el auditor, subauditor 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.

En la sentencia **7041-E1-2016** se resolvió un amparo electoral planteado por el concejal suplente de uno de los distritos de un gobierno local en el cual reclamó que la presidenta de ese Concejo Municipal se había negado a juramentarlo impidiendo de esa manera el ejercicio del cargo para el que resultó electo en los comicios municipales. Sobre el particular, el organismo electoral sostuvo que el acto de juramentación de las autoridades electas popularmente constituye un requisito de validez y eficacia que, una vez cumplido, perfecciona el mandato conferido en las urnas. Es decir, el acto de juramentación no representa un mero formalismo –como rito previo– para el desempeño de las funciones correspondientes a los puestos adjudicados en la contienda electoral. Por ese motivo, se advirtió, resulta impropio que las autoridades encargadas de tomar juramento a los funcionarios públicos omitan ese trámite, o bien se nieguen a llevarlo a cabo, ya que, con ese proceder, se impondría un obstáculo ilegítimo para el ejercicio del cargo y representa una vulneración de los derechos fundamentales político-electorales.

Con respecto a la participación efectiva en procesos consultivos, la resolución **6187-E9-2016** resolvió una solicitud

planteada por varios ciudadanos tendiente a someter a referéndum la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Si bien la sentencia reconoció que el propio numeral 196 de la Carta Magna le asigna carácter de ley en sentido formal y material a la convocatoria del Poder Constituyente y, en ese tanto, puede ser objeto de una consulta ciudadana; el Tribunal rechazó la solicitud al considerar inconstitucionales algunos de los elementos del proyecto de ley que se proponía.

Para comenzar, el fallo sostuvo que solo los partidos políticos están legitimados por la Constitución para presentar candidaturas a las diputaciones de una Asamblea Constituyente. Admitir lo contrario, como lo proponía el proyecto al permitir postulaciones por parte de otras organizaciones que incluso tienen prohibición de hacerlo, según la normativa vigente (sindicatos, por ejemplo), implicaría desconocer el monopolio constitucional previsto a favor de las agrupaciones políticas.

Además, la propuesta legal incluía una norma la cual establecía que los diputados constituyentes deberían comprometerse a no eliminar ni disminuir derechos o garantías que forman parte del actual texto constitucional. El Tribunal señaló, al respecto, que si bien comprendía la preocupación de los proponentes por no desmejorar la parte dogmática, con la Carta vigente resultaba impropio establecer ese tipo de reservas o límites al Poder Constituyente.

Finalmente, y como una medida para asegurar la participación efectiva de la población, la resolución consideró que cualquier proyecto de ley para convocar a una reforma integral de la Constitución debe contemplar que, luego de elaborado el nuevo texto constitucional por la Asamblea Constituyente, se convocará a un referéndum para decidir sobre la aprobación o no de la reforma. Se enfatizó en que este instituto de democracia directa es el medio idóneo para garantizar la participación ciudadana y asegurar, de esa manera, que los

acuerdos y consensos alcanzados en el seno de la Constituyente responden adecuadamente al sentir y a las demandas de la colectividad.

Siempre en el tema de democracia directa, en el voto **1903-E1-2012**, el TSE señaló que también se producía una violación a la participación política, si un gobierno local negaba el derecho de participar 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 el cual, 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 **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 su aprobación no fue publicado, hecho que no se produjo sino hasta 40 días después de aprobar la convocatoria, por consiguiente, se incumplió una formalidad esencial.

En lo tocante a los órganos internos de los partidos, la sentencia **053-E1-2013** formuló que, ante un vacío normativo sobre el procedimiento sancionatorio que es preciso seguir contra sus miembros por contravenir deberes estatutarios

o de otra índole, resultaría una transgresión significativa al derecho fundamental de contar con un juez natural y afectaría la participación política de los supuestos transgresores, 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, en un régimen democrático deben estar determinadas esta clase de competencias y 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 **7804-E1-2012** respecto de que las agrupaciones políticas no pueden 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 en un plazo determinado formalizara la inscripción de la accionante como afiliada.

Por su parte, el voto **1337-E1-2015** analizó la procedencia de que el tribunal de ética de un partido suspendiera a uno de sus militantes como sanción por haber vulnerado la ética partidaria. El TSE estableció como punto de partida que el núcleo duro e irreductible de la ética partidaria lo constituye el leal acatamiento de los deberes elementales establecidos en el Código Electoral además de los que el partido contemple estatutariamente. Asimismo, consideró que la decisión unilateral del candidato de un partido de renunciar a la postulación presidencial constituyó un irrespeto a sus deberes como militante y una falta sancionable por vulnerar la ética de la agrupación política. Finalmente, el Tribunal fue claro al señalar que la suspensión temporal de la militancia no implica la supresión de derechos fundamentales de carácter político-electoral, pues la persona afectada mantiene la posibilidad de militar en cualquier otro partido político, de postularse a un cargo de elección popular por cualquier agrupación o participar en la inscripción de uno nuevo.

Siempre en relación con las atribuciones del tribunal de ética de las agrupaciones políticas, en el voto **1571-E1-2016** el TSE conoció un recurso de amparo por medio del cual un diputado impugnó un acuerdo de la Asamblea Nacional de su partido el cual obligaba a los otros legisladores a que no lo consideraran miembro de esa fracción legislativa ni representante partidario. Al analizar el caso, el Tribunal acreditó que el acuerdo de la Asamblea fue el resultado de un análisis hecho desde el plano de la ética partidaria, respecto de presuntas incorrecciones cometidas por el recurrente. Sobre el particular, señaló que, si bien existe un compromiso ineludible por parte de los afiliados de ajustar su conducta a las reglas partidarias, el tribunal de ética y disciplina es el órgano competente para conocer de manera exclusiva y excluyente y con autonomía funcional y administrativa en relación con los demás órganos y autoridades partidarias, aquellos asuntos en los que se discutan infracciones éticas de sus militantes.

El TSE concluyó que la decisión de la Asamblea Nacional de exigirle a su fracción legislativa que desconociera al diputado como uno de sus miembros y como representante del partido comportaba una afectación a sus derechos, en particular su derecho fundamental a contar con un juez natural, pues estas medidas solo podían ser acordadas por su tribunal de ética y en el marco de un procedimiento en el que se brindaran las garantías mínimas del debido proceso.

2.1.3 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 **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 posibiliten alcanzar una integración paritaria de los demás órganos internos de la agrupación.

En materia de democracia interna, el TSE ha abordado en sus resoluciones el tema 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 como, mediante el voto **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 las que se emitieran regirían 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 **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 **4918-E3-2013**, al concluir el Tribunal que el plazo reglamentario exigido para la renovación de las estructuras partidarias operó, 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.

Otro aspecto muy relacionado con el anterior fue abordado por el TSE en su resolución **8805-E2-2012** en la que conoció el caso de un partido el cual había optado por establecer una estructura paralela que asumiera las funciones de varios órganos internos, como respuesta a problemas que afectaban su integración y funcionamiento. En la resolución del trámite, 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 **1257-E8-2013** que, en casos excepcionales y dada la

necesidad de la conclusión normal del proceso de renovación de estructuras de un partido, era razonable, a gestión de parte y con el fin de no comprometer severamente la capacidad de finalizar exitosamente el proceso, que la Dirección del Registro Electoral concediera una prórroga, por un plazo razonable, para realizar los nombramientos de los miembros del Comité Ejecutivo del partido y de los órganos internos con funciones relacionadas a dicho proceso.

En todo caso, la autorización de dichas prórrogas, así como la vigencia de la personería jurídica correspondiente, deberán ser valoradas en cada situación 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, la designación de las nuevas autoridades internas y de las candidaturas sería potestad exclusiva y excluyente de la estructura renovada.

2.1.4 Equilibrio en la contienda

Garantizar equilibrio en la contienda resulta un elemento esencial para la igualdad política. Durante los años que comprende este estudio, 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 **6813-E1-2011**, el TSE dispuso que, dado que en un cantón el plebiscito revocatorio de mandato estaba orientado a que los vecinos de esa circunscripción decidieran sobre la permanencia en el cargo del alcalde, resultaba necesaria su separación, 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 apartó de la toma de decisiones relacionadas directa o indirectamente con la ejecución del proceso. En la sustanciación del trámite 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 se mencionó 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 **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 Electoral¹³, 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

¹³ Resolución redactada cuando aún estaba vigente el Código anterior; ahora corresponde al artículo 142.

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 del inciso j) del artículo 85 del Código Electoral 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 Instituto Nacional de Aprendizaje y del Ministerio de Educación Pública. Asimismo, las instituciones que tienen entre sus funciones promover 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 fomenten la deliberación informada de la ciudadanía 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.

No obstante lo anterior, mediante voto **1174-E8-2015**, el TSE señaló que no existe prohibición para que funcionarios de elección popular o con rol de representación política utilicen instalaciones públicas para celebrar actividades orientadas a “rendir cuentas” o presentar “informe de labores”. Sin embargo, el permiso para la realización de la actividad debe ser acordado por la autoridad competente en observancia de las regulaciones relativas al uso del inmueble; y el evento tendría que limitarse a propósitos informativos sin naturaleza proselitista, propagandística ni con la intención de posicionar alguna opción política frente al electorado.

En relación con la publicidad comercial de empresas privadas, el voto **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 Humanos¹⁴.

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 **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

¹⁴ 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.

electoral; la de paliar la incidencia del poder económico en la deliberación 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 **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.

Otro caso que reconoció la importancia de que los militantes de una agrupación política cuenten con condiciones mínimas para que puedan ejercer sus derechos político-electorales libres de presiones en las asambleas partidarias, fue el analizado en la sentencia **7418-E1-2016**. En efecto, la existencia de un fuerte conflicto entre el presidente de un partido y uno de los delegados de la agrupación provocó que este objetara

la realización de la asamblea nacional en un inmueble cuyo dueño era el jerarca del comité ejecutivo.

Aunque en el expediente se argumentó que esa siempre había sido la sede de todas las actividades partidarias, el TSE tuvo por acreditado que la condición de propietario que ostentaba el presidente respecto de la sede fijada para celebrar la asamblea nacional del partido, no solo produjo la inasistencia del amparado, sino que, además, podría estar estimulando la ausencia de otros delegados nacionales con posiciones distintas; y podría afectar la espontaneidad en la votación en perjuicio del equilibrio en las garantías de pureza e imparcialidad bajo las cuales se deben realizar esas actividades partidarias. En consecuencia, el Tribunal ordenó que la asamblea debía llevarse a cabo en un ambiente de irrestricta libertad política, ajeno a cualquier influencia, para esto podría considerarse que, según el artículo 137 inciso g) del Código Electoral, los partidos políticos tienen la posibilidad de utilizar, para sus actividades y asambleas, las instalaciones físicas que pertenezcan al Estado y a las municipalidades, siempre y cuando garanticen el cumplimiento de las normas de seguridad, salubridad, orden, conveniencia y respeto de la moral pública.

2.1.5 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 contar con acceso a posibilidades efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas que se disputan el ejercicio del poder (Dahl, 1999). También resulta fundamental que los partidos políticos participantes en la contienda cuenten con iguales oportunidades para exponer su ideología y sus propuestas de campaña. Durante el período comprendido

en este informe, hubo una gran cantidad de resoluciones que abordaron el tema.

La posición adoptada por el TSE en esta materia, a partir del año 2009, se formuló en detalle en la resolución **4099-E8-2009** la cual señaló que una vez hecha la convocatoria a elecciones, deberá brindarse acceso a todos los partidos políticos participantes en el proceso electoral para que se les incorpore en los debates político-electorales cuando estos sean organizados por entes públicos. Según la sentencia, tal disposición habrá de aplicarse en el caso de agrupaciones políticas inscritas a una misma escala¹⁵. 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 realizar 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.

¹⁵ Se refiere a las escalas nacional, provincial o cantonal.

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 constituían 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, debía 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 **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.

Finalmente, también resulta fundamental, para garantizar la deliberación informada en los procesos consultivos, que el colegio electoral tenga claridad sobre los temas que se someterán a consulta. En ese sentido, el voto **3783-E9-2016** señaló que era jurídicamente improcedente que, luego de su publicación en La Gaceta, el texto definitivo de la iniciativa sometida a referéndum sufra modificaciones, enmiendas o correcciones en su articulado. Ello en virtud de que, por razones de seguridad jurídica, la ciudadanía tiene el derecho -en su calidad de agente decisor- de conocer, detalladamente, las iniciativas que pretenden consultársele. Además, tal proceder asegura que en las actividades preparatorias de la consulta popular no se han suscitado injerencias ilegítimas de actores externos cuya participación no está legalmente prevista, lo cual constituye, a su vez, una garantía de legitimidad del proceso.

2.1.6 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 (Ley 8765, art. 52).

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 se discrimine a las mujeres y 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 y esto deberá ser certificado por un contador público autorizado.

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. Tal 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, por 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 posiciona con fuerza a la equidad como uno de los ejes predominantes en la nueva generación de reformas electorales.

2.2 La libertad del sufragio: aportes desde el ámbito jurisdiccional

Como se dijo desde el inicio, la libertad del sufragio es, en criterio del autor, el segundo eje con mayor impacto en el trabajo realizado por el TSE durante este período. Se trata de un principio que siempre se dio por cierto en Costa Rica y que, sin embargo, hoy aparece como uno de los que requirió una tutela reforzada durante los años que abarca esta reseña. Ello no debe causar alarma, pues más que una tendencia hacia el autoritarismo, 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: "... 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". (Touraine, 2006, p. 42)

Cabe indicar que esta libertad, como principio constitucional, ha inspirado un desarrollo jurisprudencial importante tanto desde la perspectiva del derecho al sufragio activo como del derecho al sufragio pasivo. De hecho, mediante el voto **3281-E1-2010**, el TSE señaló lo siguiente sobre el contenido esencial de ambos derechos:

...el sufragio activo, entendido como el derecho a elegir, constituye un mecanismo que permite, en las sociedades democráticas, dentro de los procesos de naturaleza electiva, seleccionar a los representantes populares que han de dirigir los órganos fundamentales del gobierno de la Nación. Como derecho político, que integra la noción misma de ciudadanía, constituye una especificación de las libertades de opinión y expresión en el ámbito electoral, por cuyo intermedio se expresa la libre escogencia que puede hacer cada ciudadano dentro del abanico de postulantes a cargos públicos de que se trate y sus respectivas plataformas programáticas e ideológicas. Por su parte, el sufragio pasivo, entendido como el derecho de los ciudadanos a postular su nombre como candidatos y a ser elegidos, independientemente de sus postulados y posiciones ideológicas, también es un derecho político inherente a la ciudadanía misma, en el marco de una sociedad democrática (Tribunal Supremo de Elecciones, resolución 3281-E10-2010).

2.2.1 Aportes jurisprudenciales desde el ámbito del sufragio activo

Desde la perspectiva del derecho al **sufragio activo**, puede afirmarse que 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, un estudio realizado en el 2001 por la Auditoría Ciudadana, sobre la Calidad de la Democracia, del Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, detectó que en siete municipios, una de cada 22 personas (4.5%) afirmó haber sufrido presiones coercitivas para votar a favor de un candidato.

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 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 candidatos a cargos públicos (PEN, 2001).

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 la existencia de 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 seculares hagan propaganda política invocando motivos

o creencias religiosas. También, el artículo 70 inciso c) del Código de Trabajo prohíbe a los patronos ejercer influencia sobre las preferencias políticas de sus trabajadores. Sobre el particular el Tribunal ha dicho en su jurisprudencia: “...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...” (Tribunal Supremo de Elecciones, resoluciones 3281-E1-2010 y 567-E1-2013).

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 comprendido en el presente trabajo, el TSE dictó varias resoluciones en las que debió ejercer una tutela integral de la libertad del sufragio desde su dimensión activa 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.

2.2.1.1 El secreto del voto

El secreto del voto es, sin duda, una de las garantías más importantes para proteger la libertad del sufragio tanto en los procesos electorales organizados por el TSE como en

los procesos internos de las agrupaciones políticas. 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.

La normativa electoral establece, asimismo, previsiones para las personas que tengan dificultades para votar por sí mismas. Así, por ejemplo, el artículo 181 del Código Electoral dispone que el TSE deberá facilitar un sistema de votación por plantilla para las personas con discapacidad visual. De igual manera, las personas que así lo requieran pueden hacerse acompañar de una persona de su confianza que emita el voto por ellas, o bien, pueden optar por hacer el voto público ante la junta receptora de votos (JRV), en cuyo caso el presidente sufragará siguiendo sus instrucciones. En todos los casos, señala el Código, la emisión del voto debe garantizar el derecho al libre ejercicio del sufragio y, en lo posible, el secreto del voto.

Para las elecciones municipales del 2016, el TSE dictó la resolución **1347-E4-2016** mediante la cual declaró con lugar una demanda de nulidad¹⁶ y procedió a anular por completo la votación en una junta receptora de votos ubicada en un hogar de ancianos situado en Puntarenas. En el caso concreto la gestionante impugnó los resultados de dicha junta argumentando que los encargados del hogar, quienes tenían vínculos con el partido que ganó en esa JRV, vulneraron la libertad del sufragio de los residentes en tanto los hicieron portar la bandera de ese partido en el momento de acudir a emitir el voto y, además, los presionaron para hacerlo de manera asistida con su ayuda. Al resolver, el Tribunal consideró que los electores de la junta eran adultos mayores cuya condición y relación de dependencia con las autoridades

¹⁶ Esta fue la segunda ocasión en la historia constitucional en la que el TSE declaró con lugar una demanda de nulidad. La primera se analizará más adelante cuando se revise lo resuelto en el voto 569-E4-2011.

del hogar, los colocaba en un estado de vulnerabilidad que exigía un resguardo especial de conformidad con lo estipulado por el derecho internacional e interno de los derechos humanos y de la doctrina desarrollada, en esta materia, por la Sala Constitucional.

Luego de una amplia investigación, se tuvo por demostrado que concurrieron circunstancias excepcionales que enervaron la garantía de libertad en el ejercicio del sufragio. La sentencia menciona, por ejemplo, la relación de poder que ostentaba el administrador del lugar como responsable de la prestación de servicios básicos para los residentes, su función como fiscal general de un partido político que, a su vez, presentaba a su hermana como candidata a la vicealcaldía del cantón, la exigencia de que el personal del albergue que está bajo su autoridad acompañara directamente a los adultos mayores a emitir el voto asistido y el hecho de que los veintidós votos emitidos, veinte lo fueron para la agrupación de su preferencia.

Con base en ello, el Tribunal concluyó que existió una influencia y manipulación abierta y generalizada en perjuicio de la libertad del sufragio, por lo que se decretó la nulidad absoluta de la elección en esa junta específica. Adicionalmente, se instruyó a la Dirección del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos a fin de que valorara y propusiera las medidas pertinentes para que, en lo sucesivo, no se presenten situaciones como las acaecidas en estos hogares de atención.

En lo que atañe a los procesos internos de las agrupaciones políticas, en la sentencia **4130-E1-2009** 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:

...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 (TSE, resolución 4130-E1-2009).

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.

2.2.1.2 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. Por ejemplo, con el voto **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 el expediente tenía suficientes pruebas como para considerarlos eventuales responsables del delito 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 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.

Una circunstancia similar, pero con resultados de nulidad de la votación, se conoció en la sentencia **569-E4-2011**. Se trató 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 votaciones 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 JRV 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 esta 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 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 JRV, 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 las 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, de 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.

2.2.1.3 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 **3281-E1-2010** con el que se resolvió un recurso de amparo planteado contra el mensaje de un Obispo -ampliamente difundido por la prensa- en el que hacía un llamado directo a no votar por candidatos que favorecían posiciones opuestas a lo que su religión sostenía; es decir, candidatos que negaban a Dios y defendían principios 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 con el propósito de 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 congregación a fin de 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 **567-E1-2013** en la que se revisó si la divisa de un partido político, con 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 activo (emisión del voto), principalmente de aquellos electores que profesaban la fe cristiana en cualquiera de sus manifestaciones, pues podría 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 cual se le previno que debía abstenerse de seguir utilizándola como signo distintivo y en su propaganda.

El voto **786-EI-2014** abordó el mismo tema a raíz de un recurso de amparo presentado contra un mensaje difundido por una federación de iglesias, en un medio de comunicación escrita. El mensaje 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, por cuanto 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. Esto produjo que, a seis días de los comicios electorales, se alterara la libertad política, pues, 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. Igualmente, 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 y, además de la estimatoria del recurso de amparo, la situación descrita derivó en un procedimiento gestionado por la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de los Partidos Políticos, con el fin de determinar si correspondía la aplicación de la

multa prevista en el artículo 298 del Código Electoral para sancionar la difusión ilegal de propaganda.

Posteriormente, mediante voto **1062-E3-2016**, al resolver el recurso de apelación planteado por la federación ante la multa impuesta, el TSE insistió en que el comunicado emitido por aquella constituía propaganda, pues se trataba de una publicación o difusión masiva de un mensaje destinado a favorecer o a combatir los intereses electorales de alguno o algunos partidos políticos o de sus candidatos en el marco de la contienda electoral. En el caso concreto, el mensaje buscaba con claridad que los votantes se adhirieran o se separaran de los candidatos invocando motivos exclusivamente religiosos, por cuanto favorecía a aquellos cuyas propuestas se correspondieran con los pasajes bíblicos ahí citados o desechaba como opción a quienes cuya oferta no calzara con el contenido de la Biblia en temas referidos al matrimonio y la protección del derecho a la vida. Según la resolución, todo ello está prohibido por la Constitución Política y el Código Electoral y se sanciona con la multa establecida por el numeral 289.a) de este último cuerpo normativo.

Ahora bien, la prohibición señalada en el artículo 28 constitucional y su desarrollo en los numerales 136 y 289.a) del Código Electoral no lesionan los derechos a la libertad de expresión, la libertad de opinión y la libertad de culto, en el tanto no los vacían de su contenido esencial, sino que los limitan para ordenar y orientar su ejercicio. Explica que, para ello, lo único que prohíben es hacer propaganda invocando motivos religiosos sin limitar la posibilidad de expresar opiniones políticas o restringir, ni siquiera, la libertad de culto.

En el voto **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 una multa según el procedimiento indicado, sin que su ocurrencia suponga una lesión de derechos fundamentales que deba ser dilucidada por la vía del amparo electoral. Esta opción se habilitaría en el caso de 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.

2.2.1.4 Libertad del sufragio en el contexto de la relación laboral

En otro orden de cosas, la sentencia **294-EI-2014** conoció 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 y, además, se autocalificó como desempleado. Por ello, se descartó la presencia de acciones u omisiones que quebrantaran los derechos fundamentales del interesado, pues 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 mantenía un vínculo 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. En ese sentido, el Tribunal ha puntualizado cuáles son los remedios jurídicos que prevé la legislación costarricense, en el caso de actuaciones incorrectas de patronos para con sus trabajadores suscitadas con ocasión de un proceso electoral.

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 Trabajo¹⁷, 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 Electoral¹⁸, corresponde a la jurisdicción penal ordinaria conocer la causa a través de la acción que, eventualmente, ejerza el Ministerio Público por tratarse de un delito de acción pública (Ley 8765; art. 285). Y, en cualquier caso, cuando la injerencia del patrono infrinja -o amenace infringir- la efectiva libertad del sufragio del trabajador, el

¹⁷ 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”.

¹⁸ A saber: dádivas, promesas de dádivas, violencia y/o amenazas.

TSE podrá actuar por medio del recurso de amparo electoral¹⁹, 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 (Costa Rica, 1943, Ley 2).

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 **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. 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.

¹⁹ Sobre el particular se pueden consultar los artículos 225 a 231 del Código Electoral.

Como puede apreciarse, la relevancia de los temas abordados en las resoluciones recién citadas constituye una llamada 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 (Ovejero, Martí y Gargarella, 2004).

2.2.2 Aportes jurisprudenciales en el ámbito del sufragio pasivo

Ya desde el año 2006 el TSE indicó con claridad que el derecho al sufragio pasivo consiste en el “derecho a ser electo, consagrado en el artículo 98 de la Constitución Política, surge como la posibilidad real y efectiva de todo ciudadano de participar activamente a través de un partido político en un proceso electoral, sometiendo su nombre a la voluntad popular, en donde no encuentre impedimentos arbitrarios para su ejercicio” (Tribunal Supremo de Elecciones, resolución 3589-E-2006).

Durante el período que abarca el presente estudio, el Tribunal dictó varias sentencias que ordenaron, concretaron e hicieron efectivas diversas normas legislativas aprobadas con el fin de reconocer derechos en favor de sectores de la población que tradicionalmente han enfrentado limitaciones para acceder a cargos de elección popular. También hubo casos, en los que el TSE debió analizar los alcances de ciertas restricciones al ejercicio del derecho al sufragio pasivo previstas en la normativa electoral.

2.2.2.1 Igualdad en el acceso a candidaturas

Sin duda, la aprobación del principio de paridad y el mecanismo de alternancia por sexo, 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 nacional²⁰. No obstante, la simple aplicación de la norma no garantizaba por sí misma 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 **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 por sexo 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 **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

²⁰ 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.

alternancia que establece el artículo 2 del Código Electoral una vez que entrara en vigencia el mecanismo. Se dijo, por ejemplo, que el cargo de presidente puede corresponderle a cualquier sexo y que, en el caso de las candidaturas a primer vicepresidente, el encabezamiento podría ocuparlo alguien del mismo sexo al de quien se postule para la presidencia siempre 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, dada la especial naturaleza que la ley les 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 ocupada por alguien del sexo opuesto. En cuanto al puesto de segundo vicealcalde, este puede ser ocupado indistintamente por una 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 al principio de paridad y el mecanismo de alternancia por sexo. Asimismo, mediante el voto **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 el principio de paridad y el mecanismo de alternancia, 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.

Quizás la resolución más emblemática en esta materia fue la **3603-E8-2016** la cual dispuso la obligación que tienen los partidos políticos de asegurar un régimen paritario en los encabezamientos de sus nóminas de candidaturas a diputado. Con fundamento en lo dispuesto por convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos de las mujeres y en el ejercicio de sus competencias constitucionales, el TSE

interpretó oficiosamente los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral para establecer que las agrupaciones políticas no solo están obligadas a integrar las nóminas de candidatos a diputados con un 50% de cada sexo -colocados de forma alterna- sino que también, a que esa paridad se respete en los encabezamientos de las nóminas provinciales que los partidos presenten para las elecciones a diputados.

Se pretende que esta medida se traduzca en posibilidades reales y efectivas para que la mujer se inserte en condiciones de igualdad en la integración final de la Asamblea Legislativa. Se dispuso, asimismo, que, en aplicación del principio de autorregulación, los partidos tienen la responsabilidad de definir en su normativa interna -estatutos y reglamentos- los mecanismos que consideren procedentes para establecer ese régimen paritario en los encabezamientos de las nóminas provinciales de candidatos a diputados y hacer efectiva su implementación. También se dijo que, en caso de que las nóminas presentadas por el partido incumplan esta disposición, el Registro Electoral, previo sorteo de rigor, realizará los reordenamientos que resulten necesarios.

Otra norma inclusiva del Código Electoral, para otro segmento de la población, 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 **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 **2769-E1-2013**, en la que desaplicó una norma empleada

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 realizada la votación. En consecuencia, se ordenó al Tribunal Interno efectuar 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.

2.2.2.2 Limitaciones para la postulación a cargos de elección popular

Como se señaló en el voto **3281-E1-2010**, el derecho al sufragio pasivo es inherente a la ciudadanía misma y consiste en la posibilidad que tienen los ciudadanos de postular su nombre como candidatos y a ser elegidos, independientemente de sus postulados y posiciones ideológicas. El Tribunal ha establecido, en ese sentido, que las limitaciones establecidas a este derecho con el fin de resguardar el interés público deben aplicarse de manera restrictiva a favor del derecho. De seguido se analizan varios casos en los que se aborda esta temática.

Así, por ejemplo, en relación con los funcionarios municipales que integran los cuerpos de policía municipal, el Tribunal indicó en la resolución **1383-E8-2015** que la prohibición para que se postulen como candidatos a alcaldes, regidores y síndicos (de interés para efectos de responder la consulta) deriva de la necesidad de suprimir todo tipo de intromisión de las fuerzas policiales en la vida política nacional. Además, insistió en que estas limitaciones buscan garantizar la neutralidad político-electoral de los servidores públicos con el fin de impedir la afectación a la libertad electoral de los ciudadanos y a la equidad en la contienda electoral, evitando,

asimismo, un conflicto entre el interés público y el privado. Se especificó que esta prohibición para participar en actividades político-electorales y aspirar a cargos de elección popular, que afecta a los funcionarios de la policía municipal, se extiende también a los cantones donde no ejercen sus funciones policiales.

En otro asunto en el cual se analizó la posible existencia de limitaciones al sufragio pasivo, el voto **4089-E8-2015** estableció que no está prohibido que un ciudadano pensionado por el régimen de invalidez postule su nombre para ejercer un cargo de elección popular. En el caso concreto, el Tribunal concluyó que un ciudadano pensionado por ese régimen puede postularse como síndico propietario o suplente y, eventualmente, ejercer el cargo, siempre que su condición de ciudadano no haya sido suspendida en los términos del artículo 91 de la Constitución Política²¹.

Por su parte, con la sentencia **2577-E8-2016** el Tribunal atendió una consulta en la que un alcalde municipal quería saber si el haberse acogido al beneficio de la movilidad laboral en el Instituto Costarricense de Electricidad implicaba que le sería aplicable la prohibición temporal establecida en los artículos 25 y 27 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público para reingresar a puestos de la Administración Pública (centralizada o descentralizada) y a las empresas públicas, en caso de resultar electo en las elecciones municipales de febrero de 2016. Sobre el particular, el TSE reiteró que toda limitación a la participación política debe estar dispuesta en forma expresa en una ley cuya interpretación debe hacerse en forma restrictiva en favor del derecho político, por lo que, en el caso específico de una persona que se hubiese acogido –voluntariamente– al beneficio de la movilidad laboral, esta

²¹ Señala el artículo 91 de la Constitución Política que la ciudadanía solo se suspende por interdicción judicialmente declarada y por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos.

circunstancia no podría invocarse como un requisito de elegibilidad para el cargo de alcalde municipal que le impida -dentro del lapso indicado en la norma- la postulación o el ejercicio del cargo de elección popular.

Respecto del proceso interno de selección de candidaturas por parte de las agrupaciones políticas y, en específico, en relación con el derecho a integrar la papeleta de un partido, la resolución **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 de menor rango la designación de los candidatos a diputados, esta, salvo disposición estatutaria en contrario, tiene la atribución de dejar sin efecto tales nombramientos. Sin embargo, 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 de participación política del candidato.

No obstante ello, mediante voto **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 adhesión 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 es posible que se dé 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.

Otro caso de importancia relacionado con obstáculos para la postulación en procesos internos partidarios para la selección del candidato presidencial, se abordó en el voto **6959-E1-2016**, en el que el interesado objetó algunos de los requisitos para inscribir su precandidatura. Según el Reglamento vigente, los precandidatos tenían que reunir un número de adhesiones de todos los cantones del país, además de una lista completa con los miembros de las juntas receptoras de votos y los fiscales que representarían a su tendencia en la convención abierta de su partido.

Al declarar con lugar el recurso de amparo, el Tribunal señaló que aunque la norma reglamentaria en sí misma no era irrazonable ni desproporcionada en el tanto no exige una cantidad determinada de firmas inalcanzable o muy difícil de conseguir para un precandidato, la disposición estatutaria, replicada en el Reglamento, produce, en su aplicación, consecuencias que sí son irrazonables y desproporcionadas, a tal punto que se requieren menos adhesiones para inscribir un nuevo partido político a escala nacional que para lanzar una precandidatura dentro esa agrupación específica.

En relación con el requisito de presentar la lista de representantes y fiscales de la tendencia en las JRV, el TSE señaló que esta posibilidad debe ser vista como una garantía del proceso interno sin que pueda plantearse como una obligación. Por esa razón, no podría establecerse el hecho de que una tendencia no aporte la lista completa de miembros de junta o fiscales como una razón para no inscribir la precandidatura de cada una de las personas interesadas.

2.3 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 (PEN, 2015,). 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 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 ejes fundamentales de trabajo del TSE de mayor impacto durante el período que abarca este estudio. En ese mismo sentido, 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” (Tribunal Supremo de Elecciones, resolución 1697-E-2006).

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 (Zovatto, 1998, pp.18-19).

Cabe indicar que la normativa incluida en el nuevo Código Electoral vino a fortalecer la transparencia, a cerrar portillos en materia de financiamiento²², y a otorgar al TSE las herramientas necesarias para investigar, sancionar y evitar la impunidad en esta temática. De seguido se exponen algunas de las sentencias más relevantes dictadas por el organismo electoral durante el período del estudio y que se relacionan con transparencia en la gestión interna partidaria, en las fuentes de financiamiento, en la liquidación de gastos y en la gestión de obligaciones partidarias.

2.3.1 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 **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.

²² La prohibición de aportes por parte de personas jurídicas es sin duda una de las medidas más importantes.

El Tribunal indicó que la obligación rege 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 reunión del pleno en un momento específico, por lo que resulta irrazonable y desproporcionado imponerles tal obligación. Se aclaró, asimismo, 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.

Por su parte, mediante voto **3330-E8-2015**, el Tribunal señaló que los reglamentos de los distintos órganos internos de los partidos no fueron incluidos en el elenco de actos inscribibles que prevé el artículo 56 del Código Electoral y, por consiguiente, para que esos instrumentos reglamentarios sean revestidos de eficacia, deberán observar únicamente el procedimiento de implementación y los requisitos definidos, en cada caso, por la regulación de cada agrupación política.

En el mismo sentido, la resolución **5989-E3-2016** estableció que los acuerdos adoptados por el Comité Ejecutivo Superior de las agrupaciones políticas, en torno a los procedimientos tendientes a la renovación de las estructuras partidarias, no están incluidos en el listado de actos que debe inscribir la Administración Electoral, según el artículo 56 del Código Electoral.

2.3.2 Transparencia en actuaciones de militantes partidarios designados en cargos de gobierno

Siempre en materia de transparencia, la resolución **5410-E8-2014**, citada en el acápite 3.1, 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 los militantes partidarios que asuman 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 esos 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, realizadas previo a su nombramiento en el servicio público y vinculadas al manejo de recursos provenientes del financiamiento estatal.

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 esta razón, ello no significa, desde ningún punto de vista, que se violentaría el principio de rendición de cuentas ni menos aún 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 del principio relacionado con el debido proceso, pues una vez que el funcionario cese

en el cargo público al que fue llamado, podrá ser convocado por la agrupación partidaria, en tal caso se deberán observar las garantías derivadas de ese principio. De igual forma, en virtud de 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 ni menos aún tratándose de indagaciones sobre recursos provenientes de la contribución estatal.

2.3.3 Transparencia en las fuentes de financiamiento

Otro tema fundamental para la transparencia en las finanzas partidarias se relaciona con la forma en la que deben ingresar al partido las donaciones privadas. Respecto de este tema, el voto **051-E8-2013** estableció con claridad que es legalmente prohibida la recepción directa de donaciones privadas por parte de movimientos o tendencias oficializadas dentro 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 medio de 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 cualquiera 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 que un medio de comunicación local done pauta publicitaria 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 **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 explicó 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 si siguen 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 medio de los procedimientos y las 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.

En la sentencia **560-E8-2016** el Tribunal abordó el tema de las cuotas de afiliación y membresía que los partidos políticos imponen a sus correligionarios. Al respecto señaló que por constituir un mecanismo de financiamiento privado, el cobro de las cuotas partidarias de membresía y afiliación deberá observar los procedimientos y controles previstos para el financiamiento privado de las agrupaciones. Ello implica que tales recursos deberán ser depositados en la cuenta única que tenga la agrupación en una institución del Sistema Bancario Nacional. Además, esos aportes deberán ser registrados por el tesorero de la agrupación política e informados mensual o trimestralmente al órgano electoral, según corresponda o cuando este así lo requiera, con indicación expresa del nombre y número de cédula de las personas pagadoras así como los montos de la cuotas canceladas.

Por su parte, la resolución específica que los aportes por concepto de cuotas de afiliación y membresía no tenían que ser registrados en la cuenta “Donaciones” de la contabilidad partidaria, prevista entonces por el Manual de Cuentas. Más bien, se ordenó al Registro Electoral y al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos crear una cuenta o subcuenta particular con el propósito de asentar, contablemente, los aportes por afiliación y membresía que esas agrupaciones perciban. Además, el Tribunal aclaró que este tipo de aportes no debían cumplir con el requisito de publicación anual en un diario de circulación nacional previsto en el artículo 135 del Código Electoral.

En otro orden de cosas, mediante resolución **4058-E10-2015** el TSE abordó el uso de la caja chica como medio de pago utilizado por los partidos políticos. Al hacerlo aclaró que, como requisito necesario e imposible de evitar, los recursos que se utilicen para aumentar el fondo de caja chica deben ser depositados en una cuenta bancaria del partido, lo que permite conocer en detalle la ruta seguida por estos desde su ingreso en las arcas de la agrupación hasta su desembolso. Se aclaró, de igual manera, que el fondo de caja chica “consiste en un fondo fijo, para hacerle frente a aquellos pagos que sean de poca cuantía...” –conforme lo define el Manual de Cuentas anexo al reglamento respectivo–²³, por lo que los recursos que la componen deben provenir del mismo patrimonio ordinario del partido y no por préstamos orientados a ese fin, dado el carácter de excepcionalidad de los gastos que pueden ser cubiertos por su medio.

Por su parte, respecto de la publicación anual de la lista de contribuyentes y el estado auditado de las finanzas que deben realizar los partidos políticos, en la sentencia **7616-E8-2016**, el TSE reiteró que dicha obligación forma parte de la normativa

²³ Se refiere al Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos.

que el legislador promulgó para darle contenido efectivo al principio constitucional de publicidad de las contribuciones privadas. Además, en lo relacionado con el mandato de que la publicación debe realizarse en un medio de comunicación escrito de circulación nacional, el Tribunal aclaró que es legalmente válida, por cumplir con los fines de la citada normativa, la publicación hecha en medios de comunicación escritos que, sin acreditar una cobertura de circulación nacional, coloquen su edición impresa en su sitio web.

2.3.4 Transparencia en la liquidación de gastos

En materia de mecanismos que garanticen la transparencia en el manejo de los gastos electorales, el voto **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 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 señaló 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 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 medio 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 **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 de la celebración de estas. 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 señalado por la normativa vigente. Esto 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 deben analizarse a luz 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 **7322-E3-2012** indicó que los documentos aportados por el propio partido, como parte de los procedimientos de liquidación de gasto electoral u ordinario, tienen naturaleza pública y son de libre acceso para 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 **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 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.

Mediante la sentencia **2095-E8-2016** el TSE aclaró que no es jurídicamente procedente que, en liquidaciones de gastos permanentes, se ordene al Ministerio de Hacienda y a la Tesorería Nacional el giro parcial de los montos que la Dirección de Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos recomiende aprobar antes de que se resuelva lo referente a las sumas que se encuentran objetadas. Sin embargo, tal curso de acción sí podría materializarse cuando el mismo informe técnico de la Dirección así lo recomiende.

En relación con el plazo para liquidar gastos después de una elección presidencial en la que se convoca a segunda

vuelta, mediante resolución **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 esa razón, 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 hasta el 7 de agosto de 2014, para la presentación final de los gastos de campaña de los dos partidos políticos que intervinieron en la segunda votación.

2.3.5 Transparencia en la gestión de obligaciones partidarias

También fue relevante la resolución **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. No obstante, 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 **4114-E8-2009** en el que el TSE estableció el procedimiento para que las agrupaciones políticas honraran sus deudas con la seguridad social a fin de acceder 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 Caja Costarricense del Seguro Social (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-patronales 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 indique cuáles 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.

Al abundar sobre los mecanismos para hacer efectivo el pago de las acreencias a la seguridad social utilizando la contribución estatal destinada a los partidos políticos, la sentencia **1180-E10-2016** reiteró que el monto correspondiente al adeudo certificado por la CCSS debe ser retenido cautelarmente del aporte estatal que sea reconocido en las liquidaciones trimestrales o de campaña luego de la respectiva comprobación de gastos con el fin de garantizar la solvencia del régimen de seguridad social. No obstante, se admitió la posibilidad de que la agrupación política y la CCSS puedan suscribir un arreglo de pago que incorpore una manifestación de voluntad expresa para que el adeudo se liquide mediante la transferencia de lo retenido cautelarmente.

Otra resolución de gran importancia dictada mediante voto **7285-E8-2015** fue la interpretación oficiosa del Tribunal sobre el artículo 307 del Código Electoral en relación con los artículos 12 y 80 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos. En dicho fallo, se estipuló que como órgano jurisdiccional, el TSE podrá autorizar el levantamiento del secreto bancario y del secreto tributario que protege información confidencial de los contribuyentes de los partidos políticos, ya sea de oficio o a instancia de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos. La solicitud planteada por alguna de estas dos instancias deberá estar debidamente motivada y dependerá de lo que resuelva el Tribunal. La resolución aclaró que tal disposición podría ser extensiva a la información confidencial de otros sujetos privados que intervienen en el financiamiento electoral como lo son, entre otros, los adquirentes de certificados de cesión o prestamistas, acreedores que omiten el cobro de sus acreencias y otros proveedores e intermediarios. También señaló que la información obtenida en el ejercicio de estas atribuciones seguirá manteniendo su confidencialidad frente a terceros y que no se podrá utilizar para fines distintos.

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 de restablecer la confianza de la población en relación con el manejo de la contribución estatal a los 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.

CAPÍTULO

3

BALANCE GENERAL SOBRE LOS APORTES JURISDICCIONALES DEL TSE DURANTE LOS AÑOS 2009-2016

BALANCE GENERAL SOBRE LOS APORTES JURISDICCIONALES DEL TSE DURANTE LOS AÑOS 2009-2016

Sin duda, las resoluciones incluidas en este estudio permiten apreciar el impacto que ha tenido la producción jurisdiccional del TSE sobre el sistema político del país y el ejercicio y tutela de los derechos fundamentales de la población en el período estudiado (2009-2016). Resulta evidente, en ese sentido, que durante este período se puso a prueba la capacidad de la jurisdicción electoral para hacer frente a dos retos fundamentales: 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 2009²⁴.

²⁴ Antes de ello, la propia jurisprudencia del TSE había ido moldeando los institutos que luego fueron incorporados formalmente en el nuevo cuerpo legal. Aunque no son resoluciones que desarrollan temas de fondo, como los analizados en este trabajo, durante este período el TSE dictó sentencias que desarrollaron aspectos procesales de relevancia. En ellas se reconocieron, por ejemplo, nuevos criterios de legitimación para acceder a la tutela de la libertad del sufragio, también se estableció la residencia del recurso de reconsideración en procedimientos sancionatorios o de cancelación de credenciales e incluso se incorporaron consideraciones propias de

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 trabajo 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 estamos en presencia de aquel habitante que se limitaba a acudir a las urnas cada cuatro años como el “convidado de piedra” a un festejo ajeno.

Ahora es, y cada vez más, el ciudadano activo quien irrumpe en los partidos para exigir voz y presencia en el control de la agenda; la mujer que lucha por equidad y propone derribar obstáculos 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 el Seminario “Elecciones en América Central y República Dominicana” organizado por el TSE a finales de 2014, 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

una magistratura de influencia en casos que lo ameritaron (Tribunal Supremo de Elecciones, resoluciones 847-E7-2008, 5030-E7-2010 y 448-E6-2015).

toda persona, formalmente 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 (Dalla Via, 2015, p. 47).

De las sentencias analizadas se desprende que a este eje central de la demanda ciudadana –la igualdad política- se adicionan otros dos muy vinculados, por ejemplo, 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 el anhelo por perfeccionar la calidad de nuestra democracia y que se constituyen en reclamo habitual de la población entre los procesos electorales y durante la realización de estos.

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. Esto 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 e, incluso, de 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 concede a los partidos políticos, ambiente propicio, sin duda, para una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.

Cabe indicar que todo este proceso fue encauzado, en primera instancia, por la consolidación de la jurisdicción electoral luego de la aprobación del nuevo Código y vigorizado, además, por el creciente activismo ciudadano presente durante este período y que, según estudios recientes, ha ubicado a la “denuncia institucional” como el mecanismo de participación ciudadana más eficaz²⁵. Ambos han sido, sin duda, elementos decisivos para la construcción de una nueva visión en la que el TSE se asume como un actor político con incidencia “no solo en el mundo jurídico, sino también en el social, económico y político” (Brenes, 2013, p.312). Como resultado de ese ejercicio jurisprudencial del TSE, los principios constitucionales de igualdad política, libertad del sufragio y transparencia adquirieron validez, vigor y eficacia y se constituyeron, en ese tanto, en cimiento indiscutible del mito que dejó de ser ficción para convertirse en valladar de la democracia y de los derechos político-electorales de la población.

²⁵ Sobre el particular, un estudio reciente sobre el tema señala, entre otras cosas, lo siguiente:

La denuncia institucional es una forma de participación en la que han participado pocas personas, pero que la inmensa mayoría estaría dispuesta a utilizar. También en este caso aumenta la cantidad de personas que la ha usado, de 5,5% en 2007 a 8,9% en 2011 y baja la proporción de personas que rechaza usarla de 20,1% a 12,5%. Pero el dato más importante es que la vía de ejercicio de la “voz” es considerada la más eficaz por parte de la ciudadanía, aún mayor que las vías “tradicionales”. En 2011 la percepción de alta eficacia de la denuncia supera la tradicional en cuatro veces; o sea cuatro veces más personas consideran que esta forma es más eficaz que la de contactar a un político (37,6% frente a 8,3%). (Raventós, Fournier, Fernández y Alfaro, 2012, p. 150)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Binder, A. (2001). *Entre la democracia y la exclusión: La lucha por la legalidad en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Ediciones del INECIP.

Brenes, L.D. (2013). *El rol político del juez electoral*. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

Costa Rica. (1943). Código de Trabajo [Ley 2]. Publicada en La Gaceta 192 del 29 de agosto de 1943.

Costa Rica. (2009) Código Electoral. [Ley 8765] Publicada en La Gaceta 171 del 2 de setiembre de 2009.

Dahl, R. (1999) *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Editorial Taurus.

Dalla Via, A. (2015). Integridad y equidad electoral: El uso de las franjas en los medios de comunicación durante las campañas electorales. *Revista de Derecho Electoral* (19), pp. 31-89. San José, Costa Rica.

Ovejero, F.; Martí, J.L. y Gargarella, R. (Comp). (2004). *Nuevas Ideas Republicanas: Autogobierno y Libertad*. Barcelona: Paidós.

Peces, G. (1995). *Curso básico de derechos fundamentales*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.

Piza Escalante, R.; Piza Rocafort, R. y Navarro Fallas, R. (2008). *Principios constitucionales*. San José: IJSA.

Poder Judicial. (2010). *Sentencia 9340-2010*, dictada por la Sala Constitucional a las 14:30 horas del 26 de mayo de 2010. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/SSC-9340-2010.html>

Programa Estado de la Nación. (2001). *Informe de la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*. San José, Costa Rica.

Programa de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2013). *Décimo noveno Informe*. San José, Costa Rica.

Programa de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2014). *Vigésimo Informe*. San José, Costa Rica.

Programa de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2015). *Vigésimo primer Informe*. San José, Costa Rica.

Programa de Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2016). *Vigésimo segundo Informe*. San José, Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004) *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina.

Raventós, C., Fournier, M.V., Fernández, D. y Alfaro, R. (2012). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política*. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia y Universidad de Costa Rica.

Tourraine, A. (2006) *¿Qué es la democracia?* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2006). Resolución 1697-E-2006 de las 8:05 horas del 26 de mayo de 2006. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1697-E-2006.HTM>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2006). Resolución 3589-E-2006 de las 10:10 del 16 de noviembre de 2006. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3589-E-2006.HTM>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2009). Resolución 2544-E1-2009 de las 13:30 horas del 5 de junio de 2009. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/2544-E1-2009.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2009). Resolución 3005-E8-2009 de las 15:40 horas del 2 de junio de 2009. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3005-E8-2009.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2009). Resolución 4099-E8-2009 de las 8:30 horas del 3 de setiembre de 2009. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4099-E8-2009.htm>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2009). Resolución 4114-E8-2009 de las 10:30 horas del 3 de setiembre de 2009. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4114-E8-2009.htm>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2009). Resolución 4129-E8-2009 de las 15:20 horas del 3 de setiembre de 2009. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/4129-E8-2009.htm>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2009). Resolución 4130-E1-2009 de las 15:30 horas del 3 de setiembre de 2009. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/4130-E1-2009.htm>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2010). Resolución 406-E8-2010 de las 8:15 horas del 26 de enero de 2010. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0406-E8-2010.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2010). Resolución 3281-E1-2010 de las 8:10 horas del 3 de mayo de 2010. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/3281-E1-2010.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2010). Resolución 3671-E8-2010 de las 9:30 horas del 13 de mayo de 2010. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3671-E8-2010.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2010). Resolución 4303-E8-2010 de las 12:25 horas del 11 de junio de 2010. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/4303-E8-2010.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2010). Resolución 567-E1-2013 de las 15:00 horas del 31 de enero de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0567-E1-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2010). Resolución 6432-E1-2010 de las 9:05 horas del 20 de octubre de 2010. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/6432-E1-2010.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2010). Resolución 6775-E8-2010 de las 15:35 horas del 8 de noviembre de 2010. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/6775-E8-2010.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Resolución 2037-E8-2011 de las 12:45 horas del 12 de abril de 2011. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/2037-E8-2011.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Resolución 2141-E8-2011 de las 10:15 horas del 2 de mayo de 2011. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/2141-E8-2011.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Resolución 4203-E1-2011 de las 8:50 horas del 22 de agosto de 2011. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4203-E1-2011.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Resolución 4750-E10-2011 de las 8:50 horas del 16 de setiembre de 2011. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4750-E10-2011.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Resolución 569-E4-2011 de las 11:30 horas del 19 de enero de 2011. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0569-E4-2011.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Resolución 6813-E1-2011 de las 10:25 horas del 7 de noviembre de 2011. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/6813-E1-2011.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2008). Resolución 847-E7-2008 de las 9:25 horas del 5 de marzo de 2008. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0847-E7-2008.HTM>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 448-E6-2015 de las 14:20 horas del 23 de enero de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0448-E6-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Resolución 784-E8-2011 de las 9:30 horas del 2 de febrero de 2011. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/municipales/0784-E8-2011.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 1359-E7-2012 de las 10:45 horas del 26 de febrero de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1359-E7-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 1677-E8-2012 de las 11:20 horas del 23 de febrero de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1677-E8-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 1903-E1-2012 de las 12:15 horas del 8 de marzo de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1903-E1-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 4713-E1-2012 de las 13:50 horas del 21 de junio de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4713-E1-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 5078-E8-2012 de las 11:02 horas del 4 de julio de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/5078-E8-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 5150-E8-2012 de las 11:05 horas del 6 de julio de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/5150-E8-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 5446-E1-2012 de las 9:15 horas del 24 de julio de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/5446-E1-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 6262-E8-2012 de las 11:45 horas del 13 de setiembre de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/6262-E8-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 7322-E3-2012 de las 13:35 horas del 11 de octubre de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/7322-E3-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 7804-E1-2012 de las 15:00 horas del 1º de noviembre de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/7804-E1-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 790-E1-2012 de las 9:00 horas del 27 de enero de 2012. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/790-E1-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 8553-E1-2012 de las 13:15 horas del 10 de diciembre de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/8553-E1-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 8612-E8-2012 de las 15:10 horas del doce de diciembre de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/8612-E8-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución 8805-E2-2012 de las 15:30 horas del 21 de diciembre de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/8805-E2-2012.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 053-E1-2013 de las 9:50 horas del 9 de enero de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0053-E1-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 1003-E1-2013 de las 11:50 horas del 21 de febrero de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1003-E1-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 1257-E8-2013 de las 11:15 horas del 8 de marzo de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1257-E8-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 1344-E8-2013 de las 15:30 horas del 12 de marzo de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1344-E8-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 2178-E1-2013 de las 11:30 horas del 30 de abril de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/2178-E1-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 2769-E1-2013 de las 15:45 horas del 10 de junio de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/2769-E1-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 2806-E1-2013 de las 14:25 horas del 11 de junio de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/2806-E1-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 2869-E1-2013 de las 12:45 horas del 13 de junio de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/2869-E1-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 292-E2-2013 de las 11:00 horas del 21 de enero de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0292-E2-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 3426-E7-2013 de las 10:50 horas del 23 de julio de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3426-E7-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 4701-E2-2013 de las 10:30 horas del 23 de octubre de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/4701-E2-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 4792-E8-2013 de las 13:50 horas del 31 de octubre de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/4792-E8-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 4918-E3-2013 de las 9:30 horas del 11 de noviembre de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4918-E3-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 5016-E8-2013 de las 11:50 horas del 20 de noviembre de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/5016-E8-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución 5584-E8-2013 de las 11:26 horas del 20 de diciembre de 2013. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/5584-E8-2013.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). Resolución 1224-E1-2014 de las 10:50 horas del 1.º de abril de 2014. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1224-E1-2014.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). Resolución 1425-E7-2014 de las 13:15 horas del 24 de abril de 2014. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1425-E7-2014.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). Resolución 1722-E8-2014 de las 15:55 horas del 20 de mayo de 2014. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1722-E8-2014.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). Resolución 294-E1-2014 de las 10:05 horas del 27 de enero de 2014. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0294-E1-2014.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). Resolución 5410-E8-2014 de las 15:00 horas del 22 de diciembre de 2014. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/5410-E8-2014.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). Resolución 786-E1-2014 de las 9:10 horas del 27 de febrero de 2014. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0786-E1-2014.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). Resolución 833-E8-2014 de las 10:03 horas del 3 de marzo de 2012. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/0833-E8-2014.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 1174-E8-2015 de las 12:00 horas del 3 de marzo de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1174-E8-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 1337-E1-2015 de las 11:30 horas del 11 de marzo de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1337-E1-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 1383-E8-2015 de las 14:45 horas del 13 de marzo de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1383-E8-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 1459-E8-2015 de las 12:00 horas del 19 de marzo de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1459-E8-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 259-E10-2015 de las 13:40 horas del 14 de enero de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0259-E10-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 3330-E8-2015 de las 10:25 horas del 6 de julio de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3330-E8-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 3484-E1-2015 de las 15:40 horas del 9 de julio de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3484-E1-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 4058-E10-2015 de las 15:30 horas del 9 de julio de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4058-E10-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 5860-E9-2015 de las 9:00 horas del 30 de setiembre de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/5860-E9-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución 7285-E8-2015 de las 13:35 horas del 11 de noviembre de 2015. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/7285-E8-2015.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 1062-E3-2016 de las 12:10 horas del 10 de febrero de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1062-E3-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 1180-E10-2016 de las 11:25 horas del 19 de febrero de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1180-E10-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 1347-E4-2016 de las 9:30 horas del 26 de febrero de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1347-E4-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 1353-M-2016 de las 11:40 horas del 26 de febrero de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/municipales/1353-M-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 1571-E1-2016 de las 9:15 horas del 4 de marzo de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/1571-E1-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 2038-M-2016 de las 10:50 horas del 18 de marzo de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/municipales/2038-M-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 2095-E8-2016 de las 15:50 horas del 18 de marzo de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/2095-E8-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 2577-E8-2016 de las 14:45 horas del 15 de abril de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/2577-E8-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 3603-E8-2016 de las 10:00 horas del 23 de mayo de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3603-E8-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 3783-E9-2016 de las 9:31 horas del 31 de mayo de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3783-E9-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 560-E8-2016 de las 9:30 horas del 21 de de enero de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/0560-E8-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 5989-E3-2016 de las 14:15 horas del 6 de setiembre de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/5989-E3-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 6187-E9-2016 de las 13:40 horas del 13 de setiembre de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/6187-E9-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 6959-E1-2016 de las 15:40 horas del 18 de octubre de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/6959-E1-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 7041-E1-2016 de las 16:00 horas del 21 de octubre de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/7041-E1-2016.html>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Resolución 7418-E1-2016 de las 9:35 horas del 8 de noviembre de 2016. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/7418-E1-2016.html>

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

Zovatto, D. (1998) *La Financiación Política en Iberoamérica: Una visión preliminar comparada en la financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH/CAPEL.