

Costa Rica: una sólida democracia en apuros frente a la pandemia

Eduardo Brenes Jiménez*

Costa Rica

Resumen: Costa Rica, una de las más sólidas democracias de América Latina, fue uno de los primeros países del continente en enfrentar la pandemia del covid-19 desde el mes de marzo de 2020. Su robusta estructura institucional actuó rápido desde los diversos poderes de la república para enfrentar los retos sanitarios, económicos y sociales que iba a causar la pandemia. Su larga tradición civilista lo hizo escoger una profusa producción normativa, no sin titubear acerca de los mecanismos más oportunos para enfrentar las limitaciones de los derechos fundamentales.

La situación económica y fiscal, deteriorada antes de la pandemia, ha hecho que los retos sean muy grandes pues no se vislumbra una salida fácil a las afectaciones económicas relacionadas con la productividad, el desempleo, la pobreza y la desigualdad. En materia electoral se ha actuado con presteza y rapidez gracias a que los próximos procesos serán hasta dentro de dos años, lo que le ha dado un margen de maniobra bastante amplio.

Palabras clave: democracia, Estado de derecho, institucionalidad.

Para nadie es un secreto que Costa Rica es una de las democracias más solidas de la región latinoamericana. Diferentes índices de medición de la calidad de la democracia así lo comprueban: durante 2019, por ejemplo, ocupó el segundo lugar en el Índice de Democracia según la clasificación de la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist*, solo detrás de

* Periodista con estudios en derecho, Universidad de Costa Rica. Dirigente político del Partido Liberal Progresista del cual ha sido su vicepresidente y actualmente es su Secretario General. ebrenes@liberal.cr.

Uruguay;¹ o el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina de 2016, donde se ubica en el tercer lugar del *ranking* regional, con mejores resultados en las dimensiones que miden las variables de democracia de los ciudadanos y de las instituciones del país.²

Esa democracia madura, con instituciones fuertes y duraderas, ha sido la construcción conjunta de actores políticos y sociales de un país que ha apostado de forma gradual desde el siglo XIX, y de forma más acelerada durante la segunda mitad del XX, por la construcción de una democracia de instituciones sólidas y respeto al Estado de derecho, factores que lo han hecho destacar en el contexto latinoamericano y mundial como uno de los países con una de las democracias más consolidadas del mundo.

Pero esta situación de liderazgo democrático frente al resto de la región dista de ser ideal, y el país presenta un marcado retroceso de su convivencia social y económica en las últimas dos décadas. Previo a la aparición del covid-19, Costa Rica se encontraba en una situación económica y fiscal muy delicada. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, la tasa de desempleo era de un 12,5 %, un aumento de 1,2 puntos porcentuales con respecto al mismo trimestre del año anterior;³ su déficit fiscal cerró en un 6,96 %, el peor dato en los últimos 36 años, y las proyecciones del Banco Central de Costa Rica estimaron que el desplome del producto interno bruto (PIB) sería de un -5,0 % para 2020, y durante 2019 había cerrado en un magro 1,9 %. La pobreza se encuentra estancada en un 21 % desde hace varias décadas y el índice de desigualdad es el noveno más alto del mundo (0,49).⁴

1 The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2019: A Year of Democratic Setbacks and Popular Protests*. The Economist. <http://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>.

2 Fundación Konrad Adenauer - PoliLat, *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2016*, Costa Rica, http://idd-lat.org/2016/informes_x_pais/292/2016-costarica.html

3 Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Encuesta Continua de empleo al primer trimestre del 2020: resultados generales”, *INEC* 1, n.º 9 (2020), <https://www.inec.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/rececit2020.pdf>.

4 Rodrigo Cubero Breal, “Revisión del Programa Macroeconómico 2020-2021” (conferencia del presidente del Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica, 30 de julio de 2020), https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Revision-Programa_Macroeconomico-2020-2021.pdf.

Es en ese marco político, económico y social que es importante analizar el impacto que ha tenido el covid-19 en el Estado de derecho de este pequeño país centroamericano desde el día 10 de marzo de 2020, fecha en que el Gobierno costarricense tomó las primeras medidas institucionales de atención y coordinación ante la alerta sanitaria por el coronavirus, hasta mediados del mes de agosto de 2020, que será el periodo que abarque este estudio. Aunque parezca poco tiempo, solo cinco meses, en este periodo la producción normativa y administrativa por parte de las diferentes instituciones estatales ha sido inmensa: más de 300 publicaciones en el *Diario Oficial La Gaceta*, que abarcan leyes, decretos ejecutivos, reglamentos, directrices, resoluciones, circulares y demás acervo normativo que han producido de forma apresurada los diferentes poderes estatales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), instituciones autónomas, municipalidades, etc. Si bien es cierto pareciera que la institucionalidad ha respondido de forma rápida, este exceso normativo ha causado muchos problemas a la hora de la ejecución, en el momento de pasar de lo que está en el papel a la realidad.

Impacto en el Estado de derecho

Impacto sobre los derechos políticos y personales: restricciones a las reuniones públicas, manifestaciones presenciales y obstáculos a la libertad de expresión

A pesar de ese exceso normativo, el Gobierno nacional ha afrontado la pandemia con dos instrumentos legales primordiales: la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo 8488, de 28 de septiembre de 1999, y la Ley General de Salud 5395, de 30 de octubre de 1973. La Ley de Emergencias faculta al Poder Ejecutivo a declarar por decreto el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional, declaratoria que estará sujeta al control de constitucionalidad, discrecionalidad y legalidad.⁵ Ambas leyes otorgan al Poder Ejecutivo poderes bastante discrecionales para el manejo de una pandemia y han sido los instrumentos jurídicos preferidos y de los que ha derivado casi toda la estrategia de enfrentamiento de la emergencia nacional.

⁵ Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), Ley 8488/2005 de 22 de noviembre, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, capítulo V, artículo 30, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56178.

Esta decisión normativa ha generado un debate jurídico en el país, ya que con la declaratoria de emergencia se han afectado derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política por periodos prolongados (ya casi 6 meses), y el Gobierno no ha acudido al mecanismo constitucional de suspensión de derechos y garantías individuales consignado en el artículo 121, inciso 7, donde establece que es atribución exclusiva del Poder Legislativo suspender, por dos tercios de la totalidad de sus miembros, ciertas garantías individuales –no todas– y las enumera de forma taxativa. Estas garantías sujetas a suspensión por un periodo de 30 días son: la libertad de tránsito, la de domicilio, el derecho a la inviolabilidad de los documentos y las comunicaciones, la libertad de reunión, el derecho de la autonomía de la voluntad, la libertad de pensamiento, de expresión e información, el libre acceso a los departamentos administrativos y el derecho a no ser detenido sin indicio comprobado de haber cometido algún delito. Estas libertades pueden suspenderse de forma total o parcial.⁶ Tampoco se utilizó el mecanismo de suspensión de garantías establecido por el artículo 140 inciso 4 de la Constitución Política que da al presidente y su respectivo ministro de Gobierno la atribución de decretar la suspensión de las garantías individuales establecidas por el artículo 121 inciso 7 en periodos de receso del Poder Legislativo, como fue el caso del inicio de la pandemia en marzo de 2020. Este mecanismo tampoco fue utilizado.⁷

El debate se ha centrado en que el Poder Ejecutivo ha preferido evitar que las restricciones a las libertades individuales sean discutidas en la Asamblea Legislativa, donde los diputados ostentan una representación popular manifestada a través del voto, y alega que la Ley General de Salud y la Ley de Emergencias, que fueron votadas con mayorías calificadas en su momento, delegan en el Ministerio de Salud a través de su ministro, y en la Comisión Nacional de Emergencias, a través de su director ejecutivo, la posibilidad de restringir ciertas libertades de forma temporal. Los detractores de esta tesis, como el abogado constitucionalista Rubén Hernández

6 Constitución Política de la República de Costa Rica, título IX, capítulo II, Atribuciones de la Asamblea Legislativa, artículo 121, inciso 7, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

7 Constitución Política de la República de Costa Rica, título X, capítulo II, Deberes y Atribuciones de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, artículo 140, inciso 4, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

Valle, han dicho que usar la ley de emergencias solo permite que se restrinjan (y no que se suspendan) ciertos derechos, como en la realidad ha estado ocurriendo por casi 6 meses, y que esa restricción solo se puede dar por un lapso de cinco días (art. 34 de la Ley de Emergencias), cosa que no ha sucedido pues esas restricciones han sido ya de varios meses.⁸

Por tanto, se puede afirmar que la pandemia del covid-19 ha provocado una afectación directa en ciertas libertades individuales, sobre todo la de tránsito, a través de múltiples decretos que han prohibido la circulación en medios automotores dependiendo de la matrícula del vehículo, durante ciertas horas y en ciertos lugares;⁹ así como también la libertad de reunión, pues se ha prohibido de forma total o parcial la reunión de cierto número de personas en sitios públicos o privados. También por el cierre definitivo de parques, espacios de reunión masiva de personas y similares. En este derecho en especial ha habido allanamientos de domicilios privados sin orden previa de juez, para evitar fiestas privadas. Por otro lado, la libertad de manifestación no ha sido restringida, las concentraciones han existido de forma tímida, y aunque no han sido multitudinarias, se han llevado a cabo guardando protocolos sanitarios sin mayor restricción policial. En algunos casos se ha detenido de forma ilegal a algunos manifestantes, pero estos han encontrado amparo en la Sala Constitucional a través del recurso de *habeas corpus* que ha establecido la ilegalidad de la detención.¹⁰ Es importante anotar que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha tenido gran actividad atendiendo tanto los recursos de amparo y *habeas corpus*, como las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado por parte de los ciudadanos o los diferentes actores políticos. La Sala Constitucional ha resuelto alrededor de 300 acciones presentadas y la gran mayoría han sido consideradas asuntos de legalidad por lo que han sido rechazadas de plano y se ha invitado a los recurrentes a acudir

8 Rubén Hernández Valle, “Página quince: incongruencias jurídicas del Ejecutivo”, *La Nación*, 5 de agosto de 2020, <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-incongruencias-juridicas-del/C3Q6VTAJANDYBMMZEQCPGTLWWM/story/>.

9 Decreto Ejecutivo 42284-MOPT-S/2020 de 3 de abril, https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2020/04/04/ALCA74_04_04_2020.pdf.

10 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 2020-14944 de 7 de agosto de 2020. Recurso de Hábeas Corpus presentado por Andrea Díaz contra el Ministerio de Seguridad Pública.

a la justicia contencioso-administrativa para dilucidar la adecuación a la legalidad de los actos administrativos. El problema de esta tendencia de la sala es que la justicia administrativa es mucho más lenta y no discute la violación de derechos fundamentales necesariamente, sino la adecuación del acto administrativo a la legalidad.

Los estados de emergencia o excepción de facto: ¿las medidas excepcionales son necesarias, graduales, temporales, idóneas y proporcionales?

La pandemia del covid-19 se enmarca claramente dentro de lo que en la doctrina se conoce como “estado o derecho de excepción o de necesidad”. La Sala Constitucional de Costa Rica ha determinado que por tal debemos de entender: “al conjunto de medidas extraordinarias previstas en los textos constitucionales para que el propio ordenamiento le haga frente a una situación de emergencia que puede traer como consecuencia una crisis de estado”.¹¹ Bajo esa premisa, el Estado usa varias medidas excepcionales (como la suspensión de garantías constitucionales) para atender situaciones especiales a raíz de conmoción interna, disturbios, agresión exterior de otro Estado, desastres o epidemias, como es este caso, que de otra forma no se podrían atender por los métodos ordinarios. La misma Sala Constitucional ha dicho que “la noción de estado de necesidad y urgencia únicamente acontece ante la producción de hechos que no pueden solventarse mediante el ejercicio de los procedimientos administrativos ordinarios”.¹² Este estado de excepción o necesidad está establecido en la Constitución Política de la República de Costa Rica, como se explicó en el apartado anterior.

La situación que se ha dado en Costa Rica es que el Poder Ejecutivo no siguió el procedimiento constitucional establecido y se dio por satisfecho con las potestades que le otorga la Ley General de Salud y la Ley de Emergencias, por lo que técnicamente no se han suspendido derechos y garantías individuales, aunque sí se ha restringido su ejercicio de forma prolongada y no temporal de hecho, lo que da una idea de cierta arbitrariedad que no ha sido corregida por la Asamblea Legislativa. Por su

¹¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 4778-11.

¹² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 2001-1369.

parte, el control jurisdiccional de los tribunales de justicia, aunque no se ha detenido, ha sido muy débil y timorato a la hora de resolver recursos de amparo y ha considerado que la tesis del Poder Ejecutivo es la correcta, avalando la restricción temporal de garantías y derechos mediante leyes sanitarias y de emergencia. Habrá que esperar todavía algunas acciones de inconstitucionalidad que han sido presentadas para ver qué abordaje da esta sala especializada en cuanto a la vulneración de preceptos constitucionales en la legislación de emergencia que se ha emitido, pero aún es muy pronto para tener resoluciones al respecto.

La función legislativa: limitaciones en el funcionamiento de los congresos como obstaculización del control del Poder Ejecutivo

Cuando comenzó la pandemia, en el mes de marzo de 2020, el Poder Legislativo en Costa Rica se encontraba en periodo de receso, según lo establece la Constitución Política en su artículo 116, en pleno periodo de sesiones extraordinarias, que son aquellas a las que convoca el Poder Ejecutivo y en las que no se pueden conocer materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, o reformas legales que fueren indispensables para resolver asuntos sometidos a su conocimiento.¹³

Esta particularidad hizo que le fuera más sencillo al Poder Ejecutivo convocar a sesiones extraordinarias con una agenda dedicada a legislar sobre temas relacionados con la pandemia. La Asamblea Legislativa de Costa Rica, a pesar de contar con una composición multipartidaria, con más de nueve partidos políticos representados en el plenario y con una fracción legislativa de Gobierno muy débil (solo 10 diputados de un total de 57), se dedicó desde muy temprano a legislar para adecuar las leyes y crear las nuevas que fueren necesarias para hacerle frente a la pandemia, no solo desde el punto de vista sanitario, sino también para sus consecuencias socioeconómicas.

Así es como se modificaron leyes sanitarias, de tránsito y financieras para que los ciudadanos afectados por la pérdida de empleo pudieran retirar fondos de capitalización de fondos de pensiones; leyes laborales,

¹³ Constitución Política de la República de Costa Rica, título IX, capítulo I, artículos 116 y 118, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

municipales, prórrogas del sistema bancario nacional, aprobación de préstamos de emergencia para hacerle frente a las necesidades fiscales, aprobación de presupuestos extraordinarios, entre otros.

Esta excesiva producción legislativa puede verse como positiva en cuanto al espíritu de colaboración entre poderes de la República para enfrentar de forma efectiva la pandemia, pero, por otro lado, al pasar del tiempo se han venido evidenciando leyes mal redactadas o con escasa técnica legislativa, que han tenido que corregirse en el camino porque se aprobaron con mucha premura y saltándose pasos necesarios de publicidad y debate. La misma Asamblea modificó su propio reglamento para dispensar de muchos de los procedimientos previos a esa legislación, sobre todo la que se hizo en los primeros meses. El Poder Legislativo también tuvo que emitir decretos para poder sesionar fuera del recinto legislativo por razones sanitarias y regular el trabajo de las comisiones. Una de las dificultades que evidenció la pandemia fue que, por la distancia física pedida por el Ministerio de Salud a través de sus protocolos, se restringió la capacidad de reunión de los legisladores entre ellos y con otros miembros de la sociedad civil, así como la colaboración de asesores durante las sesiones.

Sin embargo, y en términos generales, se podría concluir que la función legislativa no se ha visto limitada ni restringida por la pandemia, solamente ha tenido que adecuarse a las nuevas condiciones. Uno de los puntos más particulares ha sido la reglamentación de sesiones virtuales de comisiones legislativas que han servido para los legisladores, pero han ido en detrimento de la publicidad de estas, lo que ha afectado el derecho ciudadano de poder enterarse de lo que se discute y decide en el Poder Legislativo.

La función judicial: garantía de los derechos de las personas y el control del poder

El Poder Judicial costarricense fue uno de los primeros en reaccionar apenas se detectó el primer contagiado de covid-19 en el territorio nacional. La Corte Plena, órgano máximo de dicho poder de la República, tomó decisiones desde el 16 de marzo de 2020 y lo ha hecho de forma constante durante todos los meses que ha durado la pandemia, y así ha asegurado la continuidad de los servicios de atención de la justicia.

Se adoptó rápidamente el método de teletrabajo en los despachos judiciales donde fuera posible, y aunque los primeros meses, donde el confinamiento fue mayor, se suspendieron audiencias en algunas materias, se mantuvieron en áreas como las de violencia doméstica, pensiones alimentarias, medidas cautelares en cualquier materia, en penal y en todas aquellas cuyos vencimientos de plazos de medida cautelar de prisión preventiva estuvieran en juego. También en todas aquellas en donde la no realización de la audiencia pudiera poner en riesgo la vida, salud o libertad de las personas, y en las que pudiese llegar a operar la prescripción o caducidad por la no realización de la audiencia.¹⁴

A lo largo de la pandemia la Corte Plena ha venido aprobando protocolos para la realización de audiencias virtuales en diferentes materias: laboral, civil, cobros y concursal, penal, contravenciones, ejecución de la pena, penal juvenil, contencioso-administrativo civil y de hacienda y familia. La materia constitucional en sus cuatro ámbitos: amparos, *habeas corpus*, acciones de constitucionalidad y consultas de constitucionalidad del Poder Legislativo no se han detenido y, más bien, han tenido mucha actividad ya que en estos meses la Sala ha resuelto alrededor de 300 causas que han sido presentadas para su conocimiento relacionadas con el covid-19, sin contar con lo que de ordinario resuelve.

Tratos diferenciados en las medidas para contener la pandemia: grupos vulnerables

Antes de la pandemia, Costa Rica se encontraba ya en una situación muy delicada en el aspecto socioeconómico. La proyección del déficit fiscal para 2020 era de un 5,9% del PIB y con la revisión macroeconómica de julio, elaborada por el Banco Central, se proyectó un déficit fiscal del 9,3% del PIB al finalizar 2020, aunque otros organismos estatales, como la Contraloría General de la República, lo sitúan en un 11,2% del PIB. El desempleo, que se situaba en un 12,4% al inicio de la pandemia, ya se encuentra en un 24%. Esto equivale a 551 mil personas desempleadas, 256 mil más respecto al periodo anterior. La tasa neta de participación laboral bajó 5,4 puntos porcentuales, aumentó el subempleo y disminuyó

¹⁴ Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Circular 47-2020 de 16 de marzo de 2020.

el empleo informal.¹⁵ Y aún no hay datos de pobreza actualizados, esta se encontraba en un 21 % para 2019, y se cree que superará el 30 % de la población, según cálculos de algunos analistas independientes.

Con respecto a la atención de la población desempleada y pobre del país, el Gobierno costarricense actuó con rapidez, ninguno de los programas ya existentes tuvo ninguna disminución presupuestaria, se siguió dando apoyo a la población que ya se encontraba en situaciones de pobreza y pobreza extrema. Además, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el de Desarrollo Humano e Inclusión Social crearon un subsidio temporal de desempleo desde abril de 2020, que incluye a población costarricense o extranjera que se haya quedado sin trabajo por causa de la pandemia. Este subsidio se creó por un lapso de cuatro meses debido a las carencias presupuestarias, y se discutió ampliarlo a cuatro meses más.¹⁶

Aunado a lo anterior, Costa Rica cuenta con una población migrante de alrededor de 400 mil personas, lo que representa un 8,32 % de la población; los nicaragüenses constituyen casi la mitad de todos esos migrantes. El manejo irresponsable y deficiente que ha hecho de la pandemia el Gobierno nicaragüense ha ejercido una presión muy fuerte sobre los servicios de salud del país. Sin embargo, desde el inicio de la pandemia, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), a través de su gerencia, emitió una circular en la que se tomó la decisión de atender a toda la población, costarricense o extranjera, que no contara con seguro de salud.¹⁷ Por su parte, el Ministerio de Gobernación y Extranjería emitió una serie de directrices y decretos para relajar los plazos de renovación de los permisos de residencia y todo lo relacionado con los trámites migratorios. Es importante anotar que durante los primeros meses de la pandemia se cerraron fronteras para todos los extranjeros y los migrantes residentes se exponían a perder su residencia si salían del país.

15 Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Encuesta Continua de Empleo del II Trimestre de 2020”, INEC, <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>.

16 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Decreto Ejecutivo 42305/2020 de 16 de abril, creación del Bono Proteger.

17 Caja Costarricense del Seguro Social, Circular GG-0733-2020, de 20 de marzo de 2020, <https://www.ccss.sa.cr/web/coronavirus/assets/materiales/personal/lineamientos/71.pdf>.

El tema de la mujer merece especial atención ya que la pandemia ha afectado a este grupo de manera especial: para agosto de 2020, y de acuerdo con la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censos (INEC), mientras que la tasa de desempleo promedio alcanzó el 20,1 % de la población, en el caso de las mujeres fue del 26 %. La tasa de participación laboral de las mujeres era de un 52,1 % antes de la pandemia y en estos momentos bajó al 46,6 %, con un retroceso del 5,5 %, esto debido a que la fuerza laboral femenina tiene más presencia en sectores como servicios, comercio, hostelería, etc., que son de los sectores más afectados por el covid-19. Otro factor que ha de tomarse en cuenta también es que las mujeres, quienes han sido las que tradicionalmente se encargan de las labores de cuidado de mayores y niños han visto redobladas sus responsabilidades durante los procesos de confinamiento y la suspensión de clases en el sistema educativo y han tenido que compaginar trabajo y cuidado durante la pandemia.

El Gobierno, a través del Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) y tratando de atajar esta situación, nombró el Consejo de Mujeres,¹⁸ un espacio de articulación que busca incorporar la visión femenina en materia de políticas públicas y gobernanza durante la pandemia. El 28 de abril de 2020 eligió a un grupo de mujeres de reconocida trayectoria para que, como consejo consultivo, emitiera recomendaciones al respecto. Sin embargo, es importante decir que a la fecha sus resultados han sido casi nulos y pareciera haber sido más una medida para complacer a ciertos sectores feministas sin consecuencias reales ni tangibles en las medidas adoptadas. No obstante, es importante anotar que desde marzo de 2020 el Instituto Nacional de las Mujeres reforzó la atención telefónica y virtual en todo el territorio nacional para atender las situaciones de violencia de género que se pudieran presentar y acrecentar en los periodos de confinamiento.¹⁹

18 El País, “Consejo de Mujeres busca soluciones para mitigar efectos por COVID-19”, *El País*, 28 de abril de 2020, <https://www.elpais.cr/2020/04/28/consejo-de-mujeres-busca-soluciones-para-mitigar-efectos-por-covid-19/>.

19 Instituto Nacional de las Mujeres, “Atención de Mujeres y seguimiento de casos de violencia doméstica se realiza en todo el territorio nacional”, INAMU, 25 de marzo de 2020, <https://www.inamu.go.cr/web/inamu/atencion-de-mujeres-y-seguimiento-de-casos-de-violencia-se-realiza-en-todo-el-territorio-nacional>.

Los límites y controles internacionales: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Carta Interamericana, entre otros

Con respecto a este punto es importante anotar que, de acuerdo con la Constitución Política, estos instrumentos internacionales son de plena vigencia en Costa Rica y al estar integrados dentro del ordenamiento jurídico nacional como una fuente de derecho con mayor valor que la misma legislación nacional, han sido aplicados constantemente sobre todo por la Sala Constitucional. Sin embargo, el desarrollo jurisprudencial es muy reciente y es muy pronto para decir si su aplicación ha sido efectiva en cuanto a la protección de derechos fundamentales.

Pandemia y procesos electorales

Costa Rica cuenta con un sistema electoral muy sólido, considerado como uno de los mejores del mundo. El *ranking* de integridad electoral elaborado en conjunto con la Universidad de Sydney, Australia, y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, de Estados Unidos, ubica a este país como el noveno del mundo, solo superado por los países escandinavos.²⁰

La llegada de la pandemia tomó a Costa Rica saliendo de un proceso electoral, ya que las elecciones municipales se celebraron en febrero de 2020, solo un mes antes de que se detectara el primer caso de covid-19 en el país. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), órgano constitucional encargado de todo lo relacionado con la materia electoral, tomó cartas en el asunto de forma rápida y en sintonía con el decreto nacional de emergencia emitido por el Gobierno de la República, este órgano electoral tomó medidas extraordinarias para garantizar el equilibrio entre la continuidad de la prestación del servicio y la protección sanitaria de sus funcionarios y la población en general.

El próximo proceso electoral que tiene Costa Rica será el de las elecciones nacionales, que se llevarán a cabo en febrero de 2022. Sin embargo, el 2021 será un año preelectoral que plantea retos muy grandes para el

²⁰ Pipa Norris y Max Grömping, *Electoral Integrity Worldwilde* (Sydney: Electoral Integrity Project, 2019), <https://www.dropbox.com/s/csp1048mkwbrpsu/Electoral%20Integrity%20Worldwide.pdf?dl=0>.

TSE ya que es un año de procesos electorales internos, renovación de estructuras partidarias y campaña política. Aunque la campaña propiamente dicha no empieza hasta octubre de 2021, el desarrollo de la pandemia marcará definitivamente todo lo que se realice en materia electoral.

Las primeras medidas tomadas por el TSE tuvieron relación con las diligencias de liquidación de gastos del proceso electoral municipal de 2020 ya que amplió los plazos establecidos en esos trámites a favor de los partidos políticos y dejó abierta la posibilidad de suspenderlos si la situación sanitaria así lo ameritara;²¹ también suspendió los plazos en las diligencias para convocar referéndum por iniciativa ciudadana respecto de dos proyectos de ley que se encontraban en trámite.²²

Con respecto a los procesos de democracia interna de los partidos, inicialmente y durante los primeros tres meses de la pandemia, el TSE suspendió las asambleas partidarias al decidir no enviar funcionarios electorales como supervisores de dichas asambleas y dictaminó que, en el caso de los partidos políticos en proceso de formación, el plazo de dos años que les asiste para su inscripción será prorrogado por el mismo plazo en que se suspenda la celebración de asambleas.²³

Para el mes de junio, el TSE cambió de estrategia y se atrevió a dictar una serie de lineamientos para la celebración de asambleas partidarias de forma virtual revocando la directriz anterior. Así estableció también una serie de principios rectores que deberían de regir esas asambleas: como el de respetar el principio de simultaneidad, garantizando que todos los participantes tengan acceso a la plataforma tecnológica utilizada; el principio de deliberación, exigiendo que los acuerdos que se adopten tienen que ser precedidos de una votación y las personas que se encuentren ausentes de la reunión virtual no pueden ser consideradas para la toma de decisiones; la discusión oral, por lo que las opiniones de los participantes

21 Tribunal Supremo de Justicia de Costa Rica, Sentencia 2169-E3-2020 de 14 de abril.

22 Auto del pleno del Tribunal Supremo de Elecciones del 14 de abril de 2020 sobre las solicitudes para convocar referéndum por iniciativa ciudadana del Proyecto de Ley para la apertura del mercado de hidrocarburos y de la libre competencia donde el Estado pueda participar de la actividad económica, sin necesidad de vender acciones en la Empresa Recope S.A., y “Apertura de Monopolio de la Refinadora Costarricense de Petróleo”.

23 Dirección General de Registro Civil, Tribunal Supremo de elecciones, Circular DGRE-002-2020.

tienen que conocerse de viva voz; el deber de permitir la interactividad en tiempo real y de forma ordenada; el principio de comunicación integral simultánea que comprenda video, audio y datos; la prohibición de asambleas virtuales que no posibiliten la comunicación integral y simultánea de los asambleístas como el correo electrónico, fax y teléfono; el uso de tecnología compatible y segura que garantice la identificación de las personas cuya presencia es virtual, la autenticidad e integridad de la voluntad y la conservación de lo actuado; mediante grabación; el cumplimiento del requisito de fiscalización por parte de los funcionarios del TSE.²⁴

Como se puede notar, el máximo órgano electoral ha tenido que afrontar por la vía reglamentaria o de directrices los retos que ha implicado la pandemia resolviendo el caso concreto. El ordenamiento jurídico electoral costarricense establece que cualquier reforma a la legislación electoral debe ser consultada al TSE y para apartarse de la opinión de este órgano se necesitará del voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Existe, además, una veda para realizar reformas electorales dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular si el TSE se manifiesta contrario a la reforma.²⁵ Este proceso de reforma legal calificado hace que se hayan decantado por resolver lo inmediato echando mano a la discrecionalidad con la que cuentan, en lugar de aventurarse a plantear reformas legales o constitucionales en un Congreso que está atascado en otras discusiones y en un año preelectoral.

El TSE pareciera ir afrontando pausada y conservadoramente las posibles reformas electorales y no ha manifestado de forma pública que pretenda reformar el Código Electoral para enfrentar un posible escenario de elecciones mientras dure la pandemia. Ha adoptado reformas precisas en cuestiones de actos preparatorios, de democracia interna de los partidos y de plazos de entrega de documentación financiera, pero es muy pronto todavía para saber si tomará la iniciativa respecto a reformas en el tema de campañas electorales (mítines, plazas públicas, concentraciones masivas,

24 Dirección General del Registro Civil, Tribunal Supremo de Elecciones, Circular DGRE-003-2020, de 15 de junio.

25 Constitución Política de la República de Costa Rica, título VIII, Derechos y deberes políticos, Capítulo II, El sufragio, artículo 97, https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

etc.) en cuanto a la observación electoral, que se podría ver afectada debido a la invitación de observadores que corre por cuenta del TSE, ya que existe una limitación presupuestaria causada por el agravamiento de la crisis fiscal del Estado a causa del covid-19. La implementación de tecnología, como es el caso de las asambleas virtuales, tendrá que ser evaluada con posterioridad, pero conlleva retos importantes en cuanto al acceso a esa tecnología sobre en todo en zonas rurales y costeras del país, así como el acceso a la tecnología por parte de los sectores más excluidos de la población. El voto en el exterior se podría ver afectado también debido a las condiciones de la pandemia en los países donde se habilite. No se encuentran posibles afectaciones para la participación de minorías o de las mujeres.

Todo hace pensar que el TSE observará los procesos electorales que se lleven a cabo en otros países para extraer aprendizajes acerca de su organización y retos, y tomará en cuenta las recomendaciones hechas por la Organización de los Estados Americanos (OEA) con la reciente *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*.²⁶

Conclusiones

Ciertamente, es muy pronto para hacer una evaluación integral de los efectos que ha tenido el covid-19 en el Estado de derecho y los procesos electorales en este pequeño país centroamericano, pero se puede arribar a ciertas conclusiones generales con base en la respuesta que ha tenido la institucionalidad encargada de estas materias.

Situación general

La respuesta institucional de los diferentes órganos estatales, así como del sector privado y la sociedad civil ha sido bastante rápida y adecuada, y ha estado enmarcada dentro de la tradición civilista que caracteriza a esta sólida democracia centroamericana; sin embargo, no ha estado ausente la arbitrariedad, la improvisación y la falta de un rumbo claro por parte de un Gobierno que, a dos años de haber asumido el poder, ya enfrentaba

²⁶ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia* (Washington: OEA, 2020), <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

una crisis de credibilidad y apoyo antes de la pandemia. La producción normativa ha sido prolífica en todos los poderes del Estado, aunque ese exceso normativo ha hecho difícil la implementación de tales medidas por la congénita burocracia que caracteriza al Estado costarricense.

Aunque se ha tenido que ir aprendiendo en el camino, como ha sucedido en casi cualquier lugar del planeta ante lo inédito de esta crisis, se podría decir que la institucionalidad ha funcionado de forma efectiva y de manera orgánica independientemente del entorno político –un poco más agitado y complejo– en el que se encuentra el país en este momento. La situación económica y fiscal del país ha agravado la disponibilidad de financiar los gastos en que se ha tenido que incurrir para enfrentar la emergencia sanitaria y compromete a futuro el tiempo de recuperación económica que enfrenta el país, que puede ser más prolongado y doloroso.

Desafíos con respecto al Estado de derecho

Costa Rica es un país de una larga tradición legalista, sin fuerzas militares y con uno de los poderes judiciales más independientes de la región latinoamericana. Este hecho ha ayudado a que los desafíos surgidos frente al Estado de derecho no sean tal vez los de países vecinos como Nicaragua o El Salvador, pero eso no indica que no hayan existido y que tengan que ser señalados y enfrentados. Se ha dado una suspensión de hecho de ciertas libertades individuales de forma prolongada sin acudir a los mecanismos constitucionales previamente establecidos para los estados de excepción o necesidad. Si bien es cierto la anterior afirmación es parte de un debate jurídico que aún no se termina de dilucidar, es claro que el marco jurídico no estaba preparado para emergencias sanitarias que se pudieran extender en el tiempo tanto como lo ha sido la de la pandemia del covid-19.

Las libertades de tránsito, de reunión, de comercio y el derecho al trabajo han sido tal vez las que más se han visto afectadas; los límites para restringirlas están en este momento siendo objeto de un debate intenso en el país, enmarcado dentro de una discusión mundial de valoración entre diversos derechos y cuál tiene prevalencia sobre el otro. La falsa dicotomía entre salud y economía ha sido el marco en que se lleva a cabo esta discusión. La libertad de expresión, prensa y manifestación se han visto menos afectadas, aunque no han estado exentas de arbitrariedades y abusos que han sido ampliamente debatidos a lo largo de la pandemia.

El Poder Legislativo ha respondido adecuadamente, aunque a veces de forma precipitada, para tratar de dar una respuesta a lo que se le plantea, pero ha sido objeto de presiones de parte del Poder Ejecutivo y de la opinión pública. Lo anterior no significa que no haya tenido la independencia necesaria para legislar, pero ha tenido que rectificar ya varias veces por legislación mal aprobada o excesiva.

El Poder Judicial ha mantenido de forma disminuida la prestación de sus servicios, pero los mecanismos de tutela jurisdiccional nunca han dejado de prestarse y responder, sobre todo en lo que se refiere a la tutela de los derechos fundamentales. Solo se podría apuntar que ha sido bastante conservador en cuanto a defender al individuo frente a los abusos de la administración y ha preferido pasar la responsabilidad a los tribunales ordinarios contencioso-administrativos.

Retos de la administración electoral para abordar procesos comiciales

La pandemia inició en el país un mes después de las elecciones municipales y en un periodo de relativa calma electoral pues las próximas elecciones en el calendario electoral costarricense se celebrarán hasta febrero de 2022. Esto ha permitido que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) haya podido tener más tiempo para ir pensando las medidas remediadoras a fin de adecuar sus procesos a la nueva realidad de la pandemia.

Hasta el momento su respuesta ha sido tímida, pero efectiva, y se ha centrado en temas de democracia interna de los partidos con los protocolos de asambleas virtuales; la ampliación de plazos para los procesos de liquidación y fiscalización financiera de las elecciones más recientes, así como la ampliación de plazos para los procesos preparatorios de las siguientes elecciones. Pareciera estar a la espera de ver cómo funcionan los procesos electorales en otros países para ver de qué manera pueden extraer enseñanzas que se puedan adecuar a la realidad costarricense. El posible impulso a reformas legales de mayor calado estará marcado por la evolución de la pandemia, pero el tiempo corre y nada garantiza que no se estanque en un poder legislativo tan atomizado y multipartidista como el actual.

Recomendaciones

Ha transcurrido muy poco tiempo para poder dar recomendaciones sobre un fenómeno que aún no está cerca de acabar, sin embargo, se podría decir, en el caso costarricense, que el marco jurídico debe de ser adaptado para futuros eventos que se extienden tanto en el tiempo. Los estados de emergencia o necesidad con que se había enfrentado el país en décadas pasadas no afectaron a todo el territorio nacional y se dieron en periodos muy cortos. Las tensiones sociales que se generan por la limitación de derechos fundamentales por un tiempo prolongado son inéditas y se requerirá un mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial para abordarlas de forma más efectiva.

Otro aspecto de no menor importancia que es necesario anotar, es que Costa Rica debió haber resuelto problemas estructurales que lo quejaban por décadas y que habían sido señalados por múltiples actores, pero que habían sido pospuestos. El país entró a la pandemia con una profunda crisis económica, social y fiscal y esto ha afectado la forma en que ha podido afrontarla. El desempleo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión son hoy peores por no haberlos abordado a tiempo. Las pésimas finanzas estatales hacen que no se tenga certeza acerca de cuán sostenida será la respuesta efectiva a las consecuencias sanitarias y económicas de esta pandemia.

Costa Rica es un país con una institucionalidad sólida, pero que no está exenta de retrocesos que pongan en duda esa misma solidez institucional a futuro. Los retrocesos democráticos son una amenaza latente hasta para una de las más robustas democracias del mundo.

Bibliografía

Caja Costarricense del Seguro Social. "Circular GG-0733-2020", de 20 de marzo de 2020. <https://www.ccss.sa.cr/web/coronavirus/assets/materiales/personal/lineamientos/71.pdf>.

Cubero Brealy, Rodrigo. "Revisión del programa macroeconómico 2020-2021". Conferencia del presidente del Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica, 30 de julio de 2020. https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPolíticaMonetariaInflación/Revisión-Programa_Macroeconomico-2020-2021.pdf.

El País. “Consejo de Mujeres busca soluciones para mitigar efectos por COVID-19”. *El País*, 28 de abril de 2020. <https://www.elpais.cr/2020/04/28/consejo-de-mujeres-busca-soluciones-para-mitigar-efectos-por-covid-19/>.

Fundación Konrad Adenauer - PoliLat. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2016, Costa Rica*. http://idd-lat.org/2016/informes_x_pais/292/2016-costa-rica.html.

Hernández Valle, Rubén. “Página quince: incongruencias jurídicas del Ejecutivo”. *La Nación*, 5 de agosto de 2020. <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-incongruencias-juridicas-del/C3Q6VTAJANDYBMMZEQCPGLWWM/story/>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Encuesta Continua de empleo al primer trimestre del 2020: resultados generales”. INEC 1, n.º 9 (2020). <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/receit2020.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. “Encuesta Continua de Empleo del II Trimestre de 2020”. <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>.

Instituto Nacional de las Mujeres. “Atención de Mujeres y seguimiento de casos de violencia doméstica se realiza en todo el territorio nacional”. *Inamu*, 25 de marzo de 2020. <https://www.inamu.go.cr/web/inamu/atencion-de-mujeres-y-seguimiento-de-casos-de-violencia-se-realiza-en-todo-el-territorio-nacional>.

Norris, Pipa y Max Grömping. *Electoral Integrity Worldwide*. Sydney: Electoral Integrity Project, 2019. <https://www.dropbox.com/s/csp1048mkwbrpsu/Electoral%20Integrity%20Worldwide.pdf?dl=0>.

Organización de los Estados Americanos (OEA). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington: OEA, 2020. <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2019: A Year of Democratic Setbacks and Popular Protests*. The Economist. <http://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>.

Legislación y jurisprudencia

Constitución Política de la República de Costa Rica. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

Decreto Ejecutivo 42284-MOPT-S/2020, de 3 de abril. https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2020/04/04/ALCA74_04_04_2020.pdf.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social. Decreto Ejecutivo 42305/2020 de 16 de abril. Creación del Bono Proteger.

Dirección General de Registro Civil, Tribunal Supremo de elecciones. Circular DGRE-002-2020.

Dirección General del Registro Civil, Tribunal Supremo de Elecciones. Circular DGRE-003-2020, de 15 de junio.

Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). Ley 8488/2005, de 22 de noviembre. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56178.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 2020-14944 de 7 de agosto de 2020. Recurso de *Habeas Corpus* presentado por Andrea Díaz contra el Ministerio de Seguridad Pública.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 4778-11.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Voto 2001-1369.

Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Circular 47-2020 de 16 de marzo de 2020.

Tribunal Supremo de Justicia de Costa Rica, Sentencia 2169-E3-2020 de 14 de abril. Tribunal Supremo de Elecciones.