

II. SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral de Costa Rica se distingue por las siguientes características:

- Jurisdicción electoral especializada, independiente de los demás organismos del Estado, que se denomina Tribunal Supremo de Elecciones.
- Régimen de partidos políticos.
- Sufragio universal, voto directo y secreto.
- Padrón electoral permanente.
- Padrón-registro con fotografía como medio accesorio.
- Identificación del elector mediante cédula personal con fotografía.
- Voto en papeleta individual para cada elección, con la respectiva lista de candidatos que designan los partidos políticos en elecciones libres.
- Método de elección del presidente de la República por mayoría de votos, siempre que la votación del candidato sea superior al 40% del total de votos válidos.
- Método de elección de diputados y municipales por cociente, subcociente y residuo mayor (variante del sistema proporcional).

El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano constitucional superior en materia electoral y, por lo tanto, responsable de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Goza de independencia en el desempeño de su función y de él dependen el Registro Civil y las juntas electorales. Estas últimas son de carácter temporal y se clasifican en juntas cantonales y juntas receptoras de

votos. Al Tribunal Supremo de Elecciones corresponde emitir fallo respecto de las resoluciones del Registro Civil elevadas a su conocimiento en virtud de apelación o de consulta.

El Tribunal Supremo de Elecciones está integrado, ordinariamente, por tres magistrados propietarios y seis suplentes cuyo nombramiento realiza la Corte Suprema de Justicia por el voto de dos tercios del total de sus miembros. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de elecciones generales para presidente de la República y vicepresidente y diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal debe integrarse con sus miembros propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia para formar, en esa época, un tribunal de cinco miembros. Tanto a los magistrados como al personal de la institución les está prohibida toda participación político-partidista, con excepción de emitir el voto el día de las elecciones nacionales.

El Tribunal tiene las funciones determinadas por la Constitución Política, la Ley Orgánica, el Código Electoral y las demás que le confieren las leyes de la República. El *quórum* lo forma la mayoría del Tribunal salvo en los casos siguientes, en los que se requiere la asistencia de todos los magistrados:

- Declaratoria de elección de presidente y vicepresidente de la República, diputados, regidores y síndicos.
- Resultado de un plebiscito.
- Demandas de nulidad.
- Resoluciones de fondo en los casos determinados por el artículo 102, incisos 3) y 5), de la Constitución Política.²

² El inciso 3) dice: “Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”. El contenido del inciso 5) es: “Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un periodo no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieran exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el presidente de la República, ministros de gobierno, ministros diplomáticos, contralor y subcontralor generales de la República, o magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación”.

- Inscripción o cancelación de partidos políticos o de candidatos.
- Nombramiento del director general del Registro Civil.
- Cualquier otro que expresamente determine la ley.

Los acuerdos o resoluciones del Tribunal se toman por simple mayoría de votos de los magistrados presentes. Si esto no ocurre, se lleva a cabo una nueva votación en la que participan dos magistrados suplentes. Si aún no se produce una resolución por mayoría, el magistrado cuyo voto sea único debe adherirse forzosamente a cualquiera de los otros votos, con el fin de formar mayoría, sin que esta forzada adhesión pueda acarrearle ninguna responsabilidad.

El Tribunal celebra sesión cuantas veces sea necesario; realiza todos los días las ordinarias y se reúne en forma extraordinaria cada vez que el magistrado presidente las convoque para asuntos urgentes, o cuando lo solicite la mayoría de los magistrados en ejercicio. Las sesiones del Tribunal son privadas, excepto aquéllas en que se verifiquen escrutinios, a las cuales pueden asistir sólo los fiscales de los partidos que hayan participado en la elección u otros interesados cuando el Tribunal así lo acuerde a solicitud de parte.

De acuerdo con el texto de la Constitución Política de 1949, Costa Rica es una República democrática, libre e independiente, cuyo gobierno es “popular, representativo y responsable”. Lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La elección de presidente y vicepresidente se realiza simultáneamente con la de diputados para la Asamblea Legislativa y con la de munícipes. Se trata de elecciones directas y de una vuelta. El sistema de mayoría se usa para la elección de presidente y vicepresidente, mientras que para la elección de diputados y munícipes se usa el sistema de representación proporcional, de cociente y subcociente. Los diputados son electos de acuerdo con listas provinciales cerradas y los munícipes de acuerdo con listas cantonales,³ también cerradas.

Para ser electo presidente, el candidato ganador debe obtener al menos 40% de los votos; si ese porcentaje no es alcanzado por ningun-

³ Administrativamente el país está dividido en provincias, que son las divisiones mayores, cantones y distritos. Esta división es la base de las circunscripciones electorales actuales.

no de los candidatos contendientes —situación que nunca ha ocurrido— la Constitución señala la realización de nuevas elecciones dos meses después, con la participación de los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos. La Constitución de 1949 originalmente contemplaba la posibilidad de reelección presidencial después de ocho años de haber sido ejercido el mandato, pero una reforma en junio de 1969 prohibió totalmente la reelección.⁴

Aunque muchos de los artículos han sido reformados, el Código Electoral vigente data de 1952. En él se establece que son electores todos los costarricenses, hombres y mujeres, mayores de 18 años,⁵ inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil, con las excepciones del caso. La división territorial administrativa formulada por la instancia pública correspondiente se usa para establecer los distritos electorales, en ocasiones subdividiendo un distrito administrativo a fin de favorecer la emisión de los votos. En las elecciones de febrero de 1994, por ejemplo, los electores votaron en 1,767 centros establecidos a lo largo y ancho del país.⁶

La elección presidencial ejerce una influencia directa en los resultados de las elecciones de diputados y municipales, ya que produce un efecto de “arrastré” que afecta la representación proporcional con ventajas para los partidos grandes. En ese sentido, el sistema electoral costarricense podría ser clasificado como “fuerte”, en la medida en que “...condiciona —constríne y restringe— la conducta del votante...”, quien se ve obligado a escoger “...las más de las veces a quienes encabezan la carrera (a menos que prefiera malgastar su voto)”.⁷ A ello habría que sumar el sistema de lista cerrada, que restringe las opciones del votante.

La simultaneidad entre la elección presidencial y la de los diputados refuerza la influencia de los candidatos presidenciales en la designación de los aspirantes a diputados, colocando de esa manera las bases para su posterior influjo sobre la Asamblea Legislativa en caso de ser electos.

⁴ Eugenio Rodríguez Vega, *Historia mínima de América Latina y el Caribe. Costa Rica*, SEP-FCE, México, 1988, p. 83.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Manuel Rojas Bolaños, *El malestar con la política*, FLACSO, Costa Rica, 1995, p. 24.

⁷ Maurice Duverger y Giovanni Sartori, “La influencia de los sistemas electorales”, en *Los sistemas electorales*, Cuadernos de CAPEL, núm. 27, San José, 1988, p. 61.

Aunque no es posible señalar una relación de causa-efecto entre el sistema electoral y el sistema de partidos en Costa Rica, es indudable que el primero ha reforzado las tendencias bipartidistas presentes en la sociedad. Las grandes agrupaciones gozan de ventajas que le son negadas a los partidos pequeños, como la posibilidad de disponer de un fuerte financiamiento estatal: el 2% del promedio del presupuesto ordinario de la República durante los tres años previos a la celebración de elecciones se destina a atender los gastos electorales de los partidos que obtengan cuando menos el 5% de los sufragios válidos.

La retórica política costarricense afirma que el Legislativo es el primer poder de la República; sin embargo, en la realidad el régimen es presidencialista y este carácter se ha venido acentuando cada vez más. En efecto, los conflictos y las transformaciones ocurridas en el interior de los partidos políticos, así como el incremento de la influencia de los organismos financieros internacionales en el rumbo de la política económica y social del país, sobre todo en los años ochenta, ha significado el fortalecimiento del poder del presidente de la República.

Si bien es cierto que en la Asamblea Constituyente de 1949 se pretendió debilitar al Poder Ejecutivo para evitar que se repitieran los excesos del pasado, al cabo de más de cuatro décadas de vigencia de la actual Constitución la preponderancia del Ejecutivo es indiscutible. Como contrapartida, la Asamblea Legislativa ha perdido autonomía y ha visto mermado su poder, convirtiéndose en una especie de apéndice del Ejecutivo. La mayoría de las iniciativas provienen de éste, no sólo en lo que se refiere a proyectos de ley sino también a aspectos que son potestad del Legislativo, como el nombramiento del Directorio Legislativo, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del contralor general de la República y del defensor de los habitantes de la República.

En el periodo que se inició el 8 de mayo de 1986 y concluyó el 7 de mayo de 1990, la Asamblea Legislativa aprobó un total de 108 leyes, la mayoría de las cuales (53.3%) fueron promovidas por el Poder Ejecutivo. Del total de leyes aprobadas solamente el 15.7% fueron iniciativa del partido oficial, el Partido Liberación Nacional (PLN). Del primero de mayo de 1990 al 30 de abril de 1994 la Asam-

blea aprobó un total de 260 leyes, el 45.5% por iniciativa del Poder Ejecutivo, mientras que los diputados del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) fueron los autores del 18% de las leyes aprobadas. En ambos casos, la mayoría de las propuestas provenientes de los diputados se refieren a asuntos de importancia menor, como la adecuación de las tarifas municipales.⁸

Una comparación con los años 1962-1969, aun cuando las condiciones sociopolíticas eran diferentes, arroja resultados interesantes. Entre 1962 y 1965, bajo una administración del Partido Liberación Nacional (PLN), la Asamblea Legislativa aprobó 668 leyes, el 49% producto de la iniciativa del Poder Ejecutivo; en el siguiente periodo, bajo una administración contraria al PLN (1966-1969), la Asamblea aprobó 793 leyes, el 37% propuestas por el Poder Ejecutivo. Aparentemente, entonces, durante las administraciones del PLN el Poder Ejecutivo tiene mayores posibilidades de influir en la definición de la agenda legislativa.⁹

Las prerrogativas que la Constitución otorga al Ejecutivo, como el derecho de veto, las iniciativas exclusivas en materia presupuestaria y en los periodos de sesiones extraordinarias, favorecen la concentración del poder.

Aunque la Constitución señala que el presidente es responsable de sus actos, el electorado no tiene posibilidades reales de reclamar dicha responsabilidad, en la medida en que no existe la reelección presidencial. Si una determinada gestión presidencial es mal evaluada por la población, el partido que eligió al presidente generalmente resulta castigado en las siguientes elecciones; sin embargo, como se ha indicado, el partido comúnmente ha estado al margen de la función gubernamental. Por esa misma razón, los ciudadanos no necesariamente asocian una buena gestión gubernamental con el partido al cual pertenece el presidente.

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibid.*, p. 26.