

En esa forma la Corte de Casación consagró la teoría de la emisión. En efecto, si hubiera adoptado la teoría de la recepción, la aceptación del destinatario de la oferta se habría considerado tardía, ya que ésta llegó al conocimiento de la proponente después de diez días, plazo fijado por el artículo 1012 para ese propósito.

La aplicación del artículo 1013 fue ignorada en beneficio de la aplicación de los artículos 1010 y 1009.

En derecho civil el contrato se tiene por perfeccionado, en consecuencia, desde el momento en que el destinatario de la oferta emite la declaración de su aceptación. En otros términos, basta el concurso de dos voluntades coincidente para que exista contrato, no es necesario el conocimiento recíproco de voluntades para dar nacimiento a ese acto jurídico.

Ese sistema de la emisión es diferente al que contiene el Código de Comercio vigente. En efecto, el artículo 444 de ese cuerpo de leyes establece que la compraventa queda perfecta cuando el proponente recibe la comunicación de la aceptación, regla que parece aplicable a la contratación mercantil en conjunto.²⁹ El Código de Comercio de 1853 seguía el sistema de la emisión, como resultaba de su artículo 190.³⁰ La Corte de Casación hizo un esfuerzo en la sentencia comentada, por unificar los sistemas civil y comercial, en lo que concernía la obligatoriedad de la oferta y al sistema de la emisión. Hoy no existe, como quedó visto, esa unificación.

No creemos que la sentencia transcrita tenga el valor de un pronunciamiento de principio, que fije la jurisprudencia sobre los problemas comentados. Es poco precisa y, además, no ha sido reiterada. Pero tampoco ha sido contradicha. Ese pronunciamiento tiene elementos que nos inclinan a pensar que las soluciones que se den en un futuro a problemas que son comunes a diferentes ramas de derecho privado, tienden a unificarse, y que es en ese sentido que hay que esperar la interpretación de los tribunales.

²⁹ Casafont, op. cit., p. 226.

³⁰ Véase *supra* nota 6.

LA LIBERTAD POLITICA

Dr. Odilón Méndez Ramírez



SUMARIO: La libertad política. Sección I.—El régimen jurídico de la nacionalidad; A.—La ciudadanía, 1. La definición, 2. El ciudadano, a) La ciudadanía por origen o por nacimiento, b) La ciudadanía por naturalización; B.—La pérdida de la nacionalidad costarricense, 1. La adopción de una nueva nacionalidad, 2. La ausencia voluntaria del país. Sección II.—El régimen electoral; A.—La soberanía, 1. La soberanía popular, 2. La soberanía nacional; B.—El electorado, 1. Los electores, 2. La elegibilidad, a) Condiciones para ser presidente o vicepresidente de la República, b) Condiciones para ser diputado, c) Condiciones para ser regidor municipal; C.—El sistema electoral, 1. El escrutinio mayoritario, 2. La representación proporcional. Sección III.—Los partidos políticos; A.—La formación de los partidos políticos, 1. La inscripción de los partidos políticos, 2. El financiamiento de los partidos políticos; B.—La propaganda electoral, 1. La finalidad de la propaganda, 2. La reglamentación de la propaganda. Conclusión.

La Libertad Política.

La libertad política es el derecho conferido a los ciudadanos para participar en la actividad estatal, sea en tanto que gobernantes, sea designando ellos mismos a sus representantes.

“Hace ya más de dos milenios que Aristóteles notaba que el aspecto más visible de la libertad política consistía en que cada ciudadano era susceptible de ser en su caso gobernante y gobernado. Este equilibrio fundamental de la ciudad antigua se traduce en el constitucionalismo occidental tradicional en la tensión dominada e institucionalizada, pero siempre presente entre la mayoría y la oposición”.¹

Podemos deducir dos concepciones diferentes de la libertad política. Esta podría ser concebida primeramente como el derecho que tiene el pueblo de gobernarse a sí mismo en la democracia. Esto supone la aceptación del principio mayoritario que implica la imposición de los programas de gobierno del grupo triunfante. En esta concepción la minoría debe someterse a la voluntad mayoritaria y devenir así “libre” según *Rousseau*.

La segunda concepción es más liberal y el análisis de la libertad política se hace teniendo en consideración las opiniones vertidas por las minorías. La aplicación de esta concepción conduce al gobierno moderado de *Montesquieu*.

Para el análisis de la libertad política en Costa Rica, estudiaremos tres aspectos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico: la nacionalidad, el régimen electoral y los partidos políticos.

Sección I.—El régimen jurídico de la nacionalidad.

Es evidente que para el ejercicio de la libertad política, es necesario tener la condición de ciudadano. Cada país establece su propio régimen jurídico al respecto.

En Costa Rica se sigue un sistema mixto de jus sanguini y de jus soli.

¹ HAURIU (André), GICQUEL (Jean), y GÉLARD (Patrice), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, Ediciones Montchrestien, sexta edición, 1975, p. 64.

La ciudadanía permite la constitución de vínculos jurídicos y políticos entre las personas físicas y el Estado. La multiplicación de estos vínculos en el seno del grupo forja el fundamento socio-político sobre el cual reposa la estructura estatal.

1. *La definición.*

La Constitución define la ciudadanía como "el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años".² La Asamblea Constituyente de 1949 discutió la edad a la cual se debía acordar la ciudadanía. Para unos la edad de dieciocho años no convenía, porque a esta edad, la madurez mental no ha sido todavía alcanzada. Para otros, los jóvenes de dieciocho años son capaces de comprender lo que conviene al país. La decisión final instaura la mayoría a los veintiún años para los dos sexos.³ Es necesario observar que por primera vez, fueron reconocidos a las mujeres costarricenses los mismos derechos y deberes políticos que a los hombres. Así la igualdad jurídica del hombre y de la mujer ante la ley fue establecida.⁴

En Francia se distingue entre individuo y ciudadano. La condición de ciudadano no es requerida para ser titular de los derechos del hombre: "Los dos términos son muy ingeniosamente separados". Las declaraciones de derechos distinguen bastante precisamente las dos nociones y, a este respecto, la Declaración de Derechos y Deberes de 1775 es ejemplar: "Los Derechos del Hombre en sociedad son la libertad, la igualdad, la seguridad, la propiedad" (1er. art.). "La ley es la voluntad general, expresada por la mayoría de los ciudadanos o de sus representantes" (art.

² *Constitución Política*, (7 de noviembre 1981), San José, Imprenta Nacional, 1980, art. 90 (reformado por ley N° 4763 de 17 de mayo de 1971). Antes de esta reforma el artículo 90 estipulaba: "La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses de uno y otro sexo mayores de veinte años".

³ *Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, San José, Imprenta Nacional, 1955, tomo II, acta N° 92, p. 342 y ss.

⁴ La igualdad jurídica que establece el artículo 33 de la Constitución no debe confundirse con la igualdad real. La existencia de esta última implicaría una reestructuración importante del sistema social.

6).⁵ Una distinción entre derechos del hombre y derechos del ciudadano se hace en Francia. Los primeros son anteriores a la sociedad mientras que los segundos nacen con la creación de esta última.

Estando indicada la noción de ciudadanía, conviene analizar la diferencia que existe entre nacionales y extranjeros.

2. *El ciudadano.*

La ley costarricense establece un sistema mixto de jus sanguinis y de jus soli a fin de evitar toda discriminación e injusticia en la atribución de la nacionalidad. Según este sistema mixto se determina la nacionalidad en virtud del origen (nacimiento) o de la naturalización. Esta calificación tiene una gran importancia para el ejercicio de la libertad política.

a) *La ciudadanía por origen o por nacimiento.*

El artículo 13 de la Constitución considera cuatro situaciones que atribuyen de pleno derecho la condición de "costarricenses por nacimiento": "Son costarricenses por nacimiento:

- 1) El hijo de padre o madre costarricense nacido en el territorio de la República;
- 2) El hijo de padre o madre costarricense por nacimiento, que nazca en el extranjero, y se inscriba como tal en el Registro Civil, por voluntad del progenitor costarricense, mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
- 3) El hijo de padres extranjeros nacido en Costa Rica que se inscriba como costarricense, por voluntad de cualquiera de sus progenitores mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
- 4) El infante, de padres ignorados, encontrado en Costa Rica".

La condición de "costarricense por nacimiento" tiene notable trascendencia para el goce de ciertos derechos políticos como el de elegibilidad. En efecto para ser candidato a diputado o a ministro se exige como requisito constitucional la condición de costarricense por nacimiento o por naturalización.

⁵ EMERI (Claude), *Libertés Publiques*, Bordeaux, Tesis de Licencia en Derecho, tercer año, Librería Montaigne, 1974-1975, p. 44.

Esta última condición se obtiene residiendo en el país durante un período no menor de diez años, luego de obtenida la naturalización.⁶

Esta condición de costarricense por nacimiento es igualmente exigida para postularse como candidato a la Presidencia de la República. En el año de 1972 esta formalidad constitucional fue debatida ante el Director General del Registro Civil. Se denegó al señor Jorge González Martén el reconocimiento de su ciudadanía costarricense por nacimiento. Esta denegatoria del Registro implicaba la imposibilidad del señor González Martén de ostentarse como candidato presidencial en los comicios electorales de la época.

Impugnada la resolución del Registro ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), este órgano constitucional revocó la decisión apelada y declaró al señor González Martén ciudadano costarricense por nacimiento.⁷

El T.S.E. fundamentó su pronunciamiento en el artículo 1 de la "Convención de Río de Janeiro de 1906, de la cual los Estados Unidos de Norteamérica y Costa Rica son signatarios:

"Si un ciudadano nativo de cualquiera de los países firmantes de la presente convención y naturalizado en otro de éstos, renovase su residencia en el país de origen, sin intención de regresar a aquél en el cual se hubiese naturalizado, se considerará que reasume su ciudadanía originaria, y que renuncia a la ciudadanía adquirida por dicha naturalización. Este artículo corresponde no sólo al ciudadano ya naturalizado sino también a los que se naturalicen después".

Encontró, el T.S.E., que la aplicación de esta convención estaba reforzada por la Ley de Extranjería y Naturalización N° 1155 de 29 de abril de 1950 que dispone en su artículo 23:

"Quedan a salvo sobre ciudadanía, extranjería, naturalización, derechos y obligaciones de los extranjeros, *las estipulaciones de los Tratados*" (El subrayado es nuestro).

Además de todo lo anterior es necesario tener en consideración la jerarquía de las fuentes. El tratado de conformidad con

⁶ Constitución Política, arts. 108 y 142.

⁷ Tribunal Supremo de Elecciones, Res. N° 13 de 10:30 hs. de 23 de marzo de 1972.

la Constitución Política tiene un rango superior a la ley, de donde su prevalencia indiscutida en caso de conflicto.

b) *La ciudadanía por naturalización.*

Se ha visto la importancia que la ciudadanía por nacimiento tiene para el goce de los derechos políticos en Costa Rica. La Constitución en el artículo 14 establece una segunda categoría de ciudadanos denominada "por naturalización". A este respecto seis situaciones son previstas.

"Son costarricenses por naturalización: 1) Los que han adquirido esta calidad en virtud de leyes anteriores; 2) Los nacionales de los otros países de Centro América, de buena conducta y con un año de residencia en la República por lo menos, que manifiesten ante el Registro Civil su decisión de ser costarricenses; 3) Los españoles o iberoamericanos por nacimiento que obtengan la carta respectiva ante el Registro Civil, siempre que hayan tenido su domicilio en el país durante los dos años anteriores a su solicitud; 4) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan estado domiciliados en Costa Rica por el término mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud de naturalización, de acuerdo con los requisitos que indique la ley; 5) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, o que manifieste su deseo de ser costarricense; 6) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa".⁸

Puede señalarse que todos los que demanden su naturalización deben justificar previamente su buena conducta, y demostrar que tienen una ocupación o un medio de vida conocido. Deben, además, prometer que residirán de una manera regular en el país.⁹

B.—*La pérdida de la nacionalidad costarricense.*

Nuestro ordenamiento jurídico comprende dos situaciones en las cuales la nacionalidad costarricense se extingue: primero cuando

⁸ Constitución Política, art. 14.

⁹ *Ibidem*, art. 15, párr. 1.

el individuo escoge otra nacionalidad, y segundo cuando se ausenta del país durante un cierto período. En una u otra hipótesis, ciertas circunstancias jurídicas o de hecho pueden modificar las consecuencias sufridas por quien es privado de su nacionalidad costarricense.

1. *La adopción de una nueva nacionalidad.*

La cualidad de costarricense se pierde por la adopción de otra nacionalidad, salvo si hay convenciones internacionales que estipulen lo contrario. En este caso, la ratificación de las convenciones debe aprobarse por una mayoría de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, la Constitución precisa que estas convenciones no pueden; ni autorizar el ejercicio simultáneo de varias nacionalidades, ni modificar las leyes de la República que reglamentan las condiciones de la inmigración, del ejercicio de profesiones y de oficios, y de los modos de adquisición de la nacionalidad. Por otra parte la ejecución de estas convenciones no obliga a renunciar a la nacionalidad de origen.¹⁰

La Sala de Casación, en el asunto de *Krampitz Schier* decidió que la mujer costarricense por nacimiento que adopta la nacionalidad extranjera de su marido pierde la nacionalidad costarricense.¹¹

2. *La ausencia voluntaria del país.*

La segunda razón que hace perder la nacionalidad es la ausencia voluntaria del país durante un período superior a seis años consecutivos. Sin embargo, a este propósito es necesario hacer dos precisiones. Primero, esta sanción es aplicada exclusivamente a los costarricenses por naturalización. Segundo, la ausencia voluntaria debe comprender una suspensión total de vínculos con el país. Por ello, si la persona interesada demuestra la existencia de esos vínculos, la pérdida de la nacionalidad no puede ser dictada por la autoridad competente.¹²

¹⁰ *Constitución Política*, art. 16, inc. 1.

¹¹ Clarence KRAMPITZ SCHIER; Cas. N° 35, I sem., II tomo, 1967, p. 646. Sentencia citada por GUTIERREZ GUTIERREZ (Carlos José), *Costa Rica, Constitución Política Anotada. Pacto de Concordia*, San José, Equidad de Centroamérica, S. A., 1975, p. 47.

¹² *Constitución Política*, art. 16, inc. 2.

Es de observar que la pérdida de la nacionalidad no tiene consecuencias para el cónyuge ni para los hijos.¹³ Tampoco la adquisición de la calidad de costarricense tiene consecuencias para el cónyuge quien conserva su propia nacionalidad, a menos que solicite la naturalización conforme a la ley.

La adquisición de la ciudadanía costarricense tiene, no obstante, consecuencias para los hijos menores domiciliados en Costa Rica, al momento de este acto. Al alcanzar su mayoría y hasta la edad de veinticinco años, tienen el derecho de renunciar a la nacionalidad costarricense. Pasado este lazo, sin que hayan manifestado intención alguna al respecto, su nacionalidad de costarricense naturalizado se mantiene.¹⁴

Sección II.—El régimen electoral.

Después de la revolución de 1948 que depuso el gobierno constitucional del señor Teodoro Picado, el país ha conocido una era política en la cual la transferencia del poder se hace según las instituciones previstas en la constitución de 1949.

Para analizar el régimen electoral costarricense consideraremos tres nociones fundamentales: la soberanía, el electorado y el sistema electoral.

A.—La soberanía.

El estudio de la soberanía necesita un análisis del fundamento del poder político. En efecto, el ejercicio del poder por los gobernadores debe estar legitimado. Buscando esta justificación, se llega a la teoría de la soberanía. Es indispensable observar que esta teoría no es únicamente una construcción abstracta, porque tiene siempre consecuencias en la realidad política.

El pensamiento político moderno designa el pueblo como el único titular de la soberanía. Podemos, no obstante, reencontrar esta concepción a todo lo largo de la historia del pensamiento po-

¹³ "La pérdida de la calidad de costarricense no trasciende al cónyuge ni a los hijos. La adquisición de la nacionalidad trasciende a los hijos menores, conforme a la reglamentación que establezca la ley". *Constitución Política*, art. 17.

¹⁴ *Ley de Extranjería y Naturalización*, N° 1155 de 29 de abril de 1950, art. 4.

lítico. La soberanía popular reposa fundamentalmente sobre dos afirmaciones, la una de igualdad, la otra de participación.

En primer lugar se admite la igualdad de todos los hombres. Para preservar esta igualdad, la soberanía debe pertenecer a todos. Ninguna persona podría, en consecuencia, mandar a las demás. Aristóteles, la Iglesia Católica y los filósofos del siglo XVIII han compartido esta creencia de igualdad de todas las personas. Sin embargo estos pensadores no han aportado una explicación particular a este dogma. En segundo lugar se estima que todos los hombres deben participar en la instauración del poder político.

La participación de todos los miembros de la colectividad humana en el establecimiento de este poder releva del hecho que el mismo concierne a todos sus integrantes. Así los gobernantes obtendrán de este hecho su legitimidad y los gobernados podrán vigilar y tramitar su acción. Este análisis sociológico conduce, evidentemente, a la concepción del contrato social. Todos los hombres detentadores de la soberanía delegan en un órgano instituido por ellos, una parte o la totalidad de la soberanía.¹⁵

Es necesario precisar que el principio de la soberanía del pueblo varía según el sentido que se ha dado al vocablo "pueblo". A este propósito, retendremos dos concepciones de la soberanía. Por una parte, la soberanía popular, y por otra, la soberanía nacional.

1. *La soberanía popular.*

Este principio constitucional encuentra su origen en el pensamiento expresado por *Rousseau* en "Du Contrat Social". Según se expone en el "contrato social" todo poder emana de la universalidad de los ciudadanos.¹⁶ Estos tienen derecho, en consecuencia

15 "Contrato social. Teoría según la cual el fundamento de la sociedad reside en un pacto social concluido entre los individuos (HOBBS), cada individuo y la comunidad (ROUSSEAU), los individuos y el soberano (LOCKE). DEBBASCH (Charles), DAUTET (Yves) y otros, *Lexique de termes politiques*, París, DALLOZ, 1974, p. 69.

16 "Puesto que cada hombre no tiene una autoridad natural sobre su semejante, y puesto que la fuerza no produce ningún derecho, quedan en consecuencia las convenciones por base de toda autoridad legítima entre los hombres". ROUSSEAU (J. J.), *Du contrat social*, París, Unión Générale d'Éditions, Collection 10: 18, 1973, p. 65.

a una parte de la soberanía. *Rousseau* expone su concepción en estos términos: "Supongamos que el Estado esté compuesto por diez mil ciudadanos. El soberano debe ser considerado colectivamente y como cuerpo; y cada particular, en calidad de sujeto, es considerado como individuo: así el soberano es al sujeto como diez mil es a uno; es decir, que cada miembro del Estado tiene por su parte la diezmilésima parte de la autoridad soberana, aunque él le esté sometido todo por completo".¹⁷

Esta teoría de la soberanía fraccionada tiene esencialmente dos consecuencias. Primero, su realización es posible gracias a la participación de todos los ciudadanos, lo que implica, como resultado, el sufragio universal. Segundo, participando en la expresión de la soberanía, el ciudadano ejerce un derecho, de donde la concepción de electorado-derecho.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 en Costa Rica, se debatió sobre la titularidad de la soberanía. Dos corrientes de pensamiento se opusieron. Una proponía mantener la "nación" como titular de la soberanía, otra proponía el "pueblo". Los representantes de esta última corriente (el grupo "Social Demócrata" y los diputados *Trejos y Esquivel*) presentaron dos textos en este sentido. El primero estipulaba que "La soberanía reside en la voluntad del pueblo, quien la ejerce en forma directa o por medio de los poderes públicos, de acuerdo con lo prescrito en esta Constitución". El segundo texto determinaba que "La soberanía reside exclusivamente el pueblo, el cual la ejerce de manera directa o por medio de los poderes públicos".¹⁸ Ninguna de esas proposiciones fue retenida por los constituyentes. Se consideró que la noción de "Nación" era la más adecuada que "Pueblo" para designar el titular de la soberanía.¹⁹

La teoría de la soberanía popular aparece muy extendida en la época de la Revolución Francesa de 1789. La lógica de esta concepción, sin embargo, es desplazada por una nueva idea, la de soberanía nacional.

17 ROUSSEAU (J. J.), *Du contrat social*, p. 123.

18 *Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, tomo II, acta 87, p. 311.

19 "Pueblo. En sentido amplio, el pueblo se confunde con la población. Institucionalizado, y dotado de una fisonomía jurídica precisa, él se aproxima al cuerpo electoral y designa el conjunto de ciudadanos inscritos en las listas electorales en vista del ejercicio del derecho de voto". DEBBASCH y otros, *Lexique de Termes politiques*, p. 193.

2. La soberanía nacional.

La "Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 26 de agosto de 1789, establece este principio en reacción contra el de la soberanía de derecho divino.²⁰ La teoría de la soberanía nacional está fundada sobre el concepto de Nación...". Esta teoría fue retenida por la burguesía que había hecho la revolución (francesa) y entendía controlarla porque le permitía no tener cuenta del pueblo real y de apartar la mayoría del pueblo del gobierno. Además, el pensamiento filosófico de la época estaba dominado por una corriente idealista que se expresaba por la creación de un ser abstracto sin referencia a la realidad".²¹

En esta concepción de la soberanía, la "Nación se opone evidentemente a "pueblo". Para los revolucionarios de 1789, el pueblo no está compuesto de individuos reales, sino de ciudadanos en el sentido abstracto del término. Estos ciudadanos, a diferencia de los seres humanos, no están dominados por las pasiones, porque constituyen una noción abstracta. Su razón les permite conocer lo bueno y lo justo. Así, concebidos abstractamente, ellos participan en la soberanía que pertenece a la Nación, esta última constituida por el conjunto de ciudadanos. La Nación deviene por estos razonamientos, un ser distinto del pueblo.

La teoría de la soberanía nacional tiene dos consecuencias jurídicas importantes. La primera, que los individuos no comparten la soberanía que pertenece exclusivamente a la Nación. Los individuos son llamados por ésta a participar en la expresión de la soberanía. Su participación deviene una función que conduce a la concepción del electorado-función. La segunda consecuencia es que la aplicación de esta teoría no comprende absolutamente el sufragio universal. Durante algunos años el sufragio fue restringido, sólo el "censitaire"²² tenía la posibilidad de votar.

²⁰ "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo no puede ejercer la autoridad que no emane expresamente de ella". *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*, art. 3.

²¹ LAVROFF (D. E.), *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Bordeaux, Librairie Montaigne, 1974-1975, (policopie), p. 59.

²² *Idem*.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1949 retuvo el concepto de soberanía nacional. Sin embargo los defensores de esta teoría no lograron definir claramente el concepto de "Nación". En algunas ocasiones este concepto se aproxima al de pueblo en el sentido de población.²³ La Constitución estipula así que "La soberanía reside exclusivamente en la Nación".²⁴

Es la Nación quien, unificada en persona moral, deviene única titular de la soberanía.

Observemos, sin embargo, que la teoría de la soberanía se ha transformado considerablemente en el tiempo, sobre todo con la instauración del sufragio universal.

B.—El electorado.

Costa Rica sigue la teoría del electorado-función, modificado por la evolución política, especialmente en el sufragio universal instaurado en 1949. A partir de esta fecha, la universalidad fue comprendida, por primera vez, implicando el voto femenino. Se sabe que la teoría del electorado-función tiene su origen en la soberanía nacional. Según esta última, el sufragio constituye una función pública cuyo ejercicio puede ser acordado, por la Nación, a ciertas personas solamente.²⁵

La Constitución define el sufragio en estos términos: "El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil".²⁶ A pesar de esto, es necesario señalar que en Costa Rica el progreso democrático ha instituido, de hecho, el sufragio no como una función pública, sino

²³ *Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, tomo II, acta 87, p. 308.

²⁴ *Constitución Política*, art. 2.

²⁵ "Electorado - función: concepción derivada de la teoría de la soberanía nacional, según la cual el sufragio es una función pública cuyo ejercicio puede ser reservado por la Nación soberana a los más aptos...". GUILLIEN (Raymond) y VINCENT (Jean), *Lexique de Termes Juridiques*, París, DALLOZ, 3ª edición, 1974, p. 143.

²⁶ *Constitución Política*, art. 93 (reformado por Ley N° 4765 de 17 de mayo de 1971).

como un derecho.²⁷ Además, la inobservancia de esta función cívica no comporta ninguna sanción.

El Código Electoral establece por otra parte las condiciones requeridas para el ejercicio de los derechos electorales.

1 *Los electores.*

En su artículo 1 el Código Electoral da una primera definición de "elector". En efecto, para la ley electoral, son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo mayores de dieciocho años e inscritos en las listas electorales del Registro Civil. La inscripción en estas listas es hecha de oficio, cuando el ciudadano alcanza la mayoría indicada. La titularidad de la cédula de identidad habilita para el ejercicio del derecho de voto.

Sin embargo, hay tres limitaciones para el ejercicio del sufragio: las personas que hayan sido privadas del derecho de voto por decisión jurisdiccional, las que sufren sentencias con suspensión de los derechos políticos, y las personas que devienen costarricenses por naturalización durante los doce meses que siguen a su naturalización.²⁸ Sólo tienen "capacidad legal para votar", indica el Código Electoral, los que están inscritos en las listas electorales, siempre que no haya ninguna anotación que impida el ejercicio de este derecho.²⁹

El voto está definido como un acto absolutamente personal, ejercido de manera directa y secreta, salvo excepciones indicadas por la ley, ante las Juntas Electorales. Este derecho permite al ciudadano elegir al Presidente y a los Vice-presidentes de la República, los diputados a la Asamblea Legislativa y eventualmente los de una Asamblea Constituyente, y los regidores municipales. Estas elecciones, presidencial, legislativa y municipal, tienen lugar cada cuatro años, el primer domingo de febrero.

²⁷ "Electorado-derecho: concepción derivada de la soberanía popular, según la cual el sufragio es un derecho que pertenece a título originario a cada ciudadano y que éste es libre de utilizar o no".

GUILLIEN (Raymond) y VINCENT (Jean), *Lexique de Termes Juridiques*, p. 143.

²⁸ Código Electoral, art. 4.

²⁹ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, Ley N° 3504 de 10 de mayo de 1965, arts. 89 y 94 (reformado por Ley N° 5099 de 15 de noviembre de 1972, "La Gaceta" N° 221.

Para ejercer eficazmente su derecho de voto, el ciudadano debe reunir ciertas condiciones. Primero, presentarse ante la Junta Electoral de su distrito electoral. Segundo, su nombre debe aparecer en las listas electorales. Tercero, estar provisto de su cédula de identidad.³⁰

Todo costarricense de uno u otro sexo, de dieciocho años de edad al menos está obligado a adquirir su cédula de identidad, válida por un período de diez años. Pasado este plazo, la cédula deviene caduca para todos los efectos jurídicos y la inscripción del ciudadano es anulada de oficio. Sin embargo, si el período de diez años termina en los doce meses anteriores a una elección, su inscripción en las listas electorales es mantenida y su cédula de identidad permanece válida hasta el propio día de las elecciones inclusive.³¹ Por esta prolongación temporal de validez de la cédula de identidad, el ciudadano está mejor protegido en el ejercicio de su libertad política. La imposibilidad de renovar la cédula de identidad en la hipótesis considerada no perturba en nada su derecho de voto.

La elegibilidad está sometida a ciertas condiciones que varían según la importancia del mandato pretendido.

2. *La elegibilidad.*

La elegibilidad es la aptitud de un candidato para ser elegido. Para lograr esta cualidad debe reunir ciertas condiciones. Estas son diferentes según las exigencias de la representación. En Costa Rica la Constitución y el Código Electoral determinan los requisitos según la candidatura pretendida. Es necesario precisar que para ser elegible la calidad de elector es indispensable, así como el saber leer y escribir.

a) *Condiciones para ser presidente o vice-presidente de la república.*

Tres condiciones esenciales son establecidas por el ordenamiento constitucional. El candidato debe ser costarricense a título

³⁰ Código Electoral, art. 4.

³¹ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, Ley N° 3504 del 10 de mayo de 1965, arts. 89 y 94.

originario y ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado laico y ser mayor de treinta años.³² Al exigir la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, el laicismo en el candidato, ha querido excluir definitivamente del gobierno al poder temporal de la Iglesia.³³

El sistema democrático costarricense había conservado hasta 1969 el principio de la reelección presidencial con ciertas restricciones. La reelección estaba prohibida a quienes habían ejercido la presidencia de la República durante los ocho años anteriores a su nueva postulación. La reforma constitucional del artículo 132, inciso 1 de la Ley N° 4349 de 11 de julio de 1969, suprimió la reelección:

“No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente:

1) El Presidente que hubiera ejercido durante cualquier lapso, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional”. No obstante esta reforma contiene una sola excepción que concierne a los ex-presidentes de la República elegidos antes de la reforma: ellos podrán ser elegidos una última vez.

La filosofía de esta reforma permite, a criterio de sus partidarios, a la renovación en la función presidencial. De su lado, los opositores a esta reforma consideran que la misma aleja de esta función a los ex-presidentes cuya experiencia podría contribuir al desarrollo del país.

b) *Condiciones para ser diputado.*

Para devenir diputado, las condiciones exigidas por la Constitución son menos rigurosas. Primero, el candidato debe ser ciudadano en ejercicio. Segundo, ostentar la nacionalidad costarricense sea a título originario o por naturalización, en este último caso se requiere una residencia de diez años, luego de la obtención de la ciudadanía. Tercero, haber alcanzado una edad no inferior a veintiún años.³⁴

³² Constitución Política, art. 131.

³³ Asamblea Nacional Constituyente de 1949, tomo II, actas N° 77 y 78.

³⁴ Constitución Política, art. 108.

Según el contenido de estas condiciones, las candidaturas no laicas no podrían ser excluidas de la competencia en las elecciones legislativas. Es necesario recordar, sin embargo, que la Asamblea Constituyente había aprobado una condición más exigiendo la pertenencia del candidato al “estado laico”. Sin embargo, los constituyentes regresaron sobre su decisión original suprimiendo esta condición de laicidad. Se pueden indicar entre otras, dos razones que justificaron el cambio de actitud. Por una parte, la igualdad de todas las personas ante la ley. Por otra parte la poca influencia que la representación religiosa, se suponía tendría, a nivel del Parlamento.³⁵

c) *Condiciones para ser regidor municipal.*

La Constitución estipula que la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón corresponde al “Gobierno Municipal” que está constituido por el conjunto de regidores y por un ejecutivo designado por la ley.³⁶

Históricamente la Municipalidad ha sido una de las manifestaciones más evidentes de la democracia costarricense. La Constitución la autoriza para preparar sus propios presupuestos ordinarios o extraordinarios, actos que necesitan la aprobación de la Contraloría General de la República.³⁷

Contrariamente a las otras dos categorías de representantes populares (presidentes y diputados), la Constitución no determina las condiciones que deberán cumplir los candidatos a regidores municipales. Es el Código Electoral quien establece cuatro: el candidato debe ser un ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado laico, ser habitante del Cantón donde él se presenta, y tener la ciudadanía costarricense a título originario o por naturalización; en este último caso, es necesaria una residencia de cinco años al menos, luego de la obtención de la ciudadanía.³⁸

³⁵ Asamblea Nacional Constituyente de 1949, tomo II, actas N° 63, 64, 65, 95 y 96.

³⁶ Constitución Política, art. 169.

³⁷ “La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores...”
Ibíd., art. 183, párr. 1.

³⁸ Ibíd., art. 175.

Es interesante señalar que para la elección de los "regidores" la ley electoral exige la condición de pertenecer al estado laico, mientras que para los candidatos a diputado esta misma condición no es requerida. Es posible que el legislador haya querido sustraer a la Iglesia de toda participación electoral directamente, teniendo en cuenta la influencia profunda que tiene la religión a nivel de las pequeñas comunidades. Otra observación que puede hacerse respecto de los "regidores" es en cuanto a la edad. El Código Electoral no hace ninguna alusión a ella, lo que nos permite pensar que la mayoría de dieciocho años es suficiente.³⁹

Luego de analizados el electorado y la elegibilidad, conviene estudiar el modo de escrutinio que permite, bajo formas diversas, la representación popular.

C.—El sistema electoral.

En cada sistema político existe un sistema electoral que incide directamente en el fenómeno de los partidos políticos. El sistema electoral permite, de forma diversificada según el régimen político en vigor, la expresión política de los ciudadanos. Desde que los pueblos consideran los gobiernos democráticos como los únicos legítimos, el problema de la justa representación surge. Es así como "el estudio de los sistemas electorales promueve al menos dos problemas: sobre el plan técnico, se trata esencialmente de encontrar las fórmulas que hacen perfecta la representación de los gobernados en el seno de los órganos del Estado, quienes los asimilan a los gobernantes. Sobre el plan político, los sistemas electorales hacen aparecer el rol fundamental de las creencias sociales en la transmisión y el ejercicio del poder, es decir, en el fondo, en su legitimidad".⁴⁰

En el cuadro de una democracia representativa, la elección en un medio por el cual los ciudadanos designan sus representantes. No obstante, es necesario agregar que, hoy día, la manipulación de creencias sociales a través de los medios de comunicación colectiva,

³⁹ Código Electoral, art. 5, inc. c).

⁴⁰ COTTERET (Jean-Marie) y EMERI (Claude), *Les systèmes électoraux*, Paris, P.U.F., Colección Que sais-je?, 2ª edición puesta al día, 1973, p. 5.

transforma los sistemas electorales en medios para legitimar a los detentadores tradicionales del poder político. Sin embargo esta afirmación amerita ser explicada, porque las elecciones no constituyen únicamente el mecanismo para nombrar a los representantes, sino una manera de establecer relaciones permanentes entre gobernantes y gobernados.⁴¹

La elección, en un sistema democrático, puede resistir dos formas, el escrutinio mayoritario o el escrutinio proporcional.

1. El escrutinio mayoritario.

El escrutinio mayoritario es la técnica por la cual el candidato que ha obtenido el mayor número de votos es elegido. Si el escrutinio mayoritario es a una vuelta, el candidato que haya obtenido el mayor número de votos es elegido; el número de votos es indiferente. Al contrario, si el escrutinio es a dos vueltas, es indispensable haber obtenido la mayoría absoluta para ser elegido en la primera vuelta; si ningún candidato la alcanza, en la segunda vuelta será elegido quien haya logrado la mayoría simple de votos.

Dos modalidades son posibles, de una parte el escrutinio uninominal y por otra parte, el escrutinio plurinominal o de lista. En el primer caso existe solamente un escaño para el poder y varios candidatos se presentan individualmente. En el segundo caso, existen varias curules para el poder y varias listas se los disputan; la lista elegida obtiene las curules en cuestión.

La aplicación del escrutinio puede conducir a dos variantes, la "lista bloqueada" y la "lista entremezclada" (panachage). Cuando se trata de la "lista bloqueada", los electores no pueden introducir ninguna modificación; la lista es aceptada o rechazada en bloque. Al contrario, en la "lista entremezclada" los electores están autorizados a rayar ciertos nombres de la lista y reemplazarlos por otros. Esta segunda técnica permite a los electores una mayor libertad de escogencia.

⁴¹ "Las sociedades políticas contemporáneas conceden a la elección otro sentido: ella debe facilitar la relación de poder entre los gobernantes y gobernados, permitir la comunicación entre los autores de la decisión política y aquellos a los cuales se aplica, en otros términos, asegurar la obediencia de los individuos al poder, cualquiera que sea la naturaleza de este último".
Ibíd. p. 9.

Aunque el escrutinio mayoritario permite a los electores expresarse libremente en la escogencia de su candidato, la representación en escaños para los partidos vencidos no es jamás proporcional al número de votos obtenidos. La super-representación de ciertos partidos conduce lógicamente a la subrepresentación de otros partidos, y en consecuencia a la desigualdad.

La libertad política de la parte electoral subrepresentada permanece formal, porque sus representantes difícilmente podrán traducir sus aspiraciones en leyes. Por otra parte el escrutinio mayoritario uninominal puede favorecer "la constitución de verdaderos feudos electorales que conducen a una *cooptation* del sucesor por su detentador".⁴² La *cooptation* reduce más la libre elección de los candidatos y limita así la escogencia de los electores.⁴³

Por oposición al escrutinio mayoritario, la representación proporcional constituye una técnica nueva que busca traducir de una manera diferente la voluntad electoral.

2. La representación proporcional.

Este modo de escrutinio consiste en la atribución de un número de escaños proporcional al número de votos obtenidos por cada partido.⁴⁴ El espíritu que anima la representación proporcional es el de asegurar a cada partido político una representación conforme a la voluntad electoral expresada. Costa Rica ha instituido, en su sistema electoral, la representación proporcional.

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 dos tesis se enfrentaron en cuanto a la elección de los diputados. Una corriente de pensamiento proponía la elección de los diputados a escala nacional. Se entendía así constituir la Asamblea Legisla-

42 COTTERET y EMERI, *Les systemes électoraux*, p. 57.

43 "Cooptation: "admisión por excepción, por privilegio"; lat. *cooptatio*. Mod. (fin XIX). Nombramiento de un nuevo miembro, en una Asamblea, por los miembros que forman parte de ella". ROBERT (Paul), *Petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, París, 19ª edición, 1974, p. 350.

44 "Esta idea se encuentra expresada en Aristóteles, Sain-Just y Condorcet, en breve por todos los autores liberales para los cuales la Asamblea de los representantes debe ser un microcosmo, una reducción perfecta del cuerpo de los representados, expresando todas las variedades, todas las diferencias físicas, ideológicas, económicas del cuerpo social considerado. Ha sido necesario, sin embargo, alcanzar la segunda mitad del siglo XIX para que esta loable intención retenga la atención de los matemáticos". COTTERET y EMERI, *Les systemes électoraux*, p. 57 y 58.

tiva con los hombres más capaces del país. Cada partido político debía si quería obtener la confianza del pueblo, presentar sus mejores candidatos a las elecciones. Según este análisis, los feudos locales y los políticos incapaces desaparecerían. Una segunda corriente defendía la elección de los diputados a escala provincial. Sus partidarios temían que la representación nacional produjese una concentración del poder en la capital, sede que desconoce frecuentemente los múltiples problemas de las provincias. Además, la representación a nivel nacional, suprimía toda posibilidad de representación provincial.⁴⁵

Estableciendo la representación proporcional, Costa Rica pretende garantizar la representación de todos los partidos políticos. Se procura que en un régimen democrático las fuerzas políticas, por minoritarias que ellas sean, puedan encontrar su representación a nivel de la Asamblea Legislativa. La proporcionalidad del sistema electoral ha favorecido ampliamente el pluripartidismo político que se analizará más adelante.

Teóricamente se pueden señalar tres ventajas principales a la representación proporcional. Primero, la equidad es el eje fundamental del sistema. En efecto, a partir del momento en que cada partido político está representado según el número de votos obtenidos, la representación electoral deviene más justa y cada ideología puede expresarse libremente en el Parlamento. La decisión política tomada en común, podría reflejar mejor el interés general del país.

Por otra parte la representación proporcional permite la expresión y la confrontación de diversas ideologías. Cada partido presenta su propio programa de gobierno a los electores. Y finalmente, la representación proporcional constituye un modo de escrutinio honesto en el sentido que la ausencia de una segunda vuelta impide el comercio de los desistimientos y de los retiros. Se afirma igualmente que este sistema de representación protege, por una parte, el derecho del elector a elegir libremente a sus representantes, y por otra parte mantiene la dignidad de los elegidos quienes no han tenido que claudicar a sus principios para lograr la elección.⁴⁶

45 *Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, tomo II, actas 54, 55, 56, 57, 58 y 59.

46 "Este último argumento puede ser devuelto a los partidarios de la representación proporcional, en la medida en que la honestidad que ella postula no aparece al

La representación proporcional a nivel provincial en Costa Rica presenta problemas de aplicación. Para la repartición de escaños al poder, el Código Electoral instituye dos modalidades: el cociente y el subcociente.

En los términos del artículo 135 de este Código, el "cociente" se obtiene por la división del total de votos válidos expresados en cada circunscripción por el número de plazas a llenar en la elección. Así tantas veces una lista obtiene el cociente, tantas veces una plaza le será atribuida. Es necesario indicar que el número de plazas se establece proporcionalmente a la población de cada provincia.

Este modo de cociente no resuelve la existencia de "restos". A este respecto el Código Electoral introduce la noción de "subcociente" que corresponde al cincuenta por ciento al menos del cociente. A partir de ahí, el régimen electoral costarricense adopta el sistema del resto más grande. Así las plazas son atribuidas a las listas que presentan el mayor número de votos inutilizados⁴⁷. Por este procedimiento del cociente y del subcociente los partidos políticos minoritarios pueden estar representados en la Asamblea Legislativa.⁴⁸

momento de la constitución de las listas; éstas, en efecto, son la obra de los Estados-mayores de los partidos políticos, quienes detentan entonces la llave de la elección; la antigüedad en el partido, la disciplina, el ardor militante de los candidatos a la candidatura son pesados por los dirigentes que pueden, como ellos lo entienden, promover sus favoritos colocándolos en cabeza de lista y condenar sus "asociados rivales" ubicándolos en situación desfavorable. Edouard Herriot podía decir entonces: "Es un escrutinio de pensionados". Son los permanentes de los partidos políticos quienes hacen elecciones".
COTTERET y EMERI, *Les systemes électoraux*, p. 75.

⁴⁷ Código Electoral, art. 135.

⁴⁸ *Cómo se determina el cociente y el subcociente:* "El cociente y subcociente para la elección de una Asamblea Constituyente, se forma tomando como dividiendo la votación total válida del país para la elección de Diputados, tomando como tal la votación total válida de la respectiva provincia y para la elección de Regidores, tomando la votación total válida del cantón respectivo". *Ibid.* art. 136.

Cómo se adjudican las plazas que quedan sin llenar por cociente: "Si quedaren 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 sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente". *Ibid.* art. 138.

En el sistema democrático costarricense la representación proporcional está a la base del fenómeno del pluralismo de los partidos.

Analizaremos seguidamente el régimen de los partidos en este sistema electoral.

Sección III.—Los partidos políticos.

La historia de los partidos políticos costarricenses se remonta a 1889, fecha de la organización de los partidos "Constitucional Demócrata" y "Liberal Progresista".⁴⁹ Desde esta época una evolución permanente de las organizaciones políticas nos conduce al sistema pluralista actual. Numerosas reformas han sido operadas para permitir y garantizar la existencia de varios partidos políticos. A este respecto el sistema electoral fue objeto de modificaciones muy importantes, sobre todo con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones. Pensamos que el pluralismo político en Costa Rica es posible, de una parte, gracias a las condiciones propicias para la formación de los partidos, y por otra parte, al financiamiento estatal de estas agrupaciones.

A.—La formación de los partidos políticos.

La libre organización de los partidos políticos no ha existido siempre en Costa Rica. La aparición del fascismo en ciertos países de Europa Occidental y la progresión del comunismo en los países del Este originaron una legislación restrictiva en este último dominio. Sin embargo la evolución de la democracia costarricense asegura, actualmente, condiciones muy favorables para la formación de nuevos partidos políticos.

1. La inscripción de los partidos políticos.

La Constitución consagra la libertad de organizar partidos políticos en el artículo 98:⁵⁰ "Todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos, para intervenir en la política nacional,

⁴⁹ BUSEY (James L.) *Notas sobre la democracia costarricense*, San José, Editorial Costa Rica, (Traducción al español de Emilio E. Piza), 1968, p. 45.
Romero Pérez, Jorge Enrique. *Partidos, poder y Derecho (Costa Rica)* (San José: Eds. Syntagma. 1979, pp. 17, 18.

siempre que éstos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República".

En efecto, este artículo, antes de su reforma, prohibía la organización del Partido Comunista;⁵¹ este último, considerado como una causa de disolución del régimen democrático. La abolición de esta prohibición conduce al legislador a una fórmula de conciliación que tiende a proteger la democracia costarricense: los partidos políticos deben comprometerse a respetar el "orden constitucional". Empero, la expresión de "orden constitucional" tiene un contenido variable, según se trate de un liberal o de un marxista.

El Código Electoral establece el procedimiento para constituir un partido político. Dos condiciones son impuestas, una concierne al número de electores y otra relativa al funcionario competente para registrar el acta constitutiva. La ley electoral estipula, que para constituir un partido es necesario reunir al menos un grupo de veinticinco electores. Por otra parte esta acta constitutiva debe realizarse ante un notario público, y a defecto de éste, ante un juez. En esta última hipótesis el acta debe protocolizarse dentro de los quince días que siguen. En el acta constitutiva se indicarán los nombres y las calidades de las personas que forman el grupo así como los estatutos del partido.⁵²

Luego de su constitución, es imprescindible la inscripción del partido en el "Registro Civil"; este registro depende exclusivamente del T.S.E. Esta inscripción puede resistir tres formas según sea a nivel nacional, provincial o cantonal. La inscripción a escala nacional, para elegir el Presidente y los Vicepresidentes de la República, y los diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente, requiere el aporte de tres mil adhesiones; a escala provincial (para elegir diputados) necesita un número de adhe-

50 Hemos transcrito el texto actual de este artículo 98, según reforma del 7 de junio de 1975, Ley N° 5698.

51 "Todos los ciudadanos tienen derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional. Sin embargo, se prohíbe la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vinculaciones internacionales, tiendan a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica, o que atenten contra la soberanía del país, *todo a juicio de la Asamblea Legislativa*, por votación no menor de las dos terceras partes de sus miembros y previo informe del Tribunal Supremo de Elecciones (el subrayado es nuestro). "Constitución Política, art. 98 (reformado).

52 Código Electoral, art. 57.

siones equivalente al uno por ciento de los electores inscritos en la provincia respectiva; a nivel cantonal (para elegir los regidores municipales) el mismo porcentaje de un uno por ciento es exigido, pero de los electores inscritos en el cantón correspondiente.⁵³

El partido inscrito a escala nacional está, por este hecho, inscrito en las escalas provincial y cantonal.⁵⁴ Es necesario señalar que las inscripciones pueden realizarse en cualquier momento, salvo en los seis meses que preceden una elección.⁵⁵

La flexibilidad del procedimiento, en cuanto a la formación y a la inscripción de los partidos políticos favorece el pluralismo de partidos.

2. El financiamiento de los partidos políticos.

La ayuda económica aportada a los partidos políticos, por el Estado costarricense, constituye indudablemente un medio importante para el ejercicio, aunque muchas veces formal de la libertad política. En la democracia liberal multipartidista, los pequeños partidos no tienen, frecuentemente, los medios financieros indispensables para su funcionamiento, de ahí las alianzas en contradicción con sus ideologías o su desaparición de la escena política. Al contrario los grandes partidos tradicionales, tienen en principio, los recursos necesarios para su funcionamiento.

Antes de la promulgación de la Constitución de 1949, el Estado costarricense financiaba los partidos políticos por medio de deducciones hechas a los salarios de los funcionarios y empleados públicos. Para poner fin a esta situación un poco abusiva, los constituyentes de 1949 modificaron el modo de financiamiento. Primero se establece que el Estado no podía hacer ninguna deducción de las remuneraciones de los funcionarios y empleados, para pagar las deudas políticas de los partidos. Y luego el propio Estado se compromete a financiar, dentro de ciertos límites y condiciones, los gastos de los partidos.

En efecto, sólo tienen derecho al financiamiento del Estado los partidos políticos que participen en la elección de los miembros

53 Código Electoral, arts. 63 y 64.

54 *Ibid.*, art. 66.

55 *Ibid.*, art. 63.

del Poder Ejecutivo y Legislativo. Están, en consecuencia, excluidos los partidos que pudieren participar únicamente en la elección de regidores municipales. Evidentemente esta exclusión no favorece el desarrollo de la democracia a nivel cantonal, en donde ésta se manifiesta de una manera primaria en razón del contrato directo de los líderes con los ciudadanos.

La contribución fijada por el Estado no puede sobrepasar el dos por ciento de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años que preceden a la elección. Esta ayuda económica del Estado es distribuida entre los partidos en proporción a sufragios obtenidos. Se aprecia en este financiamiento de los partidos, la aplicación del principio de igualdad, al menos para ciertas formaciones políticas, porque otras son excluidas.

La Constitución dispone que para beneficiar de este derecho los partidos inscritos a nivel nacional deben obtener al menos un cinco por ciento del total de sufragios válidamente emitidos en todo el país; el mismo porcentaje es exigido para los partidos inscritos a escala provincial, pero el cálculo se hace en relación al total de votos expresados en la provincia respectiva. Es necesario observar que los partidos que tienen derecho a esta ayuda financiera deben justificar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

Este financiamiento de los partidos tendría un alcance menos importante para el ejercicio de la libertad política, si fuese acordado luego de las elecciones. Es evidente que la ayuda financiera debe producirse durante el proceso electoral. De esta manera, el Estado propicia una cierta "autonomía" de los partidos frente a los tradicionales medios de financiamiento privado con las implicaciones que ello comporta.

Nuestra Constitución garantiza este financiamiento cuando dispone:

"...El Estado contribuirá (por adelantado) a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo..."⁵⁶

⁵⁶ Constitución Política, art. 96 (reformado por Ley N° 4765 de 17 de mayo de 1971). Asamblea Nacional Constituyente, tomo II, actas Nos. 74, 75 y 76.

⁵⁷ Cf. Código Electoral, art. 176 y ss.

La ley electoral señala en efecto que los partidos beneficiarios de este financiamiento deben presentar ante el T.S.E. once meses antes del período electoral, un presupuesto comportando sus gastos eventuales. La misma exigencia ha de cumplir todo partido que no tenga derecho inmediato al financiamiento; en este supuesto el presupuesto se presenta dentro de los treinta días que siguen a la convocatoria a elecciones que realiza el T.S.E.

Si un partido político con derecho al financiamiento estatal no presenta su presupuesto en el plazo previsto, deviene pasible de importantes sanciones. Dice al efecto el Código Electoral en su artículo 176:

"El Partido Político que no haga esa presentación (la del presupuesto) a su debido tiempo, no recibirá la contribución previa a que se refiere el artículo 194; asimismo perderá el cinco por ciento de la contribución del Estado que le corresponda, caso de que llegare a tener derecho a ella, y el Tribunal Supremo de Elecciones, al dictar la resolución correspondiente que disponga el citado pago, hará la respectiva deducción del total a entregar al partido de que se trate..."⁵⁷

Igual sanción es aplicable a los partidos no beneficiarios del pago adelantado inmediatamente, cuando no presenten oportunamente los presupuestos que ordena la normación electoral.

La ayuda económica del Estado se destina a cubrir gastos en cuatro dominios precisos de la campaña electoral: organización, dirección, censo y propaganda. Estudiaremos únicamente la propaganda por cuanto ésta constituye uno de los factores esenciales en la movilización del cuerpo electoral.

B.—La propaganda electoral.

En una democracia pluralista, la propaganda política juega un rol decisivo en la formación de la opinión pública. Las nuevas técnicas utilizadas por los medios de comunicación permiten influir en los resultados electorales. El condicionamiento social obtenido por todos los medios de expresión conduce a ciertos individuos a votar, por personas y no por ideas. Es un peligro en el cual toda democracia debe pensar y conjurar.

⁵⁷ Cf. Código Electoral.

1. *La finalidad de la propaganda.*

La finalidad de la propaganda es la de conducir la opinión pública a adoptar posiciones favorables respecto de ciertas proposiciones políticas o sociales o de sostener ciertas personas. La propaganda de los regímenes totalitarios difiere respecto de la de los regímenes liberales. En un régimen totalitario la propaganda y la información se confunden en una misma concepción, y la contra-propaganda no existe. La contra-propaganda puede definirse como la acción organizada, sea por un partido, sea por un movimiento, sea por un gobierno, teniendo por meta, la denuncia de otras propagandas, y la adhesión de los ciudadanos a su causa. Es evidente que la propaganda y la contra-propaganda no pueden existir más que en los regímenes liberales donde los individuos tienen, supuestamente siempre, la posibilidad de una escogencia.

Históricamente, la propaganda política ha estado a la base de los grandes cambios del siglo XX, tales como la instauración del bochevismo por Lenin y la ascensión de Hitler al poder. En efecto, "antes de ser hombres de Estado (Lenin y Hitler), jefes de guerra, los dos hombres, que, de formas ciertamente diferentes, han profundamente marcado reciente nuestra historia, son dos genios de la propaganda, y los dos han proclamado la supremacía de esta arma moderna: "Lo principal ha dicho Lenin, es la agitación y la propaganda en todas las capas del pueblo"; y Hitler: "La propaganda nos ha permitido conservar el poder, la propaganda nos dará la posibilidad de conquistar el mundo".⁵⁸

Es innegable que en todo régimen democrático la propaganda política debe reglamentarse para de una parte, impedir el desarrollo de formas autoritarias, y por otra parte permitir la manifestación de fuerzas democráticas.

2. *La reglamentación de la propaganda.*

En la época actual Costa Rica no conoce una reglamentación eficaz de la propaganda. La Constitución estipula simplemente, a este respecto, que los clérigos o seculares no deben servirse

⁵⁸ DOMENACH (Jean-Marie), *La propagande politique*, París, P.U.F., Colección Que saisje, 7ª edición, 1973, p. 5.

de creencias religiosas para hacer propaganda política.⁵⁹ Se trata de aminorar la influencia de la Iglesia sobre un pueblo tradicionalmente creyente.

El Código Electoral contiene disposiciones más precisas sobre la forma en que los partidos políticos pueden hacer su propaganda. Primero, este Código establece que la propaganda electoral, puede tener lugar en todo momento, durante el curso de reuniones, de emisiones de radio, de publicaciones, y otros; pero, las manifestaciones y los desfiles sólo son permitidos durante los dos meses que preceden las elecciones.⁶⁰ Segundo, este Código reglamenta la propaganda política.⁶¹ Las empresas de radio, de televisión, de periódicos, y de imprenta que quieren disfrutar de la propaganda deben inscribirse en el T.S.E. en el mes que sigue al anuncio de la fecha de las elecciones.⁶² Los órganos de difusión que pertenecen a los partidos políticos no tienen este derecho de inscripción.

Las empresas que se inscriban deben indicar sus horarios de difusión y sus tarifas, estas últimas no pueden exceder las tarifas medias solicitadas a las empresas comerciales, durante los doce meses precedentes.

Durante el período de seis meses que precede a las elecciones, los partidos pueden exponer sus tesis políticas y orientar su propaganda hacia aspectos concretos definidos por la ley electoral: explicaciones de Programas de gobierno, refutación de otros programas, examen de la conducta pública de los funcionarios y la de otros candidatos.

En lo que concierne la propaganda política en la "mass media",⁶³ ciertos límites de tiempo son impuestos. Así cada partido tiene el derecho de pasar una página de propaganda diariamente en un solo periódico o bien el equivalente de esa página repartido en otros periódicos. Cada formación política tiene igual-

⁵⁹ *Constitución Política*, art. 28, párr. 3.

⁶⁰ *Código Electoral*, art. 79.

⁶¹ *Ibid.* art. 85.

⁶² El T.S.E. hace el anuncio de la fecha de las elecciones en la primera quincena del mes de agosto anterior a las elecciones, éstas últimas tienen siempre lugar el primer domingo de febrero cada cuatro años.

⁶³ Massmedia: es un término británico que significa medios de comunicación masiva como la radio, la prensa, la televisión, el cine.

mente derecho a una hora de radio y de televisión por día. Dentro de estos límites, los partidos pueden organizar su propaganda tal como lo deseen.

Es evidente que esta organización de la propaganda presenta varios inconvenientes. Primero, los partidos tradicionales poseen medios financieros superiores a los nuevos partidos; disponen así de un tiempo mayor de propaganda, lo que les permite influir más sobre el electorado. Por otra parte la libre organización de la propaganda en el seno de todos los medios de expresión obliga al electorado a sufrir su influencia en todo momento. Finalmente los temas contenidos en la propaganda son frecuentemente slogans que no conducen lógicamente a ninguna explicación de los programas de gobierno.

El T.S.E. impone otros límites a la propaganda difundida por los partidos. En efecto los textos publicados por las organizaciones políticas no deben contener injurias ni calumnias. Se exige que todos los textos objeto de difusión estén firmados por el responsable del artículo y de la empresa comercial respectiva. Estos textos son remitidos al T.S.E.

El día que precede la elección, los partidos políticos en su propaganda únicamente pueden referirse a sus candidatos o a sus programas; la crítica de sus adversarios les está vedada.

Toda infracción cometida en relación a la propaganda constituye un "delito electoral", del cual son responsables solidariamente tanto los autores, como el propietario, gerente, arrendatario o administrador, en su caso de la respectiva empresa de publicidad.⁶⁴ Es necesario señalar que la medida legislativa de la amnistía no procede en el caso de delitos electorales.⁶⁵

La organización de la propaganda en los términos indicados no permite una verdadera discusión de los problemas nacionales. Los ciudadanos son fuertemente influidos por la mass media a través de la cual se manipula la opinión pública, alienando la expresión de las libertades públicas. Es imprescindible organizar la propaganda sobre otras bases. En primer término, igualdad en la utilización de los medios de comunicación. Cada agrupación debe-

⁶⁴ Código Electoral, art. 85.

⁶⁵ Constitución Política, art. 121, inc. 21.

ría de contar con un tiempo igual en la transmisión de sus programas. En segundo término, es necesario que toda la propaganda se programe en la radio y la televisión en un solo espacio. Las diferentes proposiciones políticas de los distintos partidos se difundirían una después de la otra a una misma hora y día. De esta manera el electorado podría escuchar, analizar y confrontar las diferentes tesis. Finalmente los debates políticos podrían organizarse con el propósito bien definido de discutir los grandes problemas nacionales.

Una nueva orientación de la propaganda podría servir a esclarecer el pensamiento político costarricense y permitir la utilización consciente de la libertad política, apertura posible hacia un nuevo modelo más justo de sociedad.

Conclusión.

En Costa Rica, el sistema jurídico permite la existencia de un pluralismo político. Al respecto es necesario hacer varias observaciones. Primero, el principio mayoritario se impone. En efecto, el partido en el poder acepta difícilmente la participación de la oposición en el gobierno. Segundo, la oposición, en estas condiciones, tiende a obstaculizar ciertos proyectos que podrían servir al desarrollo económico y social del país. Tercero, este enfrentamiento mayoría-oposición podría ser atenuado, si una ley estableciera un "estatuto de la oposición" que analizase positivamente su participación. Así podría orientarse toda la actividad parlamentaria hacia el desarrollo del país; la mayoría presidencial y la oposición unirían sus esfuerzos en la consecución de los fines del Estado.

Por otra parte en lo que concierne la utilización de la libertad política por los electores, es necesario estudiar la incidencia de la mass media en su conducta. El control de estos medios de comunicación por ciertos grupos políticos y económicos amenaza gravemente esta libertad. La formación y la orientación de la opinión pública es frecuentemente dirigida a fines distintos de los establecidos en el ordenamiento jurídico. La conducta del cuerpo electoral es "formada" para que reaccione favorablemente a ciertos intereses de grupos minoritarios que ostentan el poder. No podríamos afirmar, en consecuencia, que una voluntad electoral "prefabricada" científicamente favorezca la utilización consciente de la libertad política (elegir y ser electo).

En muchos casos la libertad de elegir se convierte en una manifestación formal de emisión del voto. La voluntad del elector ha sido construida por medio de imágenes y palabras cuyo valor sugestivo es determinado por especialistas en la materia.

La creciente utilización de técnicas sofisticadas de "persuasión" política en los diferentes medios de comunicación pueden sustituir a largo plazo los mecanismos reflexivos del individuo por la simple emotividad. El cuerpo electoral sometido a la propaganda "irracional" es inducido fácilmente a "legitimar" los detentadores de un poder político que servirá a intereses extraños. Además de estos detentadores "oficiales", habrá otros en la "clandestinidad" nacional e internacional.

Por todo esto es urgente introducir cambios en la legislación que regula los medios de comunicación colectiva. En el campo estrictamente político, los partidos políticos deben tener una posibilidad real de expresar su ideología de una manera responsable.

Cada agrupación podría, con su participación, favorecer el proceso formativo de una nueva cultura política en el país. El incremento de esta cultura permitiría la elección de representantes que cumplan los fines supremos del Estado.

EL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

Luis E. Gutiérrez Rodríguez

Eugenia Zamora Chavarría