

Reformas a las elecciones municipales: ¿Verdadera necesidad o retórica política?

Gabriela Aguilar Herrera *
gabiagh@yahoo.com

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de mayo del 2006.

Revisión, corrección y aprobación: 10 de julio del 2006.

Resumen: Con la entrada en vigencia del Código Municipal de 1998, el sistema electoral patrio dio un viraje significativo, al completar la elección popular en los gobiernos locales. El presente artículo analiza la necesidad de replantear la ubicación temporal de esas elecciones municipales, de manera que éstas se realicen en conjunto para todos los puestos de elección popular en el ámbito local y preferiblemente como "elecciones de medio periodo", en condiciones que permitan a todos los protagonistas del proceso electoral tener una amplia posibilidad de participación.

Palabras claves: Reformas electorales / Elecciones municipales / Elecciones locales / Proceso electoral

Abstract: When the Municipal Law became effective in 1998, the Costa Rican electoral system experienced a significant change by completing its popular election of local government delegates. This article analyses the necessity of a better thinking about the moment in time for celebrating those municipal elections, in a way that all local governmental delegates be chosen at the same time and preferably as "mid-term elections", under conditions that give every electoral process protagonist full possibility of participation.

Key words: Electoral amendments / Municipal elections / Local elections / Electoral process process

* Defensora Pública en Ejecución de la Pena del Poder Judicial. Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia.

Tabla de contenido

- I. Marco referencial a modo de introducción
- II. Actual sistema electoral de los gobiernos municipales y sus antecedentes inmediato.
- III. Antecedentes socio políticos y jurídicos que inciden en el actual sistema electoral de los gobiernos locales en Costa Rica. Principales cuestionamientos al sistema electoral de los gobiernos locales patrios
 - a) Ubicación temporal de las elecciones locales cuestionamiento respecto a la exclusión de organizaciones cívicas, el sistema de listas cerradas y bloqueadas y cuestionamientos a la barrera electoral.
 - b) Ausencia de financiamiento mediante deuda política, de los postulantes de candidaturas a nivel local.
- IV. IV- Principales cuestionamientos al sistema electoral de los gobiernos locales patrios.
- V. ¿Necesidad de una reforma del sistema de elecciones municipales? propuestas legislativas y criterios jurídicos de relevancia.

Conclusiones

Fuentes consultadas

I-Marco Referencial:

De conformidad con el artículo primero de la Constitución Política, Costa Rica es una República democrática, libre e independiente. El gobierno nacional se caracteriza por ser alternativo y representativo. La historia constitucional patria evidencia que desde el inicio de la formación del Estado en 1821, las Cartas Fundamentales incorporaron el concepto de separación de poderes de John Locke (1691), desarrollado posteriormente por Montesquieu en su libro "El espíritu de las leyes"; esto implica que el gobierno lo ejercen el Poder Ejecutivo, el Legislativo

y el Judicial.¹ A esa triada clásica, se suma desde la Constitución Política de 1949 un Tribunal Supremo de Elecciones que organiza, dirige y vigila los actos relativos al sufragio, contando al efecto con el rango e independencia propios de aquellos Poderes (artículos 1, 2, 9 y 99 de la Carta Magna). La mencionada separación, en un gobierno pluralista como el costarricense, supone el control del poder concedido constitucionalmente a los diversos Poderes mediante un sistema de *frenos y contrapesos* tendiente a impedir los excesos de uno sobre otro y en definitiva, la instauración de líneas de mando propias del autoritarismo o la anarquía.

Paralelamente al gobierno nacional, coexisten los denominados *gobiernos locales*. Su existencia está determinada por la división administrativa del territorio nacional en provincias, cantones y distritos, siendo que en cada cantón existe un Municipio, a razón de un total de ochenta y un gobiernos locales en el país. Cada Municipio se entiende constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón y tiene como primordial objetivo *el promover y administrar sus propios intereses*.² La lógica democrática que impera a nivel nacional, se replica en los gobiernos municipales, los cuales cuentan con un Alcalde (funcionario con labores ejecutivas) y un cuerpo deliberante o Concejo. El número de regidores será determinado por el porcentaje de población total del país y en todo caso, contarán con igual número de suplentes (artículo 21 del Código Municipal), pero en los cantones centrales de provincia no podrán estar integrados, por menos de cinco propietarios e igual número de suplentes. A dicho Concejo pueden asistir con voz pero sin voto, los síndicos (representantes de los distritos que componen el correspondiente cantón).³ Como órganos de colaboración y vigilancia con la labor municipal, el Código Municipal regula los Concejos de Distrito, que serán tantos como distribución territorial exista por ese concepto; su integración supone

¹ Al respecto, JIMÉNEZ (Mariano) y ROJAS(Ingrid), El Poder de la Sala Constitucional en Costa Rica. **Revista Parlamentaria**, San José, volumen 3, n.3, Asamblea Legislativa, diciembre de 1995, pp. 93-97. Puntualizan los investigadores el desarrollo del concepto de separación de poderes, pasando por autores como Kelsen, Schmit, Heller y Lasalle, para dar lugar una evolución del término desde una perspectiva menos positivista y más sociológica.

² **Código Municipal de Costa Rica**, artículo 1.

³ En ese sentido, los artículos 168 y 169 de la Constitución Política de Costa Rica y el artículo 12 del Código Municipal.

cinco miembros propietarios (siendo uno el síndico) y cinco suplentes. Según el texto constitucional en su artículo 172, en casos calificados, las municipalidades pueden crear Concejos Municipales de Distrito, con autonomía funcional propia. Los mismos serán presididos por síndico municipal y un *Intendente* hará las veces de un funcionario ejecutivo (así dispuesto por Ley 8173 de 7 de diciembre de 2001, Ley General de Concejos Municipales de Distrito). En este último supuesto, se excluye la existencia paralela de Concejos de Distrito a fin de evitar duplicidad de funciones.⁴

La Municipalidad es una de las instituciones más antiguas del país, que se origina en los cabildos establecidos por los españoles en las primeras poblaciones durante el siglo XVI. En el periodo colonial, el cabildo ostentaba importantes responsabilidades, siendo el eje de la vida social, política y económica de la provincia. La Constitución Política de 1825 estableció que en cada pueblo -por pequeño que fuera- habría un gobierno local. Con la óptica de forjar un "Estado Nacional" de corte eminentemente centralista, el mandatario Braulio Carrillo eliminó los gobiernos locales (mediante la Ley de Bases y Garantías), en un afán de erradicar las iniciativas localistas que eventualmente pudieran organizarse en contra de sus ánimos dictatoriales; éstos fueron restablecidos posteriormente a su caída. La Constitución de 1847 estableció municipalidades sólo en las cabeceras de Departamento y las ordenanzas municipales, promulgadas en 1867, con reformas y adiciones posteriores, establecieron la organización básica de las municipalidades, cuya vigencia se extenderá en el siglo XX hasta la promulgación del primer Código Municipal en la década de los años setentas. En 1998 se aprueba el actual Código Municipal, que deroga el Código Municipal promulgado por ley 4574 de 4 de mayo de 1974 y las referidas ordenanzas municipales que se encontraban vigentes aún a finales del siglo próximo pasado. Las fuentes fundamentales del régimen municipal son la Constitución Política (1949) y el

⁴ Así interpretado en Voto 1529-E-2002 del Tribunal Supremo de Elecciones, de las diez horas con cincuenta minutos del catorce de agosto de 2002.

Código Municipal (1998), respecto de las cuales existen una serie de leyes conexas integrantes del marco regulatorio que rige a estos entes.⁵

Como una definición, se tiene que:

*"La municipalidad es una corporación que representa a una comunidad vecina (municipio) asentada sobre determinado territorio (cantón), para la gestión administrativa autónoma de los intereses propios (locales) mediante un gobierno electivo y representativo (gobierno municipal) que opera descentralizadamente en términos territoriales."*⁶

Una de las características fundamentales que la Constitución le reconoce a las municipalidades, es que se trata de *corporaciones autónomas* (artículo 172). Al respecto y en cuanto al carácter corporativo de estas entidades, es necesario recordar que:

*"Como es bien sabido, las corporaciones públicas constituyen grupos humanos que autoadministran sus intereses mediante la organización de un ente público exponente y gestor de ellos; y, en el caso de las municipalidades, el grupo base de las mismas lo constituye el "municipio", entendido como "el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal" (art. 1º del Código Municipal)."*⁷

En cuanto a la autonomía que caracteriza a los gobiernos locales, abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa. De ellas, cabe destacar a efectos del presente estudio, la denominada *autonomía política* de las municipalidades, misma que la Sala Constitucional ha definido como:

*"...la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como los señala nuestra Constitución Política en su artículo 169".*⁸

La autonomía política de las entidades municipales se convierte en uno de los bastiones que sostienen que hoy en día en suelo patrio alcaldes, regidores (y

⁵ PÉREZ (Maribel) y ALVARADO (Ronulfo). **El Gobierno Local en Costa Rica; Organización Política y Funciones**, San José, Dirección de Gestión Municipal del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Serie Administración Municipal N°1, 2004, p.8

⁶ PÉREZ (Maribel) y ALVARADO (Ronulfo). Op.Cit. p.9.

⁷ **Tribunal Supremo de Elecciones**, Voto n° 1104-1-E-2002, de las ocho horas quince minutos de diecinueve de junio del dos mil dos.

⁸ **Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, Voto 620-2001. En concordancia, los votos 3049-01 y 5445-99, ambos de esa Sala.

suplentes), síndicos (y suplentes), intendentes y concejales (propietarios y suplentes), sean todos puestos de elección popular. Sin embargo, el surgimiento de la normativa jurídica que faculta esa posibilidad, no se presenta como una regulación homogénea en espacio y tiempo. La elección popular de esos servidores municipales no soluciona *per se* el problema de la representatividad y legitimidad de los gobiernos locales, transitados por pluralidad de aspectos que inciden en el cumplimiento efectivo del papel que la patria les señala por mandato constitucional. Uno de esos factores, es *la modalidad* de elecciones para designar a estos servidores municipales.

II- Actual sistema electoral de los gobiernos municipales y sus antecedentes inmediatos:

Es pertinente iniciar este acápite recordando que:

"... el sufragio es un derecho público subjetivo, de naturaleza política, que tienen los ciudadanos para participar activamente en los asuntos públicos, ya sea de manera directa o por medio de representantes.

Así concebido el sufragio cumple dos funciones fundamentales: una función propiamente electoral que sirve para designar a los representantes y una función normativa que se utiliza para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso para intervenir en el procedimiento de revisión constitucional. De manera que el sufragio produce tres efectos diferentes: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación".⁹

El sufragio en Costa Rica presenta las mismas características para todos los procesos electorales: es universal, directo, secreto y libre. Es *universal* pues no admite ningún género de restricciones ni de discriminaciones, excepto por motivos de edad o de insanidad mental como prescribe la Constitución Política. Es *directo* en virtud de que el elector vota directamente por los candidatos de su elección y no por medio de representantes suyos ante un colegio electoral. Es además *secreto y libre*, como garantía de que mediante su ejercicio se manifiesta la voluntad de la mayoría.

⁹ HERNÁNDEZ VALLE, (Rubén). **"Derecho Electoral Costarricense"**, San José, Primera Edición, Editorial Juricentro, 1990, p.93.

Por sistema electoral, en sentido estricto, se entiende aquel procedimiento técnico de elección por medio del cual los ciudadanos expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder político, en respeto al principio de representación.¹⁰

En lo concerniente a los gobiernos locales, la Constitución Política estipula en el artículo 169 que éstos estarán a cargo de un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales que serán de elección popular. Los regidores “serán elegidos por cuatro años” (artículo 171 constitucional) y compete al Tribunal Supremo de Elecciones efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de los “miembros de las municipalidades” y hacer la respectiva declaratoria definitiva de elección (incisos 7 y 8 del artículo 102 de la Constitución Política). La Carta Fundamental delega en la ley los aspectos relacionados con el funcionario ejecutivo de los gobiernos locales. Con igual procedimiento de elección popular que el utilizado para designar a los regidores, la Constitución indica que debe nombrarse a los miembros de los Concejos Municipales de Distrito. Por su parte, cada distrito tendrá representación en el Concejo Municipal por medio de la figura del síndico (artículo 172 de la Constitución Política).

Antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal, aprobado por Ley 7794 30 de abril de 1998 y vigente a partir del 18 de mayo de ese año, la elección de regidores y síndicos municipales (considerados de elección popular), coincidía con las votaciones para designar Presidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. En febrero de 2002, con las elecciones presidenciales se celebró de manera conjunta la elección de regidores de las distintas municipalidades del país, instaurándose un proceso electoral diferenciado para designar a los síndicos municipales, fijándose como día de la votación de estos últimos, el primer domingo del mes de diciembre inmediatamente posterior a la elección de regidores.¹¹

¹⁰ Al respecto, véase NOHLEN, N. “Sistemas electorales”, citado por HERNÁNDEZ *Op. Cit.*, p. 71.

¹¹ Mediante resolución n°. 1543-E de las 8:35 horas del 24 de julio del 2001, el Tribunal Supremo de Elecciones aclaró algunas contradicciones normativas que se presentaban al respecto.

Con la legislación anterior al nuevo Código Municipal de 1998, el denominado en la Constitución Política como “funcionario ejecutivo que designará la ley”, era un *ejecutivo municipal* nombrado por el Concejo Municipal respectivo, semejando una relación de interdependencia por colaboración propia de órganos parlamentarios. Su designación era ajena al mandato del electorado y carecía de toda suerte de mecanismo de control por parte de los pobladores del municipio. Con la reforma del año 1998, esa trasnochada figura muta al *alcalde*, que será en lo sucesivo de designación popular en fecha conjunta con los síndicos y los restantes miembros de los Concejos de Distrito. Cabe mencionar que aunque la conformación de tales Concejos estaba previsto en el anterior Código Municipal, sólo el síndico era de elección popular, mientras que los cuatro miembros restantes de éste eran nombrados por el Concejo Municipal correspondiente. En cuanto a la elección de funcionarios suplentes, el Código Municipal señala que los suplentes del alcalde y del Concejo Municipal o los Concejos de Distrito (igual aplicaría para los Concejos Municipales de Distrito), serán de elección popular. En caso de los órganos municipales colegiados y ante una ausencia temporal o definitiva, quien preside llamará a componer el cuerpo deliberativo al siguiente candidato del mismo partido político del servidor municipal ausente, para las elecciones en que dicho regidor o concejal se presentó (artículo 12, 28 y 55 del Código Municipal). Lo anterior concuerda con el sistema de sustituciones para el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En diciembre del 2002 se celebraron las votaciones para elegir alcaldes, síndicos, intendentes y concejales de distrito en todo el país. Éstos, conjuntamente con los regidores designados en la elección del mes de febrero de ese mismo año, integraron los primeros gobiernos municipales del país, designados en su totalidad por elección popular. Para esa fecha, se eligieron ocho Concejos Municipales de Distrito y ocho intendentes, en las localidades de Cervantes, Tucurrique, Monteverde, Cóbano, Lepanto, Paquera, Colorado y Peñas Blancas.¹² En las recientes elecciones de febrero de 2006, se eligieron los

¹² ALFARO (Ronald). Elecciones Municipales y Debilitamiento del Respaldo Electoral Bipartidista en Costa Rica. Periodo 1986-2002, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, San José, Universidad de Costa

regidores municipales y se espera que en diciembre próximo, se realicen las elecciones del resto de los funcionarios gubernamentales de los municipios y sus órganos auxiliares.¹³ Lo anterior es conteste con el principio constitucional de alternancia gubernativa que debe respetarse también en el ámbito local y va cimentando el desarrollo de los gobiernos locales de elección popular.

Los principales cambios que plantea el Código Municipal de 1998 a nivel electoral, son los siguientes:

- El nuevo funcionario ejecutivo denominado *alcalde*, será de elección popular (artículo 12).
- Su periodo de gobierno es de cuatro años, iniciando funciones en febrero siguiente a la elección directa (artículo 14 en concordancia con el 134 constitucional en cuanto al principio de alternancia).
- La elección del alcalde se celebrará junto con la de los síndicos, intendentes y concejales de distrito, en el mes de diciembre inmediato posterior a las elecciones presidenciales, últimas en las que se eligen además a los regidores municipales (artículos 14 y 55, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 8173 de 7 de diciembre de 2001, Ley General de Concejos Municipales de Distrito).
- Se introduce la figura de dos alcaldes suplentes que serán de elección popular (artículo 14).
- Se presenta la posibilidad de reelección inmediata del alcalde sin definir un límite de veces, pero se introduce un mecanismo de voto plebiscitario como posibilidad para destituir al alcalde. En caso de destitución por plebiscito del alcalde, el Tribunal Supremo de Elecciones lo repondrá con la figura de los alcaldes suplentes y en caso de que no se cuente con éstos, llamará a elecciones en el respectivo cantón en un plazo máximo de seis meses (artículo 19).

Rica, Vol. 28 (1-2), 2002, p.94.

¹³ Hasta el pasado 3 de abril los partidos tenían tiempo para solicitar inscripción al TSE y los que ya están inscritos, deben presentar las nóminas de candidatos hasta el 18 de agosto. Para las elecciones locales de 2006, se inscribieron cinco partidos nuevos para postularse por las alcaldías. **LA NACIÓN** (periódico), *Cinco partidos nuevos lucharán por las alcaldías*, sábado 15 de abril de 2006.

- Se establece que los miembros de los denominados Concejos de Distrito, serán de elección popular. (artículo 55).
- En cuanto a sistemas para adjudicación de plazas, se reforma el artículo 134 del Código Electoral, estableciéndose que la elección de alcaldes y síndicos municipales se efectuará por mayoría relativa de cada cantón y distrito respectivamente, mientras que la de regidores y miembros de los Concejos de Distrito se realizará por sistema de cociente y residuo mayor.

Conviene detenerse en este último punto respecto al sistema electoral, porque como se expondrá adelante, ha suscitado algunos cuestionamientos.

El sistema de votación supone un voto único. Los alcaldes y síndicos se elegirán por representación mayoritaria, mientras que los regidores y concejales por el sistema de representación proporcional. Las candidaturas se preparan por lista cerrada y bloqueada elaborada por los partidos políticos debidamente inscritos, por lo cual el elector no puede alterar el orden de la lista ni incluir otros candidatos no incorporados en ésta. La fórmula electoral de cociente se obtiene dividiendo el total de votos válidos por circunscripción electoral entre el número de escaños disponibles en cada cantón o distrito y un subcociente reduciendo a la mitad esa cifra (como barrera electoral), para que ponderando la cifra residual, se repartan las plazas sobrantes que no hayan podido adjudicarse por sistema de cociente.¹⁴ A nivel operativo, el sistema aplica repartiendo los escaños por cociente y cifra residual, siendo el subcociente la barrera a partir de la cual se permite a los partidos obtener escaños en caso de no haber obtenido el cociente.¹⁵

Este sistema de designación para los cuerpos colegiados que gobiernan la vida local, lo define el numeral 134 del Código Electoral, siendo el mismo que se consigna para la elección de Diputados.

¹⁴ Este sistema tiene su antecedente en el conocido método de D'Hondt (lleva el nombre de su autor) o sistema de "divisor común" y fue aplicado en Bélgica por Ley de 1899. El procedimiento consiste en dividir el número de votos obtenidos por cada candidatura (lista) por el número de actas o puestos que corresponden por la circunscripción; los cocientes se ordenan y cada candidatura o lista tendrá derecho a tantos puestos como veces tenga su cifra electoral con ese divisor común. Así se desprende de PÉREZ (Nicolás). **Tratado de Derecho Político**, Madrid, CIVITAS, primera edición, 1976, p. 360.

¹⁵ En ese sentido, ALFARO (Ronald). Op. Cit. p. 94 -95.

El mecanismo electoral empleado para los legisladores es de cociente y residuo mayor. Según lo dispuesto en el artículo 135 del Código Electoral vigente, por cociente se entiende: "la cifra que se obtiene de la división de votos válidos emitidos para determinada elección, por el número de plazas a llenar mediante la misma." Por subcociente se tiene: "el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el 50% de ésta".

En lo atinente al orden de declaratoria por cociente y subcociente, el artículo 137 del Código Electoral dispone:

"Artículo 137.- En los casos de elección por cociente y subcociente, a cada partido que haya concurrido a la votación se le declarará electo en el orden de su colocación en la papeleta, por el electorado de que se trate, tantos candidatos como cocientes haya logrado. Primero se hará la declaratoria de elección del partido que mayor número de votos obtuvo en el circuito electoral de que se trate, continuándola en el orden decreciente de los mismos ...".

La anterior norma la complementa el artículo 138 del Código en referencia, al regularse que:

"... si quedasen plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual. Si aún quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior. Este mismo sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente".

De lo señalado se desprende que el sistema electoral patrio para elegir diputados, regidores y concejales opera con una barrera legal. Ésta consiste en que sólo los partidos que obtengan al menos subcociente, tienen derecho a entrar en la asignación de escaños.

Aclarado este punto, se debe destacar el papel que ostenta el Tribunal Supremo de Elecciones en las elecciones de los gobiernos locales. Atendiendo a los numerales 9 y 99 de la Constitución Política y por tratarse de materia electoral, compete al Tribunal Supremo de Elecciones la convocatoria,

organización, fiscalización, escrutinio y declaratoria de elecciones municipales, así como todos los asuntos concernientes al sufragio que puedan relacionarse con ese particular proceso electoral.

De todo lo expuesto hasta este momento, se colige que la elección del gobierno municipal por elección popular, es un proceso de alcance nacional y por ende, de gran trascendencia en la esfera de un Estado democrático. Pese a las importantes innovaciones del Código Municipal, se omitió toda referencia a reglas específicas y diferenciadas para la organización del proceso electoral municipal, situación que supone una implícita remisión a la normativa del Código Electoral en materia de elecciones nacionales. El Tribunal Supremo de Elecciones lo ha reconocido como un "tácito reenvío" al referir que:

"... la ausencia de toda regla legal relativa a la organización de las elecciones municipales de diciembre, obliga a aplicar extensivamente la regulación del Código Electoral en torno al proceso electoral, bajo el entendido que el legislador hizo un tácito reenvío a dicha normativa.

Dicha afirmación se asienta en la trascendencia democrática de dicha elección, que tiene alcance nacional y que plantea similar complejidad organizativa que el proceso dirigido a la renovación de las autoridades del Gobierno de la República.

Esa aplicación extensiva cubre la disposición particular del artículo 175 del Código Electoral, por resultar esencial dotar al Tribunal en época electoral de la suficiente flexibilidad en sus procedimientos de contratación, a fin de que pueda afrontar con éxito los imprevistos y otras situaciones especiales que surgen inevitablemente durante el mismo, habida cuenta de la rigidez del calendario electoral y de la estrechez de sus plazos, y como garantía indispensable de la alternabilidad en el ejercicio del poder local.

La necesidad de evitar que colapsen los procesos democráticos de renovación de autoridades gubernamentales se impone, independientemente de si éstos se desarrollan en el plano municipal o del Gobierno de la República; razón que determina la aplicación extensiva del Código Electoral ...".¹⁶

¹⁶ Tribunal Supremo de Elecciones, voto n° 1104-1-E-2002, de las ocho horas quince minutos de diecinueve de junio del dos mil dos.

Finalmente, un aspecto que no puede descuidarse en este análisis y que ha sido objeto de varios pronunciamientos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, es la diferencia entre residencia y domicilio electoral.

En cuanto al ciudadano, el artículo 95 constitucional fue reformado por ley 7675, eliminándose la prohibición de sufragar en un lugar diferente a la residencia. De esa manera, el potencial votante puede ejercer su derecho al sufragio en el lugar que desee por comodidad, incluso en un lugar distinto a su residencia (por ello los costarricenses residentes en el extranjero pueden votar mientras cuenten con domicilio electoral para efectos del voto en suelo patrio). Al respecto, ya la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia mediante voto 209 de las nueve horas del 13 de noviembre de 1991, había diferenciado que la residencia es el lugar donde habitualmente se mora y el domicilio es donde la persona desarrolla sus actividades e intereses. Respecto a los regidores y concejales, un requisito para su elección es el estar inscrito en la circunscripción electoral al menos dos años antes y en ese sentido, el Tribunal Supremo de Elecciones ha interpretado, por mayoría, que ese requisito se refiere al domicilio electoral y no necesariamente a la residencia efectiva del postulante.¹⁷ Esta circunstancia añade al sistema electoral de los gobiernos locales que diversos ciudadanos por multitud de razones pueden engrosar la votación de un cantón o distrito sin residir efectivamente en la zona y que algunos regidores y concejales electos, pueden no haber residido o dejar de residir efectivamente en la circunscripción territorial que representan, sin que por ello puedan verse impedidos a postularse o bien pierdan su credencial, según corresponda.¹⁸

¹⁷ En ese sentido, **Tribunal Supremo de Elecciones**, voto n° 703-E-2000 de las 10 horas del 10 de mayo de 2000. En nota separada del magistrado Luis Antonio Sobrado, éste afirma que por el carácter corporativo de las organizaciones municipales, para él el requisito de los dos años debe interpretarse como residencia efectiva del postulante a fin de concordar con el carácter democrático y representativo del gobierno local.

¹⁸ En tal sentido, el TSE ha indicado por mayoría que, tratándose de elecciones municipales, el elector puede cambiar su domicilio electoral y su voto se reputaría para el cantón o distrito por el que finalmente emite su sufragio. Así, el hecho de que su domicilio residencial se ubique en otra zona, no resulta en la ilegalidad de esa variable. En voto salvado, los magistrados Sobrado y Fallas, rescatando el carácter representativo y corporativo de los municipios, denominan la práctica del “*trasteo de votos*” como un costumbre nociva, que lesiona el proceso electoral. **Tribunal Supremo de Elecciones**, voto.º 579-E-2002 de 18 de abril de 2002.

Si bien esta inconsistencia pareciera no haber alcanzado dimensiones que ubiquen el tema como una de las grandes problemáticas del sistema electoral local, no pierde importancia a manera de previsión el plantearse desde ya una reforma que en la medida de lo posible y en respeto de los derechos políticos, evite un desmérito de la verdadera representación local por medio de ese portillo.

III- Antecedentes socio políticos y jurídicos que inciden en el actual sistema electoral de los gobiernos locales en costa Rica:

Como lo señalaba el tratadista Bidart Campos:

"la representatividad no se logra ni se impone por obra y arte de una fórmula jurídica o de una norma. Tener representatividad es un fenómeno que depende de factores mucho más complejos y sutiles. Está fuera del alcance de la normatividad. La representatividad se logra o no se logra, se tiene o no se tiene, en virtud de lo que omite aquél a quien otro le demanda que haga, para que sea algo así como su vocero, su portavoz, su intérprete, su gestor."¹⁹

Esta reflexión abre la puerta a los cuestionamientos que enfrenta el actual sistema de elección de los gobiernos locales en Costa Rica, pues se registró un alto porcentaje de abstencionismo en las primeras elecciones directas y conjuntas de alcaldes, síndicos y concejos de distrito en el país (se pasó de un 30,6% aproximado en la elección de regidores celebrada en febrero de 2002, a un 70.3% aproximado para las elecciones de alcaldes y otros en diciembre de 2002).²⁰

El abstencionismo es un fenómeno multicausal que, según las encuestas, no se reporta de manera homogénea en el territorio.²¹ Sin embargo, es un indicador determinante de la pertinencia de los sistemas electorales vigentes y permite cuestionarse el carácter representativo y democrático que éstos suponen en la práctica.

¹⁹ BIDART CAMPOS (Germán). *Democracia y Representación*, Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral, **Memorias del Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral**, UNAM, primera edición, México, 1993, p.30.

²⁰ ALFARO (Ronald). Op. Cit.128.

²¹ Ibid.

Un primer aspecto que hay que reconocer, es la cultura política del costarricense a nivel general. En los últimos 50 años y a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1949, precedida históricamente por una guerra civil, el comportamiento electoral mostró una estabilidad relativa que ha permitido mantener la convivencia democrática y la alternabilidad en el poder. Sin embargo, en los últimos años y a raíz de un innegable desencanto con la clase política, se han incrementado los niveles de abstencionismo electoral generalizado y ha mutado la tendencia bipartidista de gobierno que propulsaba el electorado.²² Producto de la guerra civil apuntada y del alejamiento de los sectores políticos “vencidos”, en la elección de 1948 tan sólo vota el 53 % del padrón electoral y hasta 1958, se ubica en más del 30%. En los años sesentas y setentas, dichos niveles de abstencionismo se redujeron, oscilando entre un 16% al 20.1%. En los años ochentas, se presentó una crisis económica e institucional en el país, producto del agotamiento del modelo de desarrollo vigente y algunos apuntan el inicio de un estancamiento en el crecimiento económico que se manifestó con fuerza en las gestiones de bienestar social impulsadas hasta entonces por el Estado. La factura de “los hijos de la crisis de los ochentas” no se cobra hasta finales de los noventas, en que estos engrosan el padrón electoral. A la disconformidad de este grupo de jóvenes votantes, se añade el desencanto que en general el pueblo costarricense vive a raíz de ciertos escándalos políticos protagonizados por representantes de los partidos mayoritarios, mismos que se incrementan a partir del nuevo milenio. De esa forma, en las votaciones de 1998, el nivel de abstencionismo es de 30.01% y en el año 2002 este llega a un aproximado de 32%, siendo que por primera vez en la historia patria no se logra superar el 40% de mayoría electoral y es necesaria una segunda ronda para elegir al Presidente de la República.²³

²² ZELEDÓN (Fernando). *Siembra Vientos: Las Primeras Elecciones Directas de Alcaldes en Costa Rica, Lo Municipal y las Tendencias en la Cultura Político Electoral, Elección en las Alcaldías 2002*, San José, Fundación Friedrich Ebert, Procesos y Universidad de Costa Rica, primera edición., 2004, pp.62-69.

²³ Así en ZELEDÓN (Fernando), Op. Cit., p.62-79.

Este panorama es determinante para contextualizar el comportamiento electoral en las elecciones locales, facilitando la comprensión de los cuestionamientos sobre el sistema vigente para elección de gobiernos locales y permitiendo determinar si efectivamente es necesaria una reforma al sistema electoral que los rige. No puede perderse de vista que la elección de gobiernos locales se reporta bajo el patrocinio de los partidos políticos y que el descontento con la clase política por parte del electorado, puede afectar el apoyo popular a los representantes cantonales y distritales. Sin embargo, el reformular algunos aspectos jurídicos relacionados con la elección de los gobernantes locales, eventualmente puede potenciar mayor conocimiento del electorado de la función local, mayor participación en su gobierno inmediato y tal vez, ese sea un modo de robustecer la participación política que se espera de un pueblo soberano en una democracia. Especialmente, porque pese a todo el malestar del pueblo con lo político, la oportunidad de elegir alcaldes de manera directa fue percibido mayoritariamente como un factor democratizante del sistema político costarricense (54.8%).²⁴

Ahora bien, aunque el proceso de elección popular de los gobiernos locales implica en sí un avance en el proceso de descentralización administrativa del Estado, históricamente Costa Rica se ha caracterizado por el centralismo de un gobierno de corte Presidencialista, donde tradicionalmente se le ha dado más importancia a las elecciones presidenciales que a las de corte local.²⁵ Este aspecto pareció confluir con otros factores para determinar la cifra de abstencionismo reportado para las elecciones municipales de diciembre de 2002.

²⁴ En el informe Estado de la Nación de 2001, se señala que la mayoría de las personas no participa en la deliberación y evaluación de los asuntos públicos de su localidad. Hay poca apertura y promoción de la participación ciudadana de los gobiernos locales. **Proyecto Estado de la Nación**, Informe sobre auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, Capítulo 8 “Los Gobiernos Locales”, Vol. 2, 2001. En igual sentido, ESPINOZA y otros, Op. Cit. p.49. En esta última fuente se indica que un grupo encuestados catalogó como importantes las elecciones presidenciales en un 85%, mientras que sólo el 65% expresó la importancia de las elecciones de alcaldes para el 2002.

²⁵ Así se sugiere en ESPINOZA (Rowland), ESTRADA (Víctor), GOMEZ (Steffan) y JIMENEZ (Luis Emilio). Las Elecciones de Alcalde y el Sistema Democrático: Percepciones y Expectativas de la Población Costarricense. **Elección en las Alcaldías 2002**, Op. Cit. , pp.49.

Otra particularidad de gran trascendencia, es la manera en que se fragua la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal en la Asamblea Legislativa. Al respecto, el entonces diputado Mario Carazo comenta que en la legislatura de 1994-1998, en la Asamblea Legislativa se formó una Comisión Especial para dictaminar algunos proyectos referentes a la materia municipal, siendo la más importante, una reforma integral al Código Municipal. La Ley que pone en vigencia el nuevo Código Municipal fue aprobada en las postrimerías de una nueva administración y se tramitó de manera acelerada por iniciativa de unos pocos legisladores que comprendían la dimensión de la reforma. La aprobación en esas circunstancias motivó que muchos diputados desconocieran el material sobre el que legislaban, pero esa pareció la única manera para tratar de implementar un marco jurídico más participativo que permitiera a los gobiernos locales cobrar protagonismo en la democracia nacional. Aunque lo oportuno habría sido concordar el nuevo cuerpo normativo con algunas disposiciones del Código Electoral, especialmente respecto a regidores, la experiencia había enseñado que en esa legislatura todas las reformas de corte electoral se enfrentaron infinidad de problemas y obstáculos. Por esa razón, se evitó plantear una revisión normativa complementaria con el Código Electoral y se suprimió además la consulta previa al Tribunal Supremo de Elecciones al “camuflar” la reforma como meramente municipal.²⁶ La reforma surge entonces de sectores más relacionados con el trabajo cotidiano de las municipalidades y su eco en unos cuantos legisladores, que en el seno de las estructuras centrales de los partidos políticos. Tal vez por eso, ante la elección de diciembre de 2002, esas estructuras desconocieron un aporte financiero para los candidatos a alcaldes (además del incremento de gastos que generó una segunda ronda electoral) y en general, el primer proceso de elección de esos funcionarios se vivió como lo que la doctrina denominó un *franquiciamiento* de los partidos, en que los candidatos a alcalde se conformaron con usar símbolos del partido como nombre y bandera.²⁷

²⁶ CARAZO (Mario), Una Audacia que Genera Expectativas. **Elección en las Alcaldías 2002**, Op. Cit. pp.131-132.

²⁷ En ese sentido, Ibid, p. 134-135 e igualmente, ALFARO. Op.Cit. p. 119.

IV- Principales cuestionamientos al sistema electoral de los gobiernos locales patrios.

A) Ubicación temporal de las elecciones locales:

Un primer aspecto que ha generado gran controversia en cuanto a la pertinencia del sistema en que se eligen los gobiernos locales, es la programación cronológica para elegir a los diferentes funcionarios municipales de elección popular.

En primer orden, cabe cuestionarse la procedencia de mantener separadas las elecciones de regidores de las de alcaldes, síndicos y concejales. Todos estos servidores componen el gobierno municipal y propiciar una oferta electoral a nivel local que integre a todos los candidatos, permite presentar al elector una propuesta más homogénea para resolver los problemas comunales. Recuérdese que las candidaturas las proponen los partidos políticos y pareciera una mejor estrategia para dar cohesión ideológica al plan gubernativo, el presentar un programa de acción conjunta en los sectores ejecutivo y legislativo del gobierno municipal. Esta fue catalogada como una necesidad de primer orden en el Primer Congreso de Descentralización y Poder Local, celebrado en San José en agosto de 2000. Específicamente en el tema de reformas electorales, se acordó estatuir las elecciones diferenciadas de regidores, síndicos y alcaldes municipales como grupo, respecto de las elecciones nacionales en las que se eligen Presidente, Vicepresidentes y Diputados.²⁸

La ubicación de las elecciones de alcalde para iniciar funciones en febrero siguiente a las elecciones presidenciales, reporta complicaciones funcionales a lo interno de la institución municipal. En ese sentido, el presupuesto del año en que inicia funciones aquella autoridad, es aprobado y presentado por el Concejo Municipal entre agosto y setiembre del año anterior, siendo que al Alcalde entrante no participa en la elaboración del presupuesto con el que debe trabajar el primer año de gestión y eso incide en su programa de gobierno en términos de

²⁸ **Memoria del Primer Congreso de Descentralización y Poder Local.** Unión nacional de Gobiernos Locales, CONADECO, IFAM y Ministerio de Seguridad Pública, Costa Rica, agosto de 2002, p. 58.

disponibilidad de recursos.²⁹ Es así como el inicio de funciones de manera paritaria para alcaldes y regidores, los situaría en igualdad de condiciones respecto del presupuesto y a la vez, evidenciaría la necesidad de una reforma para posibilitar una elaboración presupuestaria más cercana con el efectivo desempeño del nuevo gobierno local.

Un aspecto ligado con la falta de una cultura de gobiernos locales en el país, es el *factor arrastre* que puede generarse al ubicar concomitantemente las elecciones locales con las nacionales. Recuérdese que el margen de abstencionismo en votaciones de regidores -que se realizaron en misma fecha que las elecciones presidenciales- fue de un 30,6% aproximado, mientras que el de alcaldes, síndicos y concejales en diciembre de 2002, fue de un 70.3%. El *factor arrastre* opera de manera variable en espacio y tiempo del territorio nacional, diversidad que amerita un estudio adicional a esta investigación.³⁰ No obstante, lo cierto es que la votación para autoridades locales ha demostrado a nivel estadístico ser más nutrida (aunque no equiparable a la votación para Presidente o legisladores) cuando convergen con elecciones presidenciales y no necesariamente por interés en estructurar el gobierno local, sino porque acudiendo a éstas, el elector cuenta con la facilidad de llenar las papeletas en todas las categorías, incluidas la de puestos locales, si es que se le facilitan. Tal afirmación resulta lógica, pues si el votante tuviese plena conciencia de la importancia de elegir democráticamente a sus representantes locales, no se habría presentado una escalada tan considerable en los porcentajes de abstencionismo en un mismo año, como fue el caso de las elecciones de 2002

²⁹ En ese sentido, ZELEDÓN. Op. Cit. p. 73.

³⁰ El *factor arrastre* ha utilizado terminológicamente por los analistas políticos, para explicar la preferencia del elector a votar por diputados y gobernantes municipales del mismo partido político del candidato presidencial de su preferencia, especialmente cuando las elecciones a esos puestos se llevan a cabo de manera simultánea. En ese sentido, algunos politólogos como Fernando Sánchez sugieren que en Costa Rica las elecciones de legisladores y funcionarios municipales se ven fuertemente influenciadas por las elecciones para Presidente. En criterio de este autor y enfocándose propiamente a las elecciones legislativas, explica que probablemente ese arrastre se da porque en criterio del elector así asegura a su candidato presidencial. Así en SANCHEZ (Fernando), Sistema Electoral y Partidos Políticos: Incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 27 (1), 2001, p. 141. Sin embargo, otros estudiosos como ALFARO, Op. Cit, p. 103, advierten que si bien la simultaneidad de los procesos electorales (presidenciales, parlamentarios y municipales) ejercen influencia en los resultados electorales, un estudio estadístico de 1986 a 2002 evidencia que ese no es un factor determinante, pues los ciudadanos han acrecentado su tendencia a fraccionar el voto.

(por supuesto, reconociendo otras variables que además incrementaron el ausentismo en las urnas para el proceso electoral celebrado en diciembre de ese año).

Otro de los cuestionamientos a la concurrencia de elecciones municipales en diciembre del año en que se realizan las elecciones nacionales, son de tipo logístico. Diciembre es el mes de estación lluviosa en muchas zonas del país, a lo que se suma que en esa época finaliza el año escolar con su consecuente período de exámenes y se aproxima la celebración de la Navidad en un pueblo que es de los pocos Estados confesionales del mundo, de tal suerte que la atención del elector está dispersa o se ve limitada por las variables apuntadas, restringiendo de alguna manera su concurrencia a las elecciones fijadas para esas fechas. También es válido pensar que si ese mismo año se reportaron elecciones nacionales, el ciudadano y los representantes estatales o partidarios que acudieron a ese proceso, presentarán un eventual desgaste.

Todos los anteriores aspectos apuntan a la necesidad de estatuir las elecciones municipales de manera diferenciada pero en conjunto para acaldes, regidores, síndicos y concejales. Preferiblemente en estación seca, en periodo de vacaciones estudiantiles que le permitan a los padres, jóvenes y niños participar de ese proceso electoral, en fecha ajena a la Navidad y con suficiente lejanía de las elecciones nacionales para que el electorado y los diferentes protagonistas de la materia electoral puedan prepararse para afrontar tales elecciones con el conocimiento y reflexión que merecen (valga recordar que para las pasadas elecciones municipales del 2002, incluso fue necesario suspender el proceso electoral en la provincia de Limón, y en los cantones de Alvarado, Jiménez y Turrialba de la provincia de Cartago y Sarapiquí de la provincia de Heredia, en razón de lluvias e inundaciones en la zona. Esta situación obligó reponer y realizar las elecciones respectivas en esas localidades el 19 de enero del 2003).

B) Cuestionamiento respecto a la exclusión de organizaciones cívicas, el sistema de listas cerradas y bloqueadas y cuestionamientos a la barrera electoral:

El sistema de designación de las autoridades gubernamentales a nivel local, es una réplica de la metodología empleada para elegir a los miembros del Poder Ejecutivo o Legislativo a nivel nacional, según corresponda.

En diversos foros relacionados con el acontecer nacional, se ha propuesto la necesidad de reformar la legislación para que las organizaciones cívicas puedan proponer candidatos a los Concejos Municipales o Distritales y además, se imponga un sistema de voto preferencial y no por listas cerradas y bloqueadas.³¹

El T.S.E. mediante proyecto de reforma integral al Código Electoral presentado en la Asamblea Legislativa en febrero de 2001, propuso la ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidaturas a escala local, habilitando la figura de los grupos independientes (expediente 14268). Además, el proyecto propone otra serie de medidas como el desbloqueo de listas para que los electores ejerzan el voto preferente a dos candidatos de la nómina del partido y la eliminación de la barrera electoral.³²

Las propuestas referidas a romper el monopolio de los partidos en la mediación con el electorado, supondría como mínimo una reforma legal y para algunos, hasta constitucional, a fin de permitir la formulación de candidaturas al margen de los partidos políticos y favorecería además replantearse el sistema de elección por listas cerradas y bloqueadas que opera también a nivel legislativo (se habla de desafectar el bloqueo de las listas o estatuir una posibilidad de combinación).

³¹ Así se reseña en **Memoria del Primer Congreso de Descentralización y Poder Local**. Op. Cit. p. 58 y lo rescata MIDEPLAN en su Plan 1998-2002, al proponer una reforma al Código Electoral y el Código Municipal para permitir que las y los ciudadanos puedan presentar candidaturas a cargos municipales de elección popular, sin necesidad de pertenecer a partidos políticos y para que las elecciones municipales se lleven a cabo a medio período. Información disponible en <http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/Economico/Lucha-corrupcion/index1.html> (consultado el 11-4-06). Igualmente el TSE mediante proyecto de reforma integral al Código Electoral presentado a la Asamblea Legislativa en febrero del 2001, propuso la ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidaturas a escala local, habilitando la figura de los grupos independientes (exp. 14268). El proyecto puede consultarse en la página electrónica del TSE (www.tse.go.cr).

³² El proyecto puede consultarse en la página electrónica del TSE (www.tse.go.cr).

En la actualidad, la Sala Constitucional conoce de acción de inconstitucionalidad (exp. 05-008515-0007-CO), referente a la pertinencia de mantener el monopolio de los partidos políticos como única forma de participar en las diversas elecciones populares. La postura de la Procuraduría General de la República ha amparado esa exclusividad en materia de elecciones municipales, mientras que consultado el Tribunal Supremo de Elecciones, es de la opinión de que en esas votaciones, no aplica la exclusividad de los partidos políticos. Al respecto, el TSE consideró que la regulación del artículo 98 constitucional no se extiende al ámbito de las elecciones municipales, pues el numeral se refiere a la "política nacional". Siguiendo esta misma lógica, el constituyente reguló lo relativo al financiamiento electoral para las elecciones nacionales de presidente, vicepresidentes y diputados, más no previó el financiamiento de las elecciones municipales.³³

A los cuestionamientos, se suman las interrogantes de mantener la barrera electoral. En Derecho Electoral suelen emplearse como sinónimos los vocablos *barrera electoral*, barrera legal, barrera mínima, o también umbral mínimo (Nohlen):

"Se define como tal, a las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso. Según Nohlen, se habla de una barrera legal cuando se limita el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medio de factores inherentes al sistema electoral, sino por medio de la determinación de condiciones especiales."³⁴

Como se ha indicado en párrafos anteriores, en Costa Rica la barrera electoral la instauro el subcociente, perdiendo los partidos que no alcanzan ese

³³ Criterio vertido en expediente 05-008515-0007-CO de la Sala Constitucional, por el Tribunal Supremo de Elecciones, respecto de acción de inconstitucionalidad presentada respecto del artículo 74 del Código Electoral.

³⁴ En http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/barrera%20electoral.htm, consultado el (20-4-06).

porcentaje, la posibilidad de obtener puestos de representación popular. El descontento surge porque el sistema expuesto podría en determinados supuestos, favorecer que se distribuyan escaños por cifras residuales que resultan inferiores al total de votación obtenida por los partidos excluidos en razón de la aplicación de la barrera electoral. Se aduce un favorecimiento a los partidos mayoritarios.

En una democracia representativa como la nacional, teóricamente el voto tiene igual valor. Sin embargo, el sistema de barrera electoral pareciera legitimar un sesgo para el sector poblacional que mediante su sufragio, dio una cuota determinada de apoyo a una representación política. Lo anterior cuando, llegado el caso, se priorizan cifras residuales incluso significativamente muy inferiores a la totalidad obtenida por el partido minoritario que no logró obtener el subcociente.

A nivel de elecciones municipales, resulta determinante visualizar por medio de la asignación de una cuota representativa, a todos los sectores del electorado. En ese sentido, la barrera electoral limita la participación igualitaria de los partidos minoritarios, en detrimento del grupo poblacional que ha depositado su apoyo a éstos al acudir a las urnas electorales.

En definitiva y respecto al tema, los planteamientos se centran en tres aspectos:

1. Postulación también permitida a grupos independientes.
2. Voto preferente que podría serlo para solo dos plazas, con lo cual el resto queda dentro de una lista cerrada que pasa a serlo desbloqueada (otras latitudes permiten la postulación abierta, en el momento de la votación "lista abierta").
3. Eliminación de la barrera electoral.

C) Ausencia de financiamiento mediante deuda política, de los postulantes de candidaturas a nivel local:

Como se expuso en líneas superiores, por la forma en que se aprobó la reforma que permite la elección popular de alcaldes, síndicos y concejales, no se realizó una modificación integral que permitiera dimensionar los alcances a nivel de deuda política, ni se tomó la previsión de que los partidos políticos destinaran

alguna proporción de ésta para coadyuvar a nivel interno con esas postulaciones. Es más, toda la normativa del Código Electoral en cuanto a liquidaciones y reconocimiento de los gastos partidarios por ese concepto, penden de las elecciones nacionales de Presidente, Vicepresidente y Diputados. Para complicar más el panorama, al obviarse la consulta previa del proyecto al Tribunal Supremo de Elecciones, se careció del criterio de esa instancia en la materia.

La gran limitación en este eje temático es lo dispuesto en el numeral 96 constitucional y en los artículos 176 y siguientes del Código Electoral, en el sentido que el Estado contribuirá en un 0,19 % del PIB, a sufragar gastos de los partidos políticos participantes en las elecciones para Presidente, Vicepresidente y para Diputados de la Asamblea Legislativa.

El inciso 4 del texto constitucional restringe la contribución a los partidos que alcancen un 4% de los sufragios emitidos a **escala nacional** o los inscritos a **nivel provincial** que obtuvieren ese mismo porcentaje o eligieren por lo menos a un **Diputado**.

No se cuenta entonces con fundamento constitucional ni legal para admitir el financiamiento mediante la deuda política en materia de elecciones municipales.

V. ¿Necesidad de una reforma del sistema de elecciones municipales?. Propuestas legislativas y criterios jurídicos de relevancia.

El panorama nacional descrito a nivel de elecciones de funcionarios locales de elección popular, innegablemente evidencia un proceso seccionado del contexto democrático del país, caracterizado por lagunas normativas en aspectos fundamentales que garantizarían una efectiva representación de las circunscripciones territoriales.

Sin desmeritar el logro por democratizar la elección de todos los protagonistas del gobierno local, se requieren reformas inminentes, especialmente en cuanto a la ubicación temporal de esos procesos electorales y en el plano presupuestario.

No se han hecho esperar diversos proyectos de ley en procura de mejorar en el sistema electoral descrito. Dentro de los más relevantes, se ha de mencionar los siguientes:

-Expediente legislativo 14.268: Su objetivo era que las elecciones municipales de regidores, alcaldes, síndicos y concejales, así como intendentes, se realizaran el primer domingo de febrero dos años después de la elección del Presidente, Vicepresidentes y Diputados a la Asamblea Legislativa. Dicho proyecto contó con el apoyo del Foro de Participación Ciudadana.³⁵

- Expediente legislativo 15.114: Contempla la modificación de los artículos 12, 14, 16 y 21 del Código Municipal ley N° 7794, del 30 de abril de 1998 y de los artículos 97 y 98 y sus reformas del Código Electoral, ley N° 1536, de 10 de diciembre de 1952, con el fin de que todas las autoridades locales sean electas popularmente el primer domingo de febrero, correspondiente al segundo año posterior a la última elección de Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados. Igual que el anterior, contó con el apoyo del Foro de Participación Ciudadana.³⁶

- Expediente legislativo 14.907: Propone reformar el artículo 75 del Código Electoral para que los candidatos a Alcalde, Regidor y Síndico municipal y los miembros de los Concejos de Distrito puedan postular su nombre como candidatos ante el Tribunal Supremo de Elecciones de manera independiente o por medio de partidos políticos; observando los requisitos mínimos fijados en el Código Municipal, para ser candidato y desempeñar el cargo.³⁷ Dicho proyecto cuenta con dictamen negativo del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, que al respecto refirió:

“Sobre el particular, el artículo 98 constitucional expresa que ***Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre***

³⁵ Publicación del 22 de marzo de 2004 bajo el título Régimen Municipal, en http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/asp/regimenmuni/cat_sjr_12.aspx (consultado el 11-4-06).

³⁶ Ibid.

³⁷ Expediente N° 14.907 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.

Los partidos políticos expresaran el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos” (la negrilla y el subrayado no son del original).

Todo lo anterior, permite concluir, que de conformidad con el precepto constitucional, es únicamente a través de los partidos políticos, que sus miembros pueden optar como candidatos de los citados puestos. Por otra parte, lo que dispone sobre el particular el artículo 75 del Código Electoral, es que los candidatos a regidores y síndicos municipales se designarán según prescriba el estatuto de cada partido político.”³⁸

Como se advirtió anteriormente, el Tribunal Supremo de Elecciones es del criterio que al referirse el constituyente a las elecciones “nacionales”, excluyó a las municipales y por ende, no compartiría el criterio de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa. Además, habría que recordar que por tratarse de materia electoral, el Tribunal debe ser consultado sobre el tema.

-Expediente Legislativo N.º 15.960: Propone reformar el artículo 171 de la Constitución Política para legitimar las elecciones de medio periodo de funcionarios locales de elección popular y asegurará el reconocimiento de la deuda política. El texto propuesto presenta la siguiente redacción:

“Artículo 171.- *El alcalde y los regidores municipales, serán elegidos, mediante elecciones de medio período, que se realizarán el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales para elegir presidente, vicepresidentes y diputados, y se instalarán el primero de mayo del año correspondiente.*

El alcalde y los regidores municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñaran sus cargos obligatoriamente.

El Estado contribuirá a sufragar los gastos en que incurran los partidos políticos en estas elecciones con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección para presidente,

³⁸ Oficio N° 1293-12-2002 del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, elaborado por la Licda. Tatiana Arias Ramírez, pp. 16-17.

vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje. Para recibir este aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participen en los procesos electorales señalados en este artículo y alcancen al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos para los partidos inscritos a escala nacional en cada cantón donde participen con candidaturas, o los inscritos a escala provincial que obtengan como mínimo ese porcentaje en la provincia o elijan, por lo menos, un alcalde o alcaldesa o dos regidores o regidoras.

La ley determinará el número de regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco regidores propietarios e igual número de suplentes." ³⁹

Este proyecto es del año 2005 y como uno de los más nuevos sobre el tema, carece del estudio pertinente para ponderar su viabilidad. Sin embargo, retoma dos de los principales cuestionamientos al sistema electoral estudiado, sea en cuanto a ubicación temporal de las lecciones locales y en lo atinente al presupuesto.

Siempre en materia de reformas jurídicas del sistema electoral de gobiernos locales, resulta ilustrativo el criterio vertido mediante **dictamen OJ-089-2005 de 4 de julio del 2005 de la Procuraduría General de la República**. El estudio responde una consulta de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa respecto al tema de la posible elección de regidores municipales a medio período.

En primer término, aclara el órgano superior consultivo que la materia a determinar es propia de la discrecionalidad legislativa, por lo que se expone es una mera opinión jurídica de la Procuraduría General de la República, sin ningún efecto vinculante para la Asamblea Legislativa por no ser Administración Pública. Hecha esa advertencia, estima el Procurador Constitucional Dr. Fernando Castillo,

³⁹ Expediente N.º 15.960 de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

que las elecciones de los regidores municipales a medio período constitucional “resultan convenientes, necesarias y fortalecen la democracia costarricense”.

En abono de tal posición se rescata que hasta el año de 1948, en Costa Rica se realizaron elecciones de medio período para elegir la mitad de los miembros del Congreso Constitucional (artículo 76 de la Constitución Política de 7 de diciembre de 1871). Una de las tantas innovaciones que tiene la Constitución Política de 1949, es la eliminación de las elecciones de medio período y la carrera parlamentaria.

El constituyente se decantó porque las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República (artículo 133 constitucional), los miembros del Poder Legislativo (numeral 107 constitucional) y los regidores municipales (artículo 171 constitucional), se realizaran el mismo día. Lo anterior tiene su fundamento en el *principio de interpretación de unidad de la Constitución*, el cual supone que las normas constitucionales no pueden interpretarse en forma aislada, sino que han de referirse a la totalidad del texto. Como primera observación, a criterio de la Procuraduría:

“el regular las elecciones de medio período para los regidores municipales, no es una materia disponible del legislador, pues se encuentra normada en la Carta Fundamental. Consecuentemente, solo mediante el ejercicio del Poder Reformador se podría llevar a buen término la idea que nos ocupa”.

Además, se apunta que desde 1953 al día de hoy, siempre se ha realizado en la misma fecha las elecciones para elegir los miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo y Municipal (con excepción de la segunda vuelta en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República, en el año de 2002), materia prevista en el numeral 138 constitucional; mientras que la elección de los alcaldes y otros funcionarios del régimen municipal también en ese mismo año, es materia no regulada en la Carta Fundamental y por consiguiente, disponible para legislador.

Apoyando el procedimiento de la reforma parcial a la Carta Fundamental para establecer las elecciones de regidores municipales a mitad de período constitucional, el señor Procurador arguye que al desvincularse la elección de los

regidores municipales de la elección de Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados, se rompe el "monopolio" que ejercen esas elecciones sobre la actividad político-electoral (por lo menos en el ámbito cantonal) y se permite así postular a personas de mayor trayectoria, integridad, liderazgo y capacidad para esos puestos. Como contrapartida, se considera que el cuerpo electoral tendría un contexto para prestar mayor atención a este tipo de elecciones, potenciando la participación política inteligente de los electores y eventualmente, fortalecimiento la democracia.

Se recuerda en el dictamen en cuestión, que en la mayoría de los países del mundo, las elecciones de medio período (se cita el caso de los Estados Unidos de América, donde el Senado se renueva un tercio de la totalidad de sus miembros cada dos años y la Cámara de Representantes, en su totalidad, también cada dos años; o como ocurre en Europa con las elecciones regionales, que están separadas de las elecciones parlamentarias), implican un mecanismo de control del electorado sobre la marcha del gobierno, de tal forma que si el mismo vota en contra del partido político que ejerce el Poder o de sus aliados -caso de las coaliciones-, es muy probable que se rectifique las políticas que se han venido siguiendo.

La Procuraduría sugiere además que no sólo se elijan a medio período los miembros del Concejo Municipal, sino también el Alcalde, tanto para evitar un doble gasto a causa de dos elecciones en el régimen municipal, como por ser lo más conveniente a los intereses públicos el que los partidos políticos presenten una plataforma política general congruente. Esta reflexión es extensiva para los otros funcionarios del régimen municipal que son electos popularmente, tales como: síndicos, miembros de los concejos municipales de distrito, miembros de los concejos de distritos, etc.

Otros aspectos que visualiza la Procuraduría como esenciales del proceso electoral local, son en el caso de optarse por las elecciones de medio período, es fundamental regular el plazo de la campaña electoral, así como definir si los partidos políticos y los grupos electorales independientes – en caso de permitirse su participación en la contienda- tendrían o no derecho a la contribución del

Estado en igualdad de condiciones, lo que también supondría una reforma al numeral 96 de la Carta Fundamental.

De las anteriores propuestas legislativas y criterios jurídicos, se colige que la necesidad de reformar o normar adecuadamente el sistema de elección popular de los gobernantes locales, es una verdadera necesidad que surge para instrumentalizar estos procesos como parte de la democracia representativa. A excepción de las interrogantes sobre el sistema de listas cerradas o el tema del domicilio electoral, las principales disconformidades con el sistema electoral vigente a nivel de gobiernos locales, han sido abordados en diferentes proyectos legislativos.

Sin un marco electoral que permita a los aspirantes de los gobiernos locales preparar una propuesta de mando integral en un contexto donde se propicie la amplia participación del electorado, la reforma vigente no pasará de ser un esfuerzo atomizado por recobrar la legitimidad de los procesos políticos que se viven en el país. Por otra parte, unas elecciones municipales carentes de un adecuado financiamiento en una nación con escasa tradición de gobierno localistas fuertes, tiene pobres esperanzas de consolidarse y convertirse en un mecanismo asertivo que garantice un adecuado nivel de gobernabilidad en las circunscripciones territoriales. Estos son los dos temas que según el presente estudio, requieren de una respuesta inmediata. Lo anterior sin desmeritar la importancia de revisar la exclusión de candidaturas no partidarias en las elecciones locales o cuestionarse la necesidad de reformar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, así como estudiar la posibilidad de limitar de alguna manera las distorsiones electorales que puede desprenderse de las variaciones en el domicilio electoral por parte de votantes, candidatos y funcionarios gubernamentales de los municipios.

CONCLUSIÓN:

Con la entrada en vigencia del Código Municipal de 1998, el sistema electoral patrio dio un viraje significativo, al completar la elección popular de los puestos de gobierno en los gobiernos locales

Sin embargo, dicha legislación impresiona como un proceso seccionado del contexto democrático del país, caracterizado por lagunas normativas en aspectos fundamentales que garantizarían una efectiva representación de las circunscripciones territoriales.

Es necesario replantearse la ubicación temporal de las elecciones municipales, de manera que éstas se realicen en conjunto para todos los puestos gubernamentales a nivel local, preferiblemente como "elecciones de medio periodo" y en condiciones que permitan a todos los protagonistas de un proceso electoral, tener una amplia posibilidad de participación.

Conviene también proponer la modificación del sistema de barrera electoral que podría limitar la representación de partidos minoritarios en las elecciones municipales, así como los sistemas para distribuir los puestos de elección popular mediante listas cerradas y bloqueadas. Por el carácter corporativo de los gobiernos locales, es determinante ampliar los mecanismos de efectiva representación del electorado.

En ese orden de ideas, igualmente es menester ponderar las posibilidades legales y constitucionales de que a nivel de elecciones por los municipios, se permita romper el monopolio de participación mediante las estructuras partidarias. Sobre el tema será indispensable esperar el criterio de la Sala Constitucional ante la acción de inconstitucionalidad que se tramita actualmente en esa jurisdicción referente a esa materia.

Habrá también que dar contenido constitucional al financiamiento de las elecciones municipales, pues se carece de fundamento constitucional y legal para admitir el financiamiento mediante la deuda política en el particular y unas elecciones municipales carentes de un adecuado financiamiento en una nación con escasa tradición de gobierno localistas fuertes, tiene pobres esperanzas de

consolidarse y convertirse en un mecanismo asertivo que garantice un adecuado nivel de gobernabilidad en las circunscripciones territoriales.

Sin un marco electoral que permita a los aspirantes de los gobiernos locales preparar una propuesta de mando integral en un contexto donde se propicie la amplia participación del electorado, la reforma vigente no pasará de ser un esfuerzo atomizado por recobrar la legitimidad de los procesos políticos que se viven en el país.

Fuentes Consultadas:

ALFARO (Ronald). "Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo Electoral Bipartidista en Costa Rica. Periodo 1986-2002". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. 28(1-2): , 2002.

BIDART CAMPOS (Germán). "*Democracia y representación : tendencias contemporáneas del derecho electoral*". En: *Memorias del Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México : UNAM, primera edición, 1993.

CARAZO (Mario), *Una Audacia que genera expectativas : elección en las alcaldías 2002*. San José, C.R. : Fundación Friedrich Ebert : Procesos : Universidad de Costa Rica, 2004.

"Cinco partidos nuevos lucharán por las alcaldías". En: *La Nación*, sábado 15 de abril de 2006.

COSTA RICA. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Plan 1998-2002*. Tomado de:
<http://www.mideplan.go.cr/pnd/Plan19982002/Economico/Lucha-corrupcion/index1.html>. Consultado el 11 de abril del 2006.

Diccionario electoral. Tomado de: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/barrera%20electoral.htm. Consultado el 20 de abril del 2006.

ESPINOZA (Rowland) y otros. Las elecciones de alcalde y el sistema democrático : percepciones y expectativas de la población costarricense : elección en las alcaldías 2002. San José, C.R. : Fundación Friedrich Ebert : Procesos : Universidad de Costa Rica, 2004.

HERNÁNDEZ VALLE, (Rubén). Derecho electoral costarricense. San José, C.R. : Editorial Juricentro, 1990.

JIMÉNEZ (Mariano) y ROJAS (Ingrid). "El Poder de la Sala Constitucional en Costa Rica". En : Revista Parlamentaria, 3(3): , diciembre de 1995.

Los Derechos Humanos y las Elecciones. Serie de Capacitación, nº 2, Centro de Derechos Humanos de Ginebra, ONU, 1994.

Memoria del Primer Congreso de Descentralización y Poder Local, Costa Rica. Unión Nacional de Gobiernos Locales, CONADECO, IFAM y Ministerio de Seguridad Pública, agosto de 2002.

PÉREZ (Maribel) y ALVARADO (Ronulfo). El gobierno local en Costa Rica; organización política y funciones. San José, C.R. : Dirección de Gestión Municipal del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM, 2004.

PÉREZ (Nicolás). Tratado de derecho político. Madrid : CIVITAS, 1976.

Proyecto Estado de la Nación. Informe sobre auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, Costa Rica, Capítulo 8 "Los Gobiernos Locales", San José, C.R. : El Proyecto, 2001.

Régimen Municipal. Tomado de: http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM.aspx/regimenmuni/cat_sjr_12.aspx. Consultado el 11 de abril del 2006.

SÁNCHEZ AGESTA (Luis) . Democracia y procesos electorales. San José, C.R. : IIDH-CAPEL, 1986.

SÁNCHEZ (Fernando), "Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica" . En : Anuario de Estudios Centroamericanos, 27(1): 2001.

VON DER GABLENTZ (Otto Heinrich). Introducción a la ciencia política. Barcelona : Editorial HEDER, 1974.

ZELEDÓN (Fernando). Siembra vientos : las primeras elecciones directas de alcaldes en Costa Rica, lo municipal y las tendencias en la cultura político electoral, elección en las alcaldías 2002. San José, C.R.: Fundación Friedrich Ebert, Procesos y Universidad de Costa Rica, 2004.

Normativa

Constitución Política de Costa Rica, 1949.

Código Electoral, Ley N° 1536 de 10 de diciembre de 1952 y sus reformas.

Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998.

Ley General de Concejos Municipales de Distrito, N° 8173 de 7 de diciembre de 2001.

Fuentes Legislativas:

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Expediente N° 14.907.

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Departamento e Servicios Técnicos. Oficio N° 1293-12-2002 elaborado por la Licda. Tatiana Arias Ramírez, pp. 16-17.

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Expediente N.º 15.960.

Jurisprudencia:

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto 620-2001.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, expediente 05-008515-0007-CO.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto 1529-E-2002 del, de las diez horas con cincuenta minutos del catorce de agosto de 2002.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto n° 1104-1-E-2002, de las ocho horas quince minutos de diecinueve de junio del dos mil dos.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto. 1543-E de las 8:35 horas del 24 de julio del 2001.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto n° 703-E-2000 de las 10 horas del 10 de mayo de 2000.

Tribunal Supremo de Elecciones, voto.º 579-E-2002 de 18 de abril de 2002.

Dictámenes:

Procuraduría General de la República, OJ-089-2005 de 4 de julio del 2005.