

BOLETÍN ESPECIAL

**¿Avances o retrocesos en la Comisión de Reformas Electorales?
Análisis del periodo de sesiones ordinarias febrero – abril 2024**

N.º 2, año 8
Julio de 2024
Universidad de Costa Rica

Ana Virginia Alvarado Chaves, Lucía Torres Bustamante, David Navarro de la O, Mauricio Murillo Borbón, Sebastián Ariñez León, José Eduardo Mora Jiménez, Roy Adonay Sánchez Gómez, Emmanuel Segura Salas, Fernanda Rodríguez Jiménez, Karina Arias Roque, Sherly Rivera Cárdenas y Carolina Núñez Piedra.

Equipo asistente del Observatorio de la Política Nacional

M. Sc. Eugenia C. Aguirre Raftacco,
Investigadora principal del Observatorio de la Política Nacional

Dr. Rotsay Rosales Valladares,
Coordinador del Observatorio de la Política Nacional

El **Observatorio de Política Nacional (OPNA)** es un proyecto de investigación académica de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, fundado en 2017 y adscrito a la Vicerrectoría de Acción Social (VAS). El OPNA pretende ser una fuente de consulta en temas que presenten la realidad política nacional de Costa Rica, por medio de publicaciones de forma periódica y la generación de insumos académicos, y con el uso de plataformas virtuales, de acceso abierto y público. Por lo tanto, se advierte que todos los productos publicados por el OPNA deben ser citados de manera que se reconozca adecuadamente la autoría por parte de este proyecto.

Cómo citar este documento:

Observatorio de la Política Nacional (2024). *Boletín Especial: ¿Avances o retrocesos en la Comisión de Reformas Electorales? Análisis del periodo de sesiones ordinarias febrero – abril 2024*. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

Comisión de Reformas Electorales: análisis de su primer trimestre de trabajo

Por Alejandro Vargas Chinchilla

En noviembre de 2023, el Observatorio de la Política Nacional (OPNA) publica un boletín especial que contextualiza la discusión de un paquete de reformas legislativas propuestas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para actualizar, ampliar y consolidar; la legislación electoral nacional a las nuevas condiciones sociales y económicas del país. Este boletín contempló la exposición de los aspectos coyunturales que permean las diferentes reformas propuestas por el órgano electoral, con la pretensión de ampliar el margen de discusión académico y social alrededor del comportamiento legislativo a la hora de discutir procesos de reformas electorales.

Como parte de los hallazgos del boletín se visibilizan diferentes hechos mediáticos que relacionan a diputaciones presentes en esta comisión con intereses particulares sobre los temas que integran la agenda de iniciativas de ley del órgano electoral. Lo anterior, específicamente en legislación de financiamiento de partidos políticos y el uso de nuevos medios digitales de propaganda. En segundo lugar, el boletín permite identificar una cantidad importante de proyectos de reforma electoral que han sido presentados por las diputaciones del actual periodo constitucional, entre los cuales se destaca el traslado de proyectos en proceso legislativo hacia esta nueva comisión, y la inclusión de nuevos proyectos presentados posterior al acuerdo legislativo que instala esta Comisión¹.

Una revisión breve de la lista de proyectos en discusión visibiliza que el mayor avance lo han tenido los proyectos que surgen por iniciativa legislativa, en tanto, los proyectos presentados por el TSE aún no han logrado concretar un avance significativo en su trámite. Dentro de los temas que han sido priorizados por las

¹ Observatorio de la Política Nacional (2023). *Boletín Especial: “Tras cinco meses de espera, la Asamblea Legislativa discutirá las reformas electorales del Tribunal Supremo de Elecciones”*, *Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica*, <https://opna.ucr.ac.cr/index.php/es/catalogo-2/boletines-especiales/327-boletin-especial-tras-cinco-meses-de-espera-la-asamblea-legislativa-discutira-las-reformas-electorales-del-tribunal-supremo-de-elecciones>

diputaciones se destaca: la disminución del aporte estatal al financiamiento de campañas políticas, una reforma a la legislación que regula el recuento manual de votos bajo supervisión de las magistradas y magistrados del TSE, y por último la unificación de los procesos electorales municipales y nacionales. Este último revierte la separación de las elecciones municipales como un proceso político particular implementado a partir del año 2016 e instituye un modelo de un proceso electoral único para la celebración de comicios a nivel país.

En esta segunda edición del boletín, se pretende desarrollar un análisis de la Comisión de Reformas Electorales durante el periodo de febrero a abril de 2024, que corresponde al segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa de la segunda legislatura (2023 – 2024). Esta periodización se determina en función de la potestad de las diputaciones para escoger la agenda de discusión en los órganos parlamentarios, por lo que se posibilita identificar sus prioridades de avance.

El objetivo del boletín es brindar a la población un instrumento que documente e inspeccione las particularidades coyunturales que permean e influyen la discusión de reformas electorales a nivel nacional. Además, se propone ofrecer un análisis de los proyectos que lideran la discusión a lo interno de la Comisión y sus implicaciones en el sistema electoral costarricense. Aunado a un mapeo de los posicionamientos que las agrupaciones políticas han tomado alrededor de los proyectos bajo análisis.

Previo a iniciar la discusión, se incluye en esta introducción un encuadre sobre los cambios en la agenda que ha tenido la comisión. Se detalla a continuación la lista de proyectos que integran el orden del día de la Comisión.

Tabla N.º 1. Agenda de la Comisión al cierre del periodo ordinario febrero – abril 2023

Expediente	Proyecto de Ley	Proponente	Estado Actual
23.883	Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos.	Jonathan Acuña Soto, Sofía Guillén Pérez, Ariel Robles Barrantes, Rocío Alfaro Molina, Antonio Ortega Gutiérrez, Priscilla Vindas Salazar (PFA).	En discusión en la Comisión, pendiente de asignarse subcomisión.
23.885	Ley para regular las nuevas formas de propaganda.	Autoría TSE. Presentan Jonathan Acuña Soto, Sofía Guillén Pérez, Ariel Robles Barrantes, Rocío	En discusión en la Comisión, pendiente de asignarse subcomisión.

		Alfaro Molina, Antonio Ortega Gutiérrez, Priscilla Vindas Salazar (PFA).	
23.884	Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.	Autoría TSE. Presentan Jonathan Acuña Soto, Sofía Guillén Pérez, Ariel Robles Barrantes, Rocío Alfaro Molina, Antonio Ortega Gutiérrez, Priscilla Vindas Salazar (PFA).	En discusión en la Comisión, pendiente de asignarse subcomisión.
23.948	Reforma al artículo 148 del Código Electoral para mayor información y transparencia electoral municipal	Alejandro Pacheco Castro (PUSC).	En discusión en la Comisión, pendiente de asignarse subcomisión.
24.201	Ley para la implementación de la modalidad “voto digital” para las personas votantes en el extranjero	Vanessa de Paul Castro Mora (PUSC)	En discusión en la Comisión, pendiente de asignarse subcomisión.
24.205	Ley para facilitar el proceso de resolución de denuncias por beligerancia política y cancelaciones de credenciales de funcionarios de elección popular	Andrea Álvarez Marín (PLN)	En discusión en la Comisión, pendiente de asignarse subcomisión.

Fuente: Elaboración propia con base al orden del día de la sesión ordinaria N.º 9 celebrada el día 24 de abril de 2024.

Los cambios en agenda de la Comisión permiten apreciar cuales proyectos han logrado avanzar en su proceso de discusión legislativa y cuáles han sido archivados en su trámite. Se considera que la comparación de agendas por medio de la identificación de proyectos que han salido de discusión en Comisión resulta en un insumo para visibilizar las prioridades de este órgano legislativo en su accionar. A continuación, se adjunta el listado de proyectos que han sido dictaminados por la Comisión.

Tabla N.º 2. Proyectos que han salido de la agenda de la Comisión

Expediente	Proyecto de Ley	Proponente	Estado Actual
23.201	Ley para el fortalecimiento del recuento electoral.	Carlos Felipe García Molina (PUSC)	Se aprobó una moción de Dispensa de Trámite para este proyecto, por lo que no recibirá dictamen de comisión, sino será conocido en primer debate por el Plenario Legislativo.
23.229	Ley para unificar las elecciones nacionales y municipales	Alejandro Pacheco Castro, Carlos Robles Obando (PUSC). Gilberth Jiménez Siles, Carolina	El proyecto recibió Dictamen Afirmativo de Mayoría en la Comisión y siguió

		Delgado Ramírez (PLN). David Segura Gamboa (PNR).	en trámite al Plenario Legislativo.
23.271	Límite del gasto estatal en las campañas políticas de 2026 y 2028, por medio de una modificación al Código Electoral, Ley N.º 8765	Jonathan Acuña Soto, Sofía Guillén Pérez, Ariel Robles Barrantes, Rocío Alfaro Molina, Antonio Ortega Gutiérrez, Priscilla Vindas Salazar (PFA).	El proyecto recibió Dictamen Negativo de Mayoría en la Comisión y fue archivado por el Plenario Legislativo.
23.321	Ley que modifica los artículos 58 y 60 en sus incisos A), B) y E) del Código Electoral, Ley N.º 8765.	Carlos Felipe García Molina (PUSC)	El proyecto recibió Dictamen Negativo Unánime en la Comisión y fue archivado por el Plenario Legislativo.

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Sobre los proyectos archivados es menester indicar que ambas iniciativas coinciden hasta cierto punto con los proyectos propuestos por el TSE. Particularmente, el expediente 23.321 busca balancear la representatividad como un requisito para la inscripción de agrupaciones políticas, sin embargo, el TSE señala una serie de deficiencias en su redacción. Dentro de los puntos débiles, se apunta el incumplimiento del principio de proporcionalidad a la hora de establecer límites al derecho de libre agrupación política, por medio de los requisitos en apoyo por medio de firmas para inscripción. Sobre esta consideración, se cita jurisprudencia de la Sala Constitucional que ha robustecido la importancia de la proporcionalidad en los requisitos de inscripción de partidos políticos. De forma que pertenecer a una determinada circunscripción electoral no determine un agravante en los requisitos para las agrupaciones.²

El expediente 23.321 coincide en sus efectos y objetivos con el que se tramita bajo el expediente 23.884 “Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos”, presentado por el TSE. Esta es una de las consideraciones que toman las diputaciones de la Comisión en el informe negativo unánime sobre el expediente 23.321. Desde la argumentación que los errores señalados en criterios técnicos al 23.321 son significativos y el espíritu de la reforma archivada encuentra un planteamiento más riguroso en el 23.884.

² Tribunal Supremo de Elecciones, TSE-2480-2022/2022.

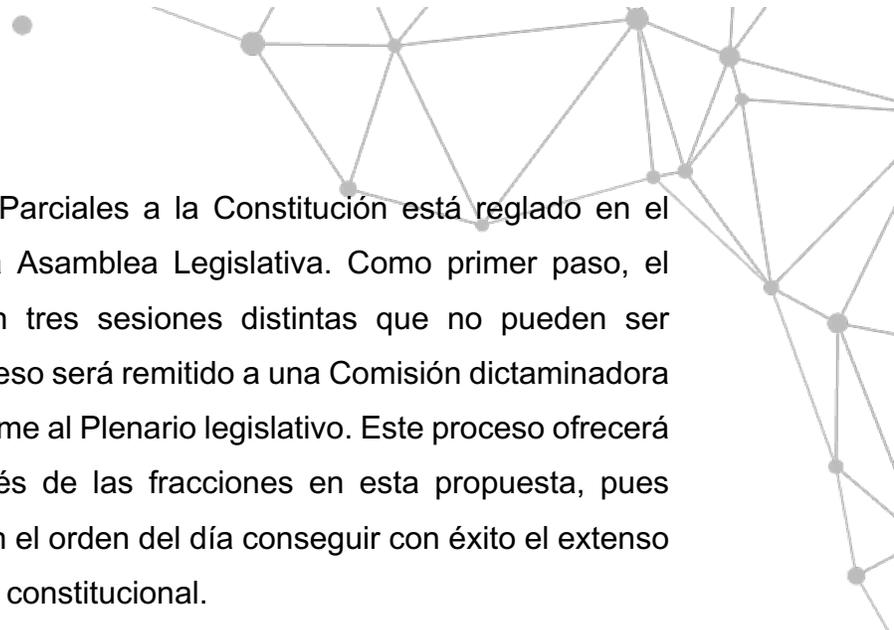
En tanto el proyecto 23.271 busca replicar iniciativas como la Ley N.º 9407 que redujo el porcentaje de deuda política para los comicios celebrados en los años 2018 - 2020, y la Ley N.º 9934 con los mismos alcances para los comicios de 2022 - 2024. Sobre este particular, la Comisión Legislativa coincidió en una mayoría que es necesario discutir esta modificación por medio de una reforma constitucional, de forma que se garantice una modificación a largo plazo que consolide el espíritu del legislador por reducir el compromiso económico estatal para el financiamiento de las campañas electorales.³ Adicionalmente, se plantea la preocupación de las fuentes de financiamiento con que contarán los partidos para ejecución de sus gastos, discusión que ha sido recurrente en este periodo constitucional y que se condensó en una Comisión Investigadora cuyo informe final de mayoría incluyó la solicitud de apertura de investigaciones contra el Presidente Rodrigo Chaves Robles y del levantamiento del secreto bancario a sus financistas, por presuntas irregularidades en el financiamiento de su campaña electoral.⁴

El archivo de este proyecto tuvo una consecuencia poco previsible como lo es el impulso finalmente al proyecto de reforma constitucional presentado por el TSE con este objetivo, mismo que esperaba el apoyo de diez diputaciones para entrar a corriente legislativa. El Frente Amplio, que presentó los otros proyectos que integran el paquete del TSE y el proyecto archivado, junto con la fracción afín a Rodrigo Chaves de Progreso Socialdemocrático presentaron el proyecto de reforma constitucional el día 30 de abril del presente año, que será tramitado bajo el expediente 24.308.⁵

³ Juan José Herrera, “Diputados rechazan recortar deuda políticas en elecciones de 2026 y 2028”, *Teletica*, 17 enero de 2024, https://www.teletica.com/politica/diputados-rechazan-recortar-deuda-politica-en-elecciones-de-2026-y-2028_350938

⁴ Mario Bermúdez Vives, “Asamblea aprobó informe que califica a presidente Rodrigo Chaves como “autor intelectual” de estructuras de financiamiento ilegal durante la pasada campaña”, *Semanario Universidad*, 26 de febrero de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/asamblea-aprobo-informe-que-califica-a-presidente-rodrigo-chaves-como-autor-intelectual-de-estructuras-de-financiamiento-ilegal-durante-la-pasada-campana/>

⁵ Juan José Herrera, Tras dos intentos fallidos, Frente Amplio insiste por rebaja de deuda política, *“Teletica”*, 6 de mayo de 2024. https://www.teletica.com/politica/tras-dos-intentos-fallidos-frente-amplio-insiste-por-rebaja-de-deuda-politica_357777

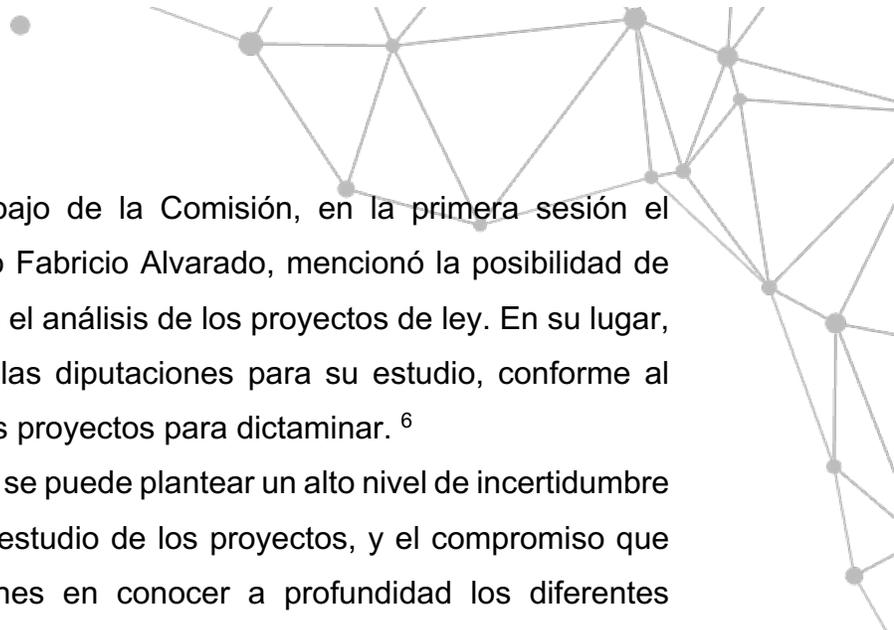


El trámite de las Reformas Parciales a la Constitución está reglado en el artículo 120 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Como primer paso, el proyecto deberá recibir lectura en tres sesiones distintas que no pueden ser consecutivas, de lograrse este proceso será remitido a una Comisión dictaminadora que posteriormente remitirá un informe al Plenario legislativo. Este proceso ofrecerá la posibilidad de observar el interés de las fracciones en esta propuesta, pues dependerá de sus negociaciones en el orden del día conseguir con éxito el extenso trámite de las iniciativas de reforma constitucional.

A manera de síntesis previo a continuar con la discusión de los proyectos de ley presentados por el TSE. Durante este plazo la Comisión de Reformas Electorales dirigió sus esfuerzos hacia el trámite de dos proyectos de ley, el primero para fortalecer el recuento de votos y el segundo para unificar los procesos electorales en un ciclo único cada cuatro años, todo esto mientras en el país se celebraron las elecciones municipales de 2024. Por lo que se considera pertinente resaltar que los partidos políticos que están discutiendo reformas al código electoral vendrán en algún momento a verse afectados ya sea de forma positiva o negativa por los acuerdos que esta Comisión impulse al Plenario legislativo, argumento que también fue expuesto en la anterior entrega de este Boletín.

El trabajo de la Comisión

La Comisión Especial de Reformas Electorales se instala en el mes de octubre de 2023. A partir de ese momento la Comisión ha tenido un total de diez sesiones ordinarias, de las cuales siete corresponden al periodo bajo estudio en este boletín. Dado que la Comisión se instala en el último mes del primer periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa (agosto – octubre) y en las siguientes extraordinarias únicamente fue convocado el proyecto 23.271 (noviembre – enero) cuyo archivo se discute en el acápite anterior; la mayor parte del trabajo de la Comisión se centra en las siete sesiones bajo análisis de este boletín.



Referido a la forma de trabajo de la Comisión, en la primera sesión el presidente de la comisión Diputado Fabricio Alvarado, mencionó la posibilidad de no instalar subcomisiones fijas para el análisis de los proyectos de ley. En su lugar, sugirió que se distribuyeran entre las diputaciones para su estudio, conforme al avance el trabajo de la Comisión los proyectos para dictaminar.⁶

Al problematizar esta medida se puede plantear un alto nivel de incertidumbre sobre la asignación del trabajo de estudio de los proyectos, y el compromiso que exista por parte de las diputaciones en conocer a profundidad los diferentes alcances con que cuentan las reformas propuestas por el TSE, pues son textos que cuentan con una diversidad de especialidades en sus alcances. Si bien, el artículo 125 del Reglamento Legislativo permite que por mayoría una Comisión determine no hacer uso de las subcomisiones de dictamen, no se considera que dada la naturaleza técnica de los proyectos por abordar sea un panorama ideal.⁷

Un cambio sobre esta decisión permitiría que los proyectos sean estudiados a profundidad y hasta cierto punto ofrecería una garantía de la especialización de la Comisión en función de los criterios solicitados a las diferentes instancias que pueden ser consultadas por iniciativa legislativa. Especialmente se considera importante señalar que el TSE ha nombrado al señor Andrei Cambronero Torres, letrado de la Presidencia, como asesor de esta Comisión y enlace con el órgano parlamentario. Esta disposición de apoyo técnico se constituye en una facilidad para la toma de decisiones informadas a lo interno de la Comisión.

Como parte de su trabajo en el análisis y discusión de los proyectos, la Comisión ha recibido una serie de audiencias a solicitud de las diputaciones integrantes. Se registra en la siguiente tabla una síntesis de las audiencias recibidas y los proyectos a los que atendieron las personas invitadas.

⁶ Asamblea Legislativa de Costa Rica, Acta Extraordinaria 01/04 de octubre de 2023.

⁷ Ídem

Tabla N.º 3. Audiencias recibidas por la Comisión a Abril de 2024

Fecha	Se recibe en audiencia	Proyectos a los que se refiere
18 de octubre de 2023	Señora Zetty María Bou Valverde, Magistrada, Señor Luis Diego Brenes Villalobos, Magistrado, Señora Mary Anne Mannix Arnold, Magistrada Señor Max Alberto Esquivel Faerrón, Vicepresidente Señora Eugenia María Zamora Chavarría, Presidenta, Tribunal Supremo de Elecciones.	23.229 Ley para unificar las elecciones nacionales y municipales 23.271 Límite del gasto estatal en las campañas políticas de 2026 y 2028, por medio de una modificación al Código Electoral, Ley N.º 8765 23.321 Ley que modifica los artículos 58 y 60 en sus incisos A), B) y E) del Código Electoral, Ley N.º 8765. 23.883 Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos. 23.885 Ley para regular las nuevas formas de propaganda. 23.884 Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.
13 marzo de 2024	Señora Ilka Treminio Sánchez directora de FLACSO - Costa Rica, Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica// Señor Adrián Pignataro López, docente en la Escuela de Ciencias Políticas e investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos Universidad de Costa Rica //Señor Juan Manuel Muñoz Portillo, docente en la Escuela de Ciencias Políticas e investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos Universidad de Costa Rica//Señora Eugenia Aguirre Raftaco, Politóloga.	23.229 Ley para unificar las elecciones nacionales y municipales 23.321 Ley que modifica los artículos 58 y 60 en sus incisos A), B) y E) del Código Electoral, Ley N.º 8765. 23.883 Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos. 23.885 Ley para regular las nuevas formas de propaganda. 23.884 Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.
3 de abril de 2024	Señora Yuleizel Moreno Navarro, directora administrativa. Señora Ana Cristina Valdelomar Estrada, secretaria general. Partido Unidad Social Cristiana.	Tema: problemas y desafíos que enfrentan tanto durante período electoral, como no electoral en lo organizativo, financiero y funcional. 23.883 Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos. 23.885 Ley para regular las nuevas formas de propaganda. 23.884 Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.

17 de abril de 2024	Señora Annie Saborío Mora, Tesorera y al Señor Miguel Guillén Salazar, Secretario General del Partido Liberación Nacional.	Tema: problemas y desafíos que enfrentan tanto durante período electoral, como no electoral en lo organizativo, financiero y funcional. 23.883 Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos. 23.885 Ley para regular las nuevas formas de propaganda. 23.884 Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.
29 de mayo de 2024	Señor Luis Arturo Chavarría Blanco, director administrativo y Luz Mary Alpízar Loaiza, Presidenta del Partido Progreso Social Democrático.	Tema: problemas y desafíos que enfrentan tanto durante período electoral, como no electoral en lo organizativo, financiero y funcional. 23.883 Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos. 23.885 Ley para regular las nuevas formas de propaganda. 23.884 Ley para fortalecer la representatividad e institucionalidad de los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

La agenda del Tribunal Supremos de Elecciones

A pesar de que los proyectos de ley presentados por el TSE fueron el motivo de que se discutiera la constitución de una comisión especial para atender reformas electorales, los mismos no han alcanzado un nivel de avance siquiera considerable en su trámite legislativo. Estos proyectos forman parte de la Comisión desde su primera sesión, y a pesar de que el TSE solicitó la prioridad en la discusión de estos en su acercamiento a la Asamblea Legislativa los mismos aún no han sido asignados siquiera a una subcomisión para ser analizados en primera instancia.

Tal como se mencionó en el párrafo anterior, los argumentos esbozados por las entidades consultadas son un importante insumo para las diputaciones a efectos de la discusión sobre las iniciativas de ley como una base técnica a lo interno de la Comisión que permite enriquecer el criterio de las diputaciones. A continuación, se

adjunta una breve sistematización que incluye las principales consideraciones de las entidades consultadas.

Tabla N.º 4. Respuestas recibidas en la consulta de los proyectos de Ley

Expediente	Proyecto de Ley	Entidad	Consideraciones
23.883	Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos.	Contraloría General de la República	Se manifiesta a favor de la reforma al Código Electoral que daría a la Dirección General de Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos la potestad de registrar a las personas contadoras autorizadas para brindar servicios a los partidos políticos.
		Ministro de Hacienda, Nogui Acosta Jaén	Expone la existencia actual de recursos económicos destinados a la capacitación para administración interna de los partidos políticos. Señala imprecisiones en la redacción de acuerdo con el sistema de caja única del Estado. Por último, apunta que este proyecto vendría a afectar los intereses de saneamiento de las finanzas públicas.
		Superintendencia General de Entidades Financieras	Manifiesta la importancia de la propuesta de reforma. Realiza dos apuntes técnicos sobre las responsabilidades que asigna la propuesta de redacción a las entidades supervisadas por la intendencia. En ambos casos las propuestas de mejora apuntan a la rigurosidad en la redacción para mayor seguridad jurídica a la hora de aplicar la norma.
23.885	Ley para regular las nuevas formas de propaganda.	Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva (Universidad de Costa Rica)	Se apunta a la dificultad que supone regular los hechos que se desarrollan en plataformas de redes sociales por la naturaleza masiva e impersonal que pueden tener las mismas. Dentro de sus recomendaciones, la casa de estudios expresa la importancia de construir conceptos integrales y precisos que den a la legislación un rigor que le permita atender la diversidad de dinámicas propias de las redes sociales. Este último aspecto principalmente referido a lo que se entienda por publicidad pagada para fines electorales, pues actualmente existen diferentes mecanismos de pauta publicitaria utilizados por empresas dedicadas al mercadeo digital.
		Procuraduría General de la República	Apunta a nivel general la reserva de ley en los temas a reglamentar, por lo que considera la vía apta la reforma legal. Dentro de las dificultades de aplicación ve

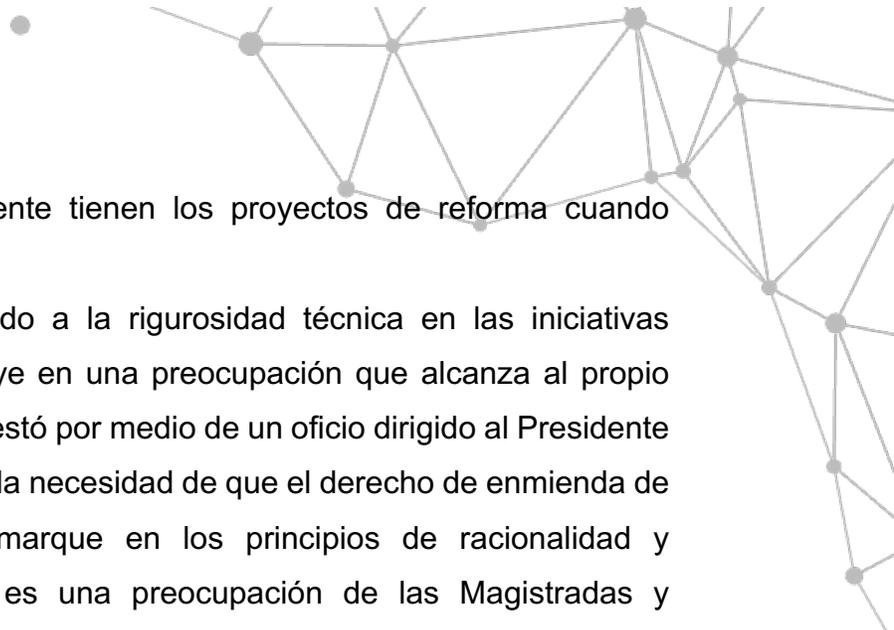
			la regulación de plataformas digitales tanto en los aspectos referidos a las prohibiciones que aplicarían a las personas usuarias, como en el sentido de la obligación de estas multinacionales de inscribir una representación ante Costa Rica. No señala aspectos de riesgo relacionados a posibles inconstitucionalidades, más bien apunta a antecedentes de regulación a derechos fundamentales en prevalencia de intereses jurídicos superiores.
		Colegio de Abogadas y Abogados de Costa Rica	Apunta problemas en la redacción que a la consideración de la comisión interna que elaboró el criterio solicitado, contienen roces de constitucionalidad al imponer limitaciones a la libertad de expresión de las personas físicas. En este mismo sentido, apuntan la importancia de contar con definiciones más claras respecto al uso de perfiles falsos y bots, de forma que la normativa propuesta no resulte en un aspecto que genere inseguridad jurídica en su aplicación.

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Se destaca como el principal denominador común en los criterios recibidos la pertinencia de que las reformas propuestas se realicen por vía legislativa. Este no es un aspecto menor, pues señala la competencia de la Asamblea Legislativa como el órgano encargado de discutir y aprobar aquellos cambios en el sistema político que conlleven afectaciones a los derechos constitucionalmente protegidos. De forma que se evidencia el compromiso del TSE con el desarrollo de un proceso de reforma transparente y apegado a la normativa costarricense para concretar estas mejoras al sistema político.

En una segunda instancia, es posible identificar dentro de las observaciones de las entidades consultadas la importancia del criterio técnico del TSE como ente rector del sistema y derecho electoral. Coinciden estas entidades en la consideración de la experiencia y rectoría del órgano jurisdiccional, a la hora de valorar los alcances que propone la legislación. Es importante destacar que el TSE ha insistido en repetidas ocasiones en la tecnicidad desde la cual se construyeron estas propuestas de legislación por parte de sus magistraturas y personas funcionarias.⁸ Por lo que se cuenta con la garantía de viabilidad en su aplicación,

⁸ Tribunal Supremo de Elecciones, STSE-0475-2024/22 de febrero de 2024.



característica que no necesariamente tienen los proyectos de reforma cuando surgen por iniciativa legislativa.

Este último punto relacionado a la rigurosidad técnica en las iniciativas legislativas de reforma se constituye en una preocupación que alcanza al propio TSE. El órgano jurisdiccional manifestó por medio de un oficio dirigido al Presidente Legislativo Rodrigo Arias Sánchez, la necesidad de que el derecho de enmienda de las personas legisladoras se enmarque en los principios de racionalidad y proporcionalidad. Particularmente es una preocupación de las Magistradas y Magistrados que dentro de la Asamblea Legislativa se insiste en proyectos de reforma que han recibido exhaustivos criterios técnicos desfavorables y aun así continúan con impulso de las fracciones legislativas.⁹

Como parte de la misiva que llama a la sensatez de las personas legisladoras, las Magistradas y Magistrados citan la diversidad de criterios que el alto tribunal ha remitido para el conocimiento de las personas legisladoras. En este respecto, se cuestiona el compromiso de las personas legisladoras con la generación de normativa que venga a enriquecer institucionalmente el derecho electoral nacional. Pues en el ejercicio del derecho de enmienda, se ignora las consecuencias que una reforma poco rigurosa puede tener en el sistema democrático costarricense.

Se destaca como cierre de esta sección que en su último orden del día la Comisión tuvo la discusión de los tres proyectos presentados por el TSE en los primeros puestos de discusión. Proceso que verá detenido su avance en tanto se desarrolle el primer periodo de sesiones extraordinarias de la Legislatura 2024 – 2025, pues la Presidencia de la República no ha expresado mayor interés en el avance de esta agenda propuesta por el TSE. Será importante el pronto seguimiento que garantice la viabilidad de discusión, enmienda y aprobación de estos textos que han sido presentados como una necesidad urgente de mejora al sistema electoral nacional por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, particularmente en función de las restricciones de aplicar nueva normativa electoral en plazos previos a las elecciones que se verían afectadas por las reformas.

⁹ Ídem

Ley para Fortalecimiento del Recuento Electoral

El proyecto de ley con expediente N.º 23.201 fue presentado a corriente legislativa por el diputado Carlos Felipe García Molina del Partido Unidad Socialcristiana el 27 de junio de 2022. El expediente plantea una serie de argumentos que buscan posicionar como problemática la ausencia de definición en el Código Electoral de 2009, para los casos en que corresponderá que se dé un recuento de juntas electorales tras la emisión de resultados definitivos de sus respectivos miembros de mesas. A continuación, se expondrán brevemente las pretensiones del proyecto, los argumentos que han surgido en su debate legislativo, y la coyuntura que ha permeado su trámite parlamentario.

En su trámite, el expediente fue parte del orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos y posteriormente fue reasignado a la Comisión Especial de Reformas Electorales. Actualmente el proyecto sigue en trámite legislativo bajo la Dispensa de Trámite, modalidad aprobada por unanimidad en el Plenario Legislativo con la participación de 40 diputaciones en representación de todos los partidos políticos¹⁰. Según el Artículo 177 del Reglamento Legislativo, esta modalidad de discusión exonera el proyecto de ser discutido en Comisión y eleva su discusión en Comisión directamente al Plenario Legislativo. Se establece limitaciones a la presentación de mociones que pretendan modificar el texto en discusión y al plazo destinado a la discusión de estas.¹¹

El proyecto fue dispensado de trámite el día 22 de febrero de 2024, y la discusión de esta medida coincidió con reclamos mediáticos del Partido Unidad Socialcristiana referidos al rechazo del TSE de una acción de nulidad que pretendía solicitar el recuento de votos para la alcaldía del cantón de Orotina por tener una diferencia de únicamente 2 votos en los resultados de la alcaldía. Sobre esta discusión, Gustavo Román el portavoz del tribunal electoral profundizó en que la acción de nulidad no correspondía como mecanismo para solicitar el recuento pues normativamente sus alcances son la anulación de las mesas escrutadas.

¹⁰ Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria N.º 129/ Asamblea Legislativa 22 de febrero de 2024

¹¹ Artículos 192 y 193 del Reglamento de la Asamblea Legislativa/2022

Adicionalmente, el órgano electoral basó su decisión en la cualidad de conteo definitivo que el Código Electoral da al conteo de las Juntas Receptoras de Votos.¹²

La exposición de motivos del proyecto refiere como antecedentes que justifiquen la reforma el resultado de las elecciones a diputaciones en la provincia de Guanacaste en el proceso del año 2022, donde la agrupación socialcristiana aduce haber perdido por tan solo dos votos una curul adicional.¹³ Caso que se repite en las elecciones de la alcaldía de Orotina en 2024, que finalmente motivó el impulso a la vía rápida del proyecto.¹⁴ Cabe destacarse que además de la pretensión de establecer diferencias nominales que motivarían el recuento, también el proyecto busca dar rango de ley a la Resolución N.º 5721 del 18 de septiembre de 2009 en la que las magistraturas del órgano electoral reglamentan los casos en que corresponderá el recuento según les habilita el Artículo 197 del Código Electoral.

Dentro de los argumentos que incluye la exposición de motivos se discute sobre la seguridad jurídica de los actos relacionados a la declaratoria de elección y a la ya discutida cualidad de conteo definitivo con que cuentan las actas de las Juntas Receptoras. Si bien es cierto que los causales de recuento no están definidos por medio de la ley, si han sido claramente establecidos por el TSE como intérprete único de la normativa electoral a nivel nacional. Y el propio órgano se ha apegado a su interpretación en que sentencia desde el 2009 cuáles serán las excepciones en que se considerará necesaria la revisión al conteo de las Juntas.¹⁵

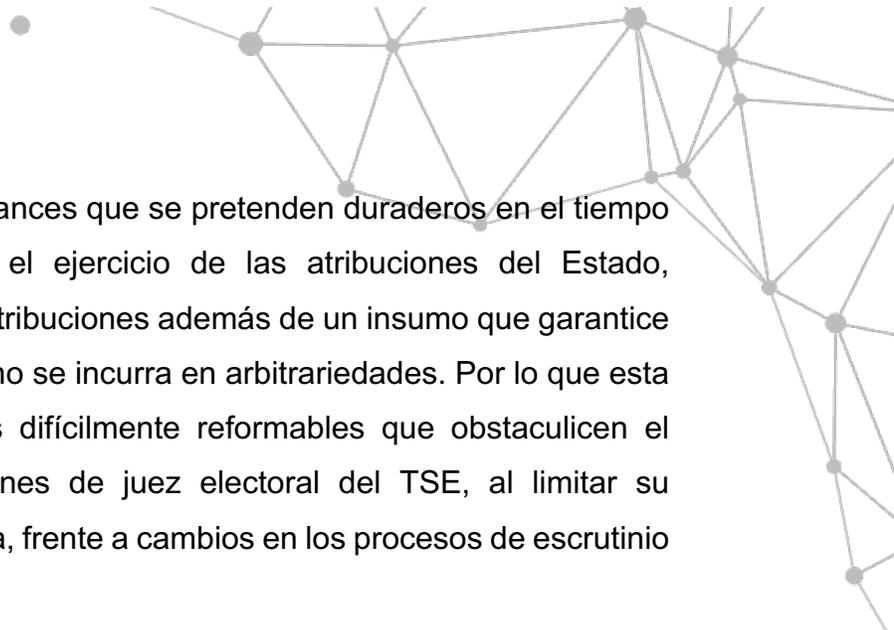
En vista de la estabilidad de criterio, y la tradición democrática a partir de la cual el TSE ha dirigido el país a concretarse como una democracia transparente y reconocida a nivel internacional, se plantea el cuestionamiento sobre la necesidad de integrar este criterio por vía legal. Particularmente, en el entendido de que las

¹² Bharley Quirós, “PUSC buscará apoyo para reformar Código Electoral”, *CRHoy*, 17 de febrero de 2024, <https://www.crhoy.com/nacionales/pusc-buscar-a-apoyo-para-reformar-codigo-electoral/>

¹³ Oscar Ugarte, “PUSC da por perdida curul en Guanacaste pero quiere ‘sentar precedente’ por actuación del TSE”, *Noticias Columbia*, 17 de marzo de 2022, <https://columbia.co.cr/pusc-da-por-perdida-curul-en-guanacaste-pero-quiere-sentar-precedente-por-actuacion-del-tse/>

¹⁴ Lucía Astorga, “Diputados aceleran proyecto para exigir recuento manual de votos ante ajustadas diferencias”, *La Nación*, 22 de febrero de 2024, <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-aceleran-proyecto-para-exigir-recuento/7XIVEXBPLRGOJIGTLBG6R3IKIU/story/>

¹⁵ Procuraduría General de la República, PGR-OJ-017-2023/28 de febrero de 2023



normas con rango de ley tienen alcances que se pretenden duraderos en el tiempo y con funciones de marco para el ejercicio de las atribuciones del Estado, consolidando una limitación a sus atribuciones además de un insumo que garantice a la ciudadanía un entorno en que no se incurra en arbitrariedades. Por lo que esta limitación podría inducir a normas difícilmente reformables que obstaculicen el correcto ejercicio de las atribuciones de juez electoral del TSE, al limitar su capacidad interpretativa de la norma, frente a cambios en los procesos de escrutinio de votos.

Referido a un aspecto de cualidades técnicas, en su criterio sobre el proyecto de ley la Procuraduría General de la República apunta que sería posible concretar el propósito de seguridad jurídica que el proyecto propone en su título por medio de elevar a rango de ley la actual normativa electoral del TSE. Sin embargo, el abogado del Estado también apunta que para los nuevos criterios que se pretende agregar para el recuento es indispensable la opinión técnica del TSE, pues en su exposición de motivos el proyecto de ley no apunta a criterios técnicos para determinar las cuotas de diferencia que llevarían al recuento.¹⁶

Sobre este criterio técnico, se cuenta con la respuesta del propio órgano electoral a la consulta legislativa que le corresponde. Uno de los argumentos contundentes del TSE se desarrolla sobre la falta de diferenciación en las pretensiones legislativas relativa a los puestos de elección por mayoría y los puestos de asignación proporcional.¹⁷

En primer lugar, el TSE apunta a la imprecisión que supone imponer una diferencia nominal para determinar recuentos pues esta norma se incumpliría en todas las circunscripciones electorales pequeñas, y sería poco efectiva en circunscripciones electorales de mayor tamaño. Por ejemplo, actualmente se establece un 2% de diferencia para el recuento en la elección de la Presidencia de la República, caso que se da por corresponder a una circunscripción nacional por lo que se considera una diferencia significativa para someter a revisión la declaratoria

¹⁶ Ídem

¹⁷ Tribunal Supremo de Elecciones, TSE-2087-2022/26 de septiembre de 2022

de conteo definitivo por las Juntas Receptoras, según lo indica el oficio firmado por la Magistrada Eugenia Zamora Chavarría, Presidenta del TSE.¹⁸

Particularmente sobre la consideración que diferencia la asignación de cargos por elecciones de mayoría y elecciones proporcionales. La diferencia en la cantidad de votos recibidos no es el mayor determinante en la distribución de escaños para órganos representativos colegiados. En nuestra legislación se utiliza el sistema de cociente y subcociente, por lo que es en estas barreras que se encuentran los primeros elementos que pueden determinar si un partido accede a escaños, antes que la diferencia de votos obtenidos.¹⁹

Para ejemplificar esta consideración, el TSE remite al caso aducido en la exposición de motivos sobre la distribución de escaños en Guanacaste. En este particular el TSE apunta que la diferencia de dos votos no es la que asigna el escaño al PPSD, sino es tan solo el número que le permite a este partido entrar a la distribución de escaños por resto menor (subcociente). Por lo que es hasta que se realiza el cálculo de distribución de escaños en segunda instancia que es posible determinar la distribución de representaciones. De manera tal que el recuento únicamente hubiese supuesto una extensión innecesaria del trámite electoral, sin surtir efectos en el proceso de distribución de escaños pues no se asignan de forma nominal.²⁰

A manera de cierre, es importante destacar que, en el proceso previo a la declaratoria de elección en el cantón de Orotina, el TSE sí realizó el recuento de votos en aquellas mesas donde así corresponde según la jurisprudencia actual. Posterior a este trámite en que se citó representaciones del PUSC y PLN (partidos en disputa por la mayoría) se demostró que los resultados reportados por las Juntas Receptoras de Votos eran reales y se dio la declaratoria de elección con los dos votos de diferencia, con el visto bueno de ambos partidos.²¹ Por lo que no es posible

¹⁸ Ídem

¹⁹ Ídem

²⁰ Ídem

²¹ Álvaro Murillo, “Resultados de elecciones de alcalde se mantienen tras nuevo conteo de votos de mesa en Orotina”, *Semanario Universidad*, 23 de febrero de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/resultados-de-elecciones-de-alcalde-se-mantienen-tras-nuevo-conteo-de-votos-de-una-mesa-en-orotina/>

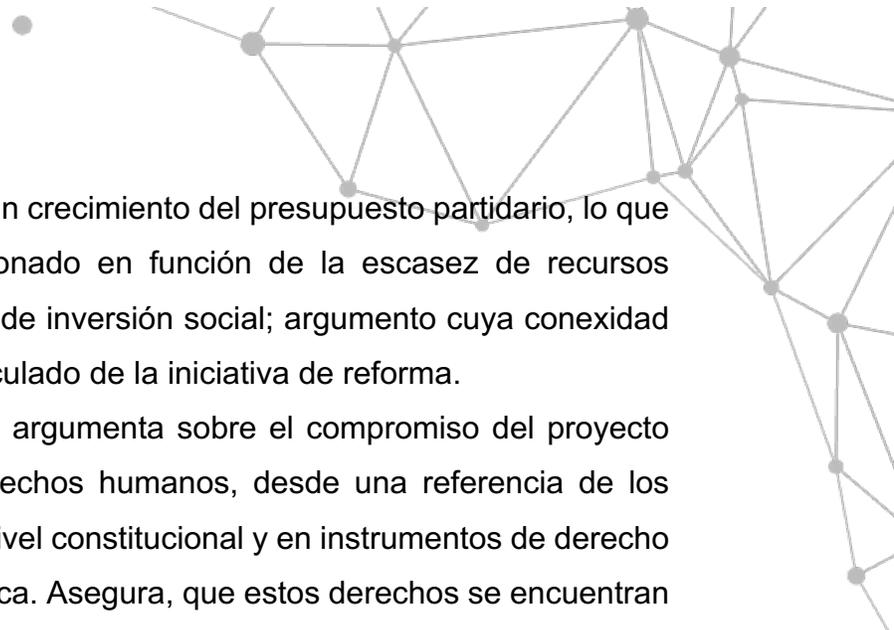
determinar que exista inseguridad jurídica en el proceso de declaratoria de comicios cuyas reglas han sido claramente publicitadas y cuya efectividad es comprobada.

El proyecto en discusión evidencia que el TSE tiene disposición de asesorar a la Asamblea Legislativa en aquellas discusiones que su naturaleza política le lleve a tener sobre la normativa electoral nacional. También permite visibilizar que la construcción de criterio para las diputaciones no depende de forma exclusiva de las magistraturas electorales, sino que tienen potestad de consultar a diversas entidades de interés que puedan mejorar el criterio de discusión. Sin embargo, si es posible cuestionar que a lo interno del Parlamento no es prioritario apegarse a estos criterios técnicos cuando las razones políticas se encuentran cerca de las tiendas partidarias.

Ley para Unificar las Elecciones Nacionales y Municipales

El proyecto de ley con expediente N.º 23.229 fue presentado a corriente legislativa por el diputado Alejandro Pacheco Castro del Partido Unidad Socialcristiana, como principal firmante el 07 de julio de 2022. En su trámite legislativo el proyecto fue asignado a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos el día 08 de septiembre de 2022 donde recibió trámite hasta haber sido trasladado a la Comisión Especial de Reformas Electorales el 28 de septiembre de 2023. Posteriormente el proyecto fue dictaminado de forma afirmativa por una mayoría de la Comisión de Reformas el 21 de febrero de 2024, y el 2 de abril de 2024 pasó a discusión al Plenario Legislativo.

En su exposición de motivos, el proyecto presenta como primer aspecto de interés plantear medidas que mitiguen el creciente abstencionismo en los comicios nacionales y locales. El primer argumento que expone el proponente versa sobre el buen desempeño de las personas electas en cargos públicos como un incentivo a la participación electoral de la ciudadanía; discusión que se podría considerar inconexa con los alcances del articulado. En segundo lugar, el proyecto cita como problemático que el porcentaje de presupuesto asignado a los partidos políticos para procesos electorales sea proporcional al Producto Interno Bruto pues el



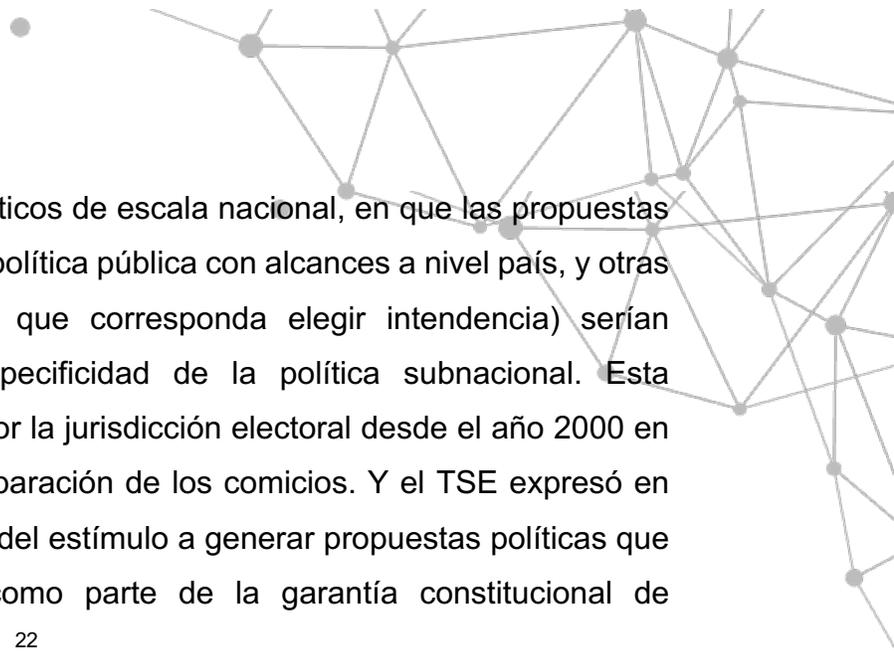
crecimiento económico conllevará un crecimiento del presupuesto partidario, lo que el redactor considera desproporcionado en función de la escasez de recursos económicos para atender el sector de inversión social; argumento cuya conexidad también es cuestionable con el articulado de la iniciativa de reforma.

El proponente de la reforma argumenta sobre el compromiso del proyecto con el apego al marco de los derechos humanos, desde una referencia de los derechos políticos consagrados a nivel constitucional y en instrumentos de derecho internacional suscritos por Costa Rica. Asegura, que estos derechos se encuentran protegidos a la hora de consolidar los procesos electorales como un proceso único a repetirse cada cuatro años de forma simultánea.

A modo de resumen sobre los alcances normativos de esta reforma, introduce por medio de dos artículos cambios a la redacción del Código Municipal y del Código Electoral, respectivamente, en los que modifica la redacción que actualmente establece comicios separados para las elecciones de gobiernos locales y de autoridades nacionales. Adicionalmente, integra un transitorio que extiende el actual periodo de las autoridades municipales electas en el 2024, hasta el 2030, de manera que en ese año se daría por primera vez a nivel nacional el proceso de escoger todas las autoridades de representación popular en el primer domingo del mes de febrero.

Con los argumentos de la parte proponente sobre la mesa, es importante considerar la oposición que se ha esgrimido desde el Tribunal Supremo de Elecciones respecto a los alcances pretendidos por esta reforma. En síntesis, la jurisdicción electoral objeta el proyecto por cuanto sus alcances no contemplan la complejidad de organización de los procesos electorales, no cuenta con fundamentos técnicos que garanticen la causación entre el abstencionismo y los comicios separados, además de que tiene una perspectiva limitada sobre los alcances a nivel de derechos fundamentales y políticos que el proyecto afecta. Estos argumentos recuperados de diferentes oficios se resumen a continuación.

En su primer manifestación formal sobre el proyecto, el TSE expresa como primer problemática la saturación cognitiva que sufriría la persona electora en un proceso que tendría que votar hasta en seis papeletas. Siendo el caso de que dos



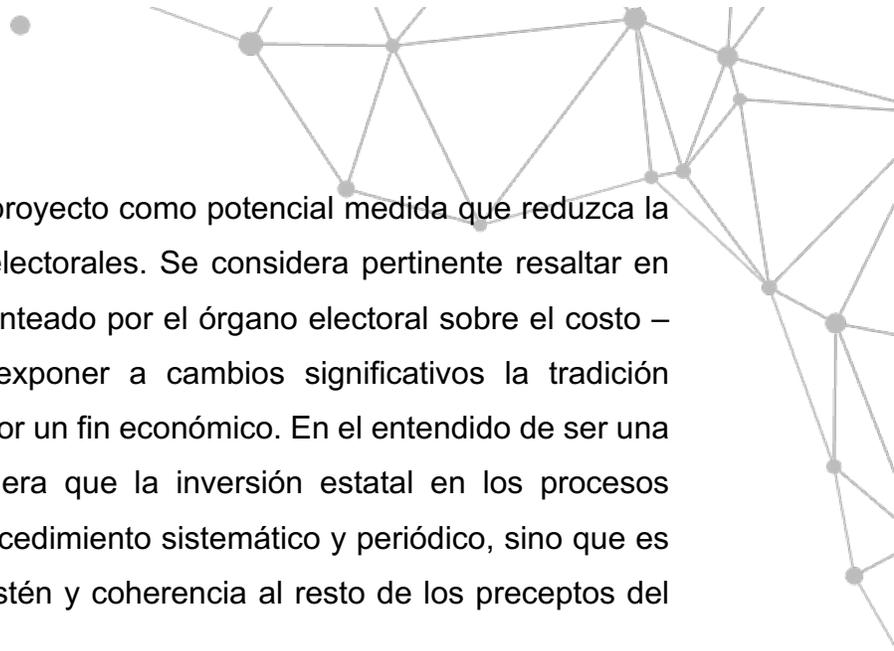
estarían vinculadas a procesos políticos de escala nacional, en que las propuestas partidarias tendrían un enfoque de política pública con alcances a nivel país, y otras tres (cuatro en aquellos distritos que corresponda elegir intendencia) serían propuestas dirigidas hacia la especificidad de la política subnacional. Esta argumentación ha sido sostenida por la jurisdicción electoral desde el año 2000 en que se discutieron procesos de separación de los comicios. Y el TSE expresó en repetidas ocasiones la importancia del estímulo a generar propuestas políticas que atiendan la particularidad local como parte de la garantía constitucional de autonomía de los gobiernos locales.²²

Sobre los derechos políticos de la persona electora, el TSE alerta que esta saturación cognitiva vendría a perjudicar el derecho ciudadano del voto informado. Las magistraturas exponen el “voto de arrastre” como una de las principales consecuencias de comicios con esta naturaleza. Pues los partidos políticos pueden apostar por agendas personalistas, en que promuevan desde una figura presidencial, el voto a las candidaturas en todas las demás papeletas sin ofrecer realmente una posibilidad de diálogo y discusión democrática que implique el ejercicio de la ciudadanía más allá de la urna electoral.

A efectos de la estructura del sistema político, el TSE expone como principal problemática del proyecto de ley que se incurre en una inconstitucionalidad al inducir una posición de inequidad agravada para los partidos cantonales respecto a las estructuras nacionales y provinciales. La actual legislación de financiamiento de partidos limita la inversión para agrupaciones cantonales al pago de gastos liquidados, en tanto las demás estructuras partidarias tienen posibilidad de acceder al adelanto de financiamiento por parte del TSE y a financiamiento bancario para los comicios. Se constituiría en una diferencia odiosa que limite el derecho de agrupación y de presentarse como candidatura a un puesto de elección; pues esta propuesta de reforma no contempla cambio alguno referido al financiamiento. Por lo que de aprobarse generaría la necesidad de otra reforma que atienda sus consecuencias.²³

²² Tribunal Supremo de Elecciones, TSE-2403-2022/27 de octubre de 2022

²³ Ídem



Referido a los alcances del proyecto como potencial medida que reduzca la inversión estatal en los procesos electorales. Se considera pertinente resaltar en primer lugar el cuestionamiento planteado por el órgano electoral sobre el costo – beneficio que puede tenerse al exponer a cambios significativos la tradición democrática nacional únicamente por un fin económico. En el entendido de ser una República Democrática, se considera que la inversión estatal en los procesos electorales no es solamente un procedimiento sistemático y periódico, sino que es la garantía fundamental que da sostén y coherencia al resto de los preceptos del pacto social.²⁴

Particularmente sobre el argumento del proponente relacionado al porcentaje del PIB asignado a los partidos políticos para los procesos electorales. El TSE expone como este proyecto no tendrá cambios a esos efectos, pues no se modifica la norma que establece el 0.19% del PIB como inversión. La unificación de las elecciones llevaría a que el gasto sea en un solo tracto por el monto completo, en tanto en la actualidad se utiliza un 0.16% para las elecciones nacional y un 0.03% para las elecciones municipales. La unificación de los procesos no supone un ahorro real en este sentido, pero si reforzará las ya señaladas brechas entre partidos políticos cantonales, provinciales y nacionales. En esta discusión se valora como insuficiente la consideración del proponente de la reforma que aduce al votante la responsabilidad final de escoger entre las agrupaciones políticas con candidaturas en diferentes circunscripciones, como si las aspiraciones de igualdad en la campaña electoral no fuesen un derecho político, de la persona electora y la persona candidata.²⁵

Otro nivel de problematización que expone el TSE refiere propiamente a las funciones de la administración electoral. En una primera instancia solamente menciona el aumento de papeletas, la necesidad de aumentar las juntas receptoras de votos, la confección de más material de apoyo electoral, y las implicaciones a

²⁴ Tribunal Supremo de Elecciones, TSE-0489-2024/23 de febrero de 2024

²⁵ Tribunal Supremo de Elecciones, TSE-2403-2022/27 de octubre de 2022

nivel de personas funcionarias que atiendan un proceso electoral que distribuiría una cantidad tan significativa de plazas.²⁶

El órgano se pronuncia con una mayor profundidad sobre esta problemática en segunda instancia, en que su Dirección Ejecutiva desarrolla a profundidad sobre las consecuencias negativas que tendría la unificación de los comicios a efectos de planificación, ejecución y presupuesto. Las mismas se sintetizan en la siguiente tabla.

Tabla N.º 5. Costo de los procesos electorales

Consideración de ejecución	Consecuencias
Aumento del recurso humano	Se calcula una necesidad de aumento del personal que participa del proceso electoral hasta en un 41%. Este incremento responde a las necesidades de planificación y atención simultánea a unos comicios que podrían contar con la solicitud de inscripción de hasta 60.000 personas como candidatas. Proceso que se ve además limitado temporalmente por un plazo determinado en el Código Electoral, sin contemplar para su cumplimiento un proceso electoral de tales dimensiones. Aumentando este rubro hasta en cuatrocientos veintiún millones.
Aumento de la Jornada Extraordinaria	El TSE atiende los procesos electorales con su funcionariado de planta, además de las personas que se integran temporalmente durante la extensión de los procesos. En vista de que el órgano mantiene sus funciones cotidianas, sumado a las tareas propias del proceso de elección, se incurrirá en un aumento del pago de horas extras, con el objetivo de lograr cumplir a cabalidad con las necesidades de una elección con tales dimensiones. Aumentando este rubro hasta en doscientos millones de colones.
Aumento de la cantidad de Juntas Receptoras de Votos	El aumento de los puestos a elegir se traduce en la necesidad de aumentar la cantidad de Juntas Receptoras de Votos. Entre las consideraciones se encuentra el aumento en el peso que tendría la tula con el material necesario para llevar a cabo la elección. Además de un potencial aumento en la duración del sufragio, pues las personas electoras requerirán llenar más papeletas. En este punto, también se considera importante valorar la importancia de la pronta entrega de resultados por parte de las Juntas como un insumo de confianza al sistema electoral, que se afectaría de mantenerse el volumen de votantes, con mayor número de papeletas.
Alquiler de vehículos y servicios de GPS	Se incurriría en un gasto que podría alcanzar un aumento de hasta doscientos millones de colones en alquiler de vehículos para trasladar las personas adicionales que deberán sumarse al trabajo territorial del TSE durante todo el proceso electoral. Incluyendo las etapas que van desde la supervisión de Asambleas Partidarias, hasta el trabajo a realizar el día de la elección.

²⁶ Ídem

Plataforma de transmisión de datos	Al incluir diferentes circunscripciones electorales en un solo proceso. El sistema deberá fortalecerse para ser capaz de transmitir la información y resultados de todas las diferentes elecciones de forma segura y eficaz. Por lo que se deberá contemplar aumentos de hasta cien millones de colones en la preparación y ejecución del mismo.
Gastos de viaje	El TSE debe atender todo el territorio nacional durante el proceso electoral en todas sus etapas. Aumentar el volumen del proceso electoral, implicaría una mayor necesidad de despliegue territorial para garantizar el buen ejercicio de sus facultades y prestación de servicios, que podría generar un aumento de hasta cuarenta y cinco millones de colones.
Impresión de papeletas	Esta es una de las sumas que tendría un aumento más significativo, alcanzando hasta los mil cuatrocientos setenta millones de colones. El proceso de impresión no solamente conlleva la rigurosidad de garantizar la calidad del instrumento para votar, sino que implica garantizar la disponibilidad del material en todo el nivel nacional previo al día de las elecciones. En este particular, se cita que es posible que el único proveedor nacional capaz de cumplir con los actuales requisitos, no sea capaz de atender un incremento tan significativo en la demanda.
Padrón de registro y materiales de la tula electoral	Al aumentarse el número de Juntas Receptoras, por consiguiente, se da un aumento en la necesidad de suplir con todos aquellos insumos indispensables para el correcto ejercicio del sufragio a estas juntas. Materiales que van desde el saco de la tula, los sellos, actas, urnas para la elección y material para la accesibilidad en el ejercicio del voto. En una elección unificada se podría comprometer un aumento de hasta ciento cinco millones en padrones de registro y de hasta doscientos veinte millones en material electoral.
Equipo de oficina y equipo de cómputo	Las personas que se integren de forma temporal para desarrollar las tareas del órgano electoral necesariamente requieren de mobiliario que les permita realizar sus funciones. Por lo que este es un aspecto que también debe calcularse a la hora de valorar la unificación del proceso.

Fuente: Elaboración propia con base al Oficio DGRE-0290-2024/9 de febrero de 2024

La exposición anterior, permite aclarar que la posición del TSE no es arbitraria cuando cuestiona los objetivos que el proyecto de reforma se plantea. El órgano electoral frece una serie de argumentos cuantificables, y con datos precisos sobre los potenciales aumentos en inversión que una mega elección implicaría y desmiente el alcance del proyecto de liberar partidas presupuestarias para ser destinadas a la inversión social. Por el contrario, obligaría a un aumento significativo de la inversión en un solo año que se podría prestar para la crispación social en contra del órgano electoral, favoreciendo entonces discursos antidemocráticos que pudiesen buscar erosionar la confianza de la ciudadanía en este Tribunal.

Es importante destacar sobre la opinión técnica esgrimida por el TSE, que la Procuraduría General de la República indica que es el órgano jurisdiccional quien puede realmente determinar si existirá un ahorro o no, y si este será en favor o perjuicio del sistema electoral. Y desde la abogacía del Estado, se sugiere a las diputaciones ponderar la importancia de la opinión experta con que el TSE emite su criterio. Particularmente, porque la Procuraduría identifica un vacío en argumentación técnica que sustente las pretensiones del proponente de la reforma.²⁷

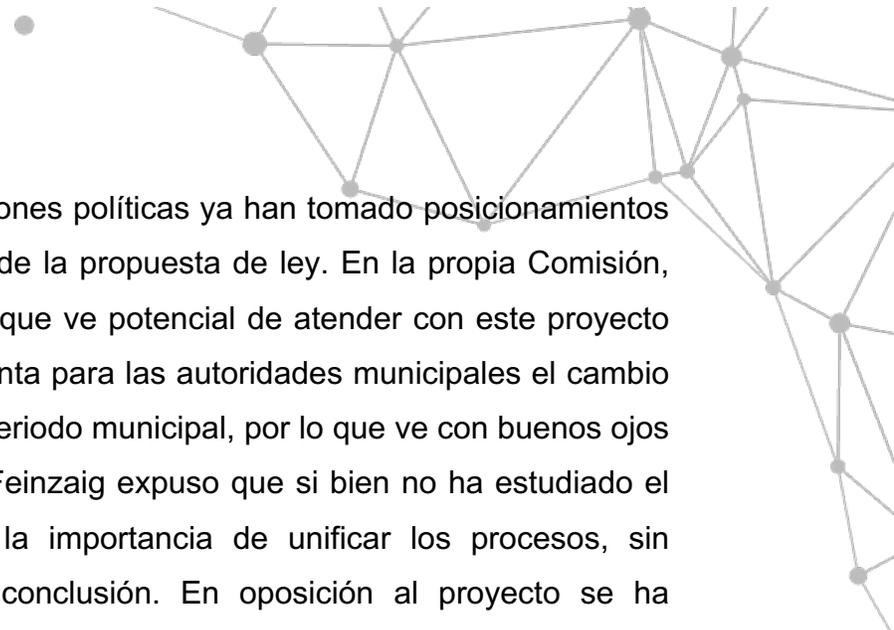
A nivel de la discusión sobre esta reforma en medios de comunicación, es importante señalar que la cobertura ha posicionado la contradicción de criterios desde la Comisión de Reformas Electorales como dictaminadora afirmativa de este proyecto, y el TSE. Particularmente al momento del dictamen del proyecto se señaló como el órgano electoral apunta a la erosión de los valores democráticos por medio de la unificación de los procesos y su respectiva afectación a los alcances de la construcción de políticas con perspectiva local cuando se pretende que los partidos compitan a escala nacional y municipal en un mismo proceso de elección.²⁸

La cobertura periodística también incluyó cuestionamientos sobre la objetividad de la discusión a lo interno de la Comisión. Pues se apunta que, si bien no existe una diferencia estadística significativa a nivel global en la participación de los comicios municipales, la tesis de mayor participación en la toma de decisiones locales si tiene resultados favorables en las zonas periféricas del país. A este respecto, el TSE no omitió la posibilidad de señalar como se ha propiciado el avance de las reformas de interés político de las diputaciones y se ha afectado la discusión y aprobación de los proyectos con fundamentación técnica propuestos por el TSE para la mejora integral del sistema electoral.²⁹

²⁷ Procuraduría General de la República, PGR-OJ-131-2023/4 de diciembre de 2023

²⁸ Yamileth Angulo, “TSE señala que iniciativa para unificar elecciones carece de sentido técnico y no generará un ahorro de recursos”, *El Mundo*, 23 de febrero de 2024, <https://elmundo.cr/costa-rica/tse-senala-que-iniciativa-para-unificar-elecciones-carece-de-sentido-tecnico-y-no-generara-un-ahorro-de-recursos/>

²⁹ Mario Bermúdez Vives, “TSE considera riesgosos para integridad electoral tres proyectos de ley que tramitan diputados”, *Semanario Universidad*, 23 de febrero de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/tse-considera-riesgosos-para-integridad-electoral-tres-proyectos-de-ley/>



A nivel Legislativo, las fracciones políticas ya han tomado posicionamientos en su mayoría sobre los alcances de la propuesta de ley. En la propia Comisión, Gilberto Campos del PLP expresó que ve potencial de atender con este proyecto dificultades sistémicas que representa para las autoridades municipales el cambio de gobierno central a la mitad del periodo municipal, por lo que ve con buenos ojos la iniciativa.³⁰ El Diputado Eliecer Feinzaig expuso que si bien no ha estudiado el proyecto de ley si coincide con la importancia de unificar los procesos, sin profundizar en razones para su conclusión. En oposición al proyecto se ha manifestado la Diputada Pilar Cisneros, quien apunta que ya los criterios técnicos del TSE comprobaron que esta iniciativa no significa una rebaja significativa de los costos que representan los comicios, y que no es viable una elección de estas dimensiones.³¹

El Presidente de la Comisión de Reformas Electorales, Fabricio Alvarado; expuso por su parte interés de que se apruebe esta reforma. El diputado señala que a pesar de que el TSE insiste en que la disminución de los costos en el proceso electoral no sería significativa, si es posible que se dé una rebaja en el presupuesto. Adiciona a su posición, la importancia de la medida para atender el alto abstencionismo, aseverando que la tasa de participación en los comicios municipales de 2024 es muy baja, y que se evidencia que la población no tiene disposición de participar en elecciones cada dos años. El legislador también expresa su disconformidad con las implicaciones que tiene a nivel de los partidos políticos la preparación y ejecución de tareas atinentes a la celebración de procesos electorales cada dos años.³²

Oscar Izquierdo, posiciona el interés de la fracción de Liberación Nacional de la aprobación de la propuesta. El diputado plantea que es un proceso caro y

³⁰ Luis Manuel Madrigal, “Comisión dictamina afirmativamente proyecto para reunificar elecciones nacionales y municipales”, *Delfino*, 21 de febrero de 2024, <https://delfino.cr/2024/02/comision-dictamina-afirmativamente-proyecto-para-reunificar-elecciones-nacionales-y-municipales>

³¹ Hermes Solano, “Mayoría de las fracciones legislativas, salvo el oficialismo, apoyan unir las elecciones nacionales con las municipales”, *El Observador*, 18 de febrero de 2024, <https://observador.cr/mayoria-de-las-fracciones-legislativas-salvo-el-oficialismo-apoyan-unir-las-elecciones-nacionales-con-las-municipales/>

³² Hermes Solano, “Presidente de Comisión de Reformas Electorales ve conveniente unir las Elecciones Nacionales con Municipales”, *El Observador*, 15 de febrero de 2024, <https://observador.cr/presidente-de-comision-de-reformas-electorales-ve-conveniente-unir-las-elecciones-nacionales-con-municipales/>

desgastante económicamente para los partidos políticos asumirse en campaña electoral cada dos años. Coincide con las demás diputaciones en la aseveración de que la participación ciudadana disminuye en cada proceso de elecciones municipales, sin profundizar en los matices que implica la discusión sobre participación electoral a nivel nacional.³³

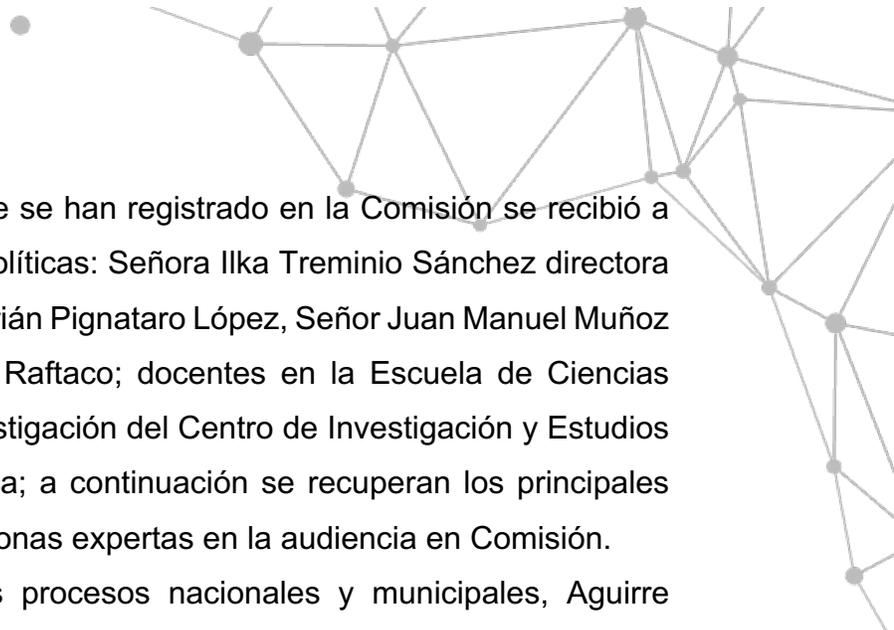
Por su parte, en la Comisión, el Diputado Antonio Ortega del PFA expresó que su voto al dictamen sería negativo pues no encuentra como el proyecto atiende las observaciones sobre las consecuencias de su implementación. El Diputado coincide con los criterios técnicos del TSE sobre la incapacidad de esta iniciativa para atender de forma efectiva el abstencionismo, además de coincidir que según los cálculos presupuestarios del TSE la inversión económica no sería menor al unir los procesos. Sin embargo, el Diputado apuntó que la posición de la fracción debería esperar a una consulta con las bases del Partido.³⁴

Como parte de la discusión de este proyecto, se recuperan posicionamientos de los partidos políticos en medios de comunicación, y por medio de audiencias celebradas en la Comisión de Reformas Electorales. Una de las intervenciones que se manifestó en contra del proyecto fue la expuesta por la Secretaria General del PUSC, Ana Cristina Valdelomar; quien expuso la importancia del trabajo cantonal por parte de los partidos políticos. Trabajo que considera podría verse afectado negativamente de darse la unificación de los procesos. En particular su oposición resulta llamativa pues ha sido desde la fracción legislativa de su partido que se ha impulsado este proyecto, por lo que es posible identificar un distanciamiento respecto al criterio partidario por parte del legislador impulsor del texto.³⁵

³³ Bharley Quirós, “Fracción del PLN respalda proyecto que une elecciones nacionales y municipales”, *CR Hoy*, 18 de febrero de 2024, <https://www.crhoy.com/nacionales/fraccion-del-pln-respalda-proyecto-que-une-elecciones-nacionales-y-municipales/>

³⁴ Luis Manuel Madrigal, “Comisión dictamina afirmativamente proyecto para reunificar elecciones nacionales y municipales”, *Delfino*, 21 de febrero de 2024, <https://delfino.cr/2024/02/comision-dictamina-afirmativamente-proyecto-para-reunificar-elecciones-nacionales-y-municipales>

³⁵ Fernanda Romero, “Secretaria General del PUSC se opone a unir elecciones nacionales y municipales y municipales”, *Monumental*, 4 de abril de 2024, <https://www.monumental.co.cr/2024/04/04/secretaria-general-del-pusc-se-opone-a-unir-elecciones-nacionales-y-municipales-y-municipales/>

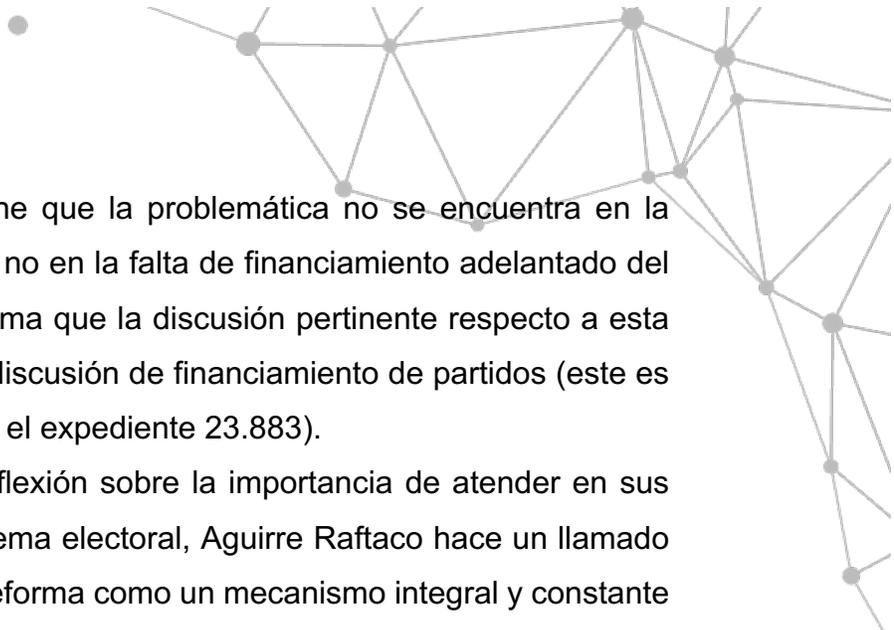


Dentro de las audiencias que se han registrado en la Comisión se recibió a cuatro profesionales en Ciencias Políticas: Señora Ilka Treminio Sánchez directora de FLACSO - Costa Rica, Señor Adrián Pignataro López, Señor Juan Manuel Muñoz Portillo y Señora Eugenia Aguirre Raftaco; docentes en la Escuela de Ciencias Políticas y parte del equipo de investigación del Centro de Investigación y Estudios Políticos Universidad de Costa Rica; a continuación se recuperan los principales argumentos expuestos por las personas expertas en la audiencia en Comisión.

Sobre la separación de los procesos nacionales y municipales, Aguirre Raftaco apunta que esta decisión “se constituyó en la cúspide de la descentralización del poder político”. De forma que las localidades pueden discutir y exigir la rendición de cuentas a sus autoridades municipales sin que intervengan discusiones cuyos alcances sean de otra magnitud electoral. En este aspecto coincide Muñoz Portillo y Pignataro López; quienes apuntan como beneficio de esta concentración la posibilidad de castigar o favorecer un proyecto político por parte del electorado mediante el voto.

Referido sobre la discusión del aumento y persistencia del abstencionismo y la unificación como un instrumento para atender la problemática, Aguirre Raftaco expone a las diputaciones que actualmente no se cuenta con una posibilidad de comparar los diferentes procesos electorales que se han desarrollado a nivel subnacional pues hasta los últimos tres (2016, 2020 2024) se aplica la elección a mitad del periodo presidencial. En tanto, lo que si ha sido posible observar en los procesos es que hay municipios en que la participación es significativamente mayor en las elecciones locales que en las nacionales. La investigadora apunta sobre la consideración de esta mayor participación, y la posibilidad de discusión a nivel local de un proyecto político propio a sus necesidades directas; como indicadores de una ciudadanía participativa y que ejerce sus derechos políticos plenamente en los procesos cuestionados.

En cuanto a los alcances de la unificación de los comicios como un mecanismo para disminuir la inversión económica en los procesos electorales, ninguna diputación abordó el tema durante la audiencia. Sin embargo, si se discutió sobre el impacto de la influencia de capitales ilegales en los procesos municipales.

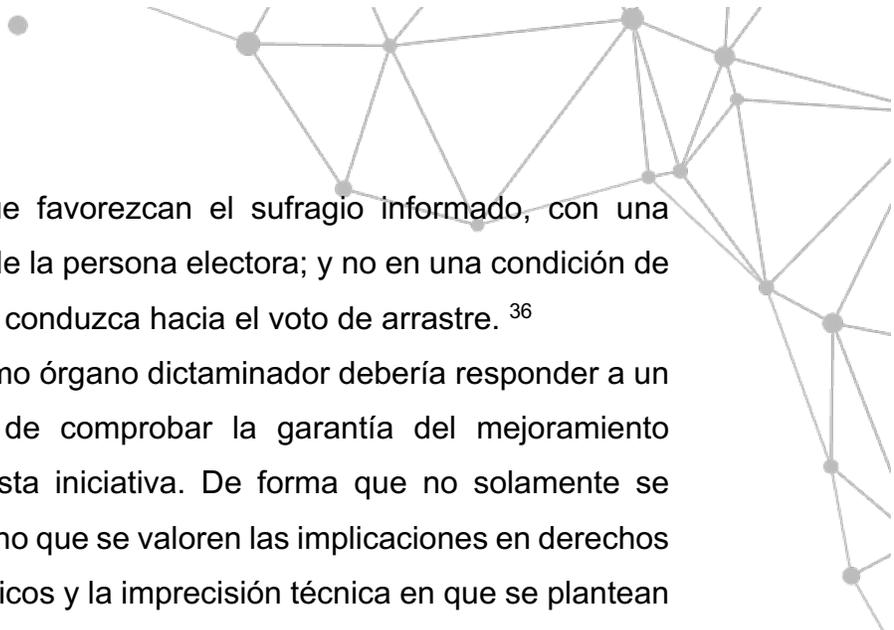


Al respecto, Aguirre Raftaco expone que la problemática no se encuentra en la calendarización de los procesos, si no en la falta de financiamiento adelantado del Estado para estos comicios. De forma que la discusión pertinente respecto a esta problemática es directamente una discusión de financiamiento de partidos (este es uno de los alcances pretendidos en el expediente 23.883).

En consonancia con esta reflexión sobre la importancia de atender en sus orígenes las problemáticas del sistema electoral, Aguirre Raftaco hace un llamado a que se evalúen los procesos de reforma como un mecanismo integral y constante que atienda la mejora continua del sistema y no en forma de parches como se ha venido dando particularmente en los comicios municipales. Pignataro López se expresa en la misma línea sobre el análisis del abstencionismo, apunta a razones culturales, sociales e incluso generacionales, en los cambios de participación política que no son exclusivos de Costa Rica y deben atenderse con las particularidades propias del país si pretenden un impacto significativo.

Como parte de la discusión sostenida con las personas investigadoras, se sumó el letrado del TSE Andrei Cambronero Torres quien funge como asesor permanente del órgano electoral para la Comisión Legislativa. Cambronero Torres apuntó sobre la importancia que tiene la reflexión de construir reformas electorales que sean integrales y contemplen las consecuencias que cambios parciales tendrían sobre otras normas. Ejemplifica su argumento con la posición sostenida por el TSE de las consecuencias que tendría la unificación de elecciones sobre el proceso de inscripción de candidaturas, y el impacto logístico y económico que supondría para el TSE atender la inscripción de todos los cargos nacionales y subnacionales en simultáneo.

Con discusión previamente expuesta en cuenta, se considera importante destacar que si bien los alcances de este proyecto se podrían pensar superficiales y meramente operativos de un proceso electoral, realmente se está frente a la discusión de principios de participación democrática. La reforma no solo impacta desde la posibilidad de generar un perjuicio del principio de igualdad en el financiamiento de los partidos cantonales. También sus alcances negativos generan una afectación directa al principio de lealtad con el elector, que sujeta al órgano



electoral a garantizar comicios que favorezcan el sufragio informado, con una manifestación clara de la voluntad de la persona electora; y no en una condición de saturación cognitiva que finalmente conduzca hacia el voto de arrastre.³⁶

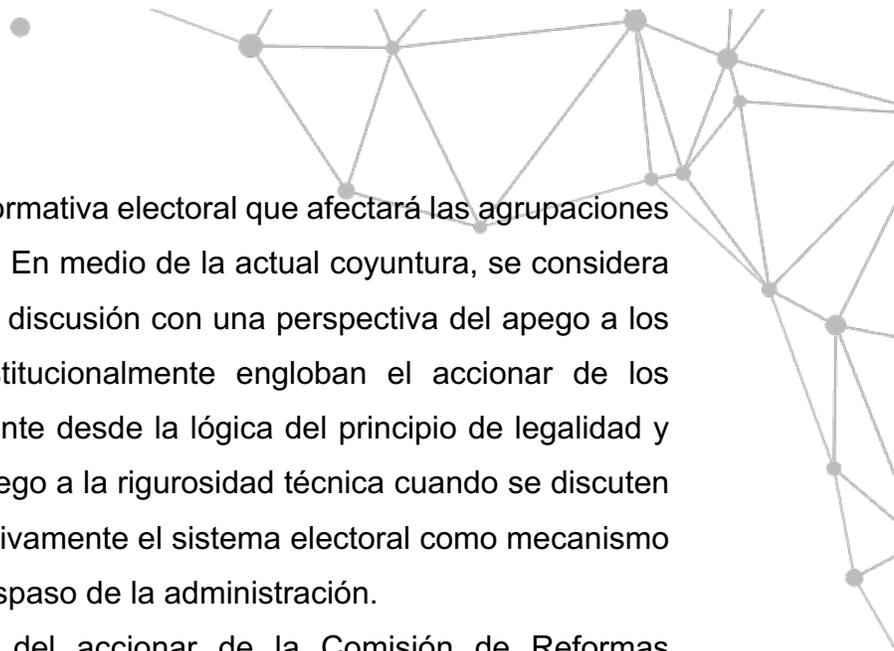
El trabajo de la Comisión como órgano dictaminador debería responder a un compromiso de las diputaciones de comprobar la garantía del mejoramiento democrático a consecuencia de esta iniciativa. De forma que no solamente se discuta en sus alcances políticos, sino que se valoren las implicaciones en derechos fundamentales, principios democráticos y la imprecisión técnica en que se plantean sus supuestos. En este sentido, es claro que las diputaciones deciden distanciarse de un acervo considerable de consideraciones técnicas expuestas por el TSE que desmienten los supuestos alcances del proyecto, y que señalan riesgos muy puntuales en la aprobación de este.

Es importante valorar que la aprobación de este proyecto conllevaría afectaciones muy distintas para los partidos políticos según su caudal electoral. Los partidos están ignorando las consecuencias que puede tener en sus intereses de representación en distintas circunscripciones el fenómeno de voto de arrastre, donde serán aquellos con facilidades económicas los que tengan posibilidades de lograr la disputa electoral en espacios nacionales y subnacionales. Aspecto que pueden culminar en una menor recepción de votos y profundizar así las desigualdades económicas para hacer campaña en cada proceso. Esta propuesta conlleva una erosión significativa a los derechos políticos y ciudadanos, tanto para las personas electoras como para los propios partidos políticos, y su consecuencia puede significar una concentración de la representación en las élites que supuestamente la iniciativa busca combatir.

Conclusiones

En la primera entrega de esta Boletín se posicionó la discusión sobre el poder-deber a partir del cual nuestro Estado de Derecho atribuye a las diputaciones como representantes de la nación y a la vez representantes electos por partidos

³⁶ Tribunal Supremo de Elecciones, TSE-2403-2022/27 de octubre de 2022



políticos; ser quienes reforman la normativa electoral que afectará las agrupaciones políticas por las que fueron electos. En medio de la actual coyuntura, se considera pertinente posicionar de nuevo esa discusión con una perspectiva del apego a los principios democráticos que constitucionalmente engloban el accionar de los supremos poderes. Más precisamente desde la lógica del principio de legalidad y proporcionalidad, en función del apego a la rigurosidad técnica cuando se discuten temas que pueden afectar significativamente el sistema electoral como mecanismo para la paz social y el ordenado traspaso de la administración.

Posterior al breve análisis del accionar de la Comisión de Reformas Electorales, se considera pertinente posicionar en el ojo público el proceso político que se desarrolla en medio de las discusiones de reformas electorales. De tal manera, es posible concluir que las Diputaciones en su ejercicio de la iniciativa de ley y del derecho de enmienda; no necesariamente se fundamentan en criterios técnicos emitidos por el órgano electoral y ocurren casos en que se decantan por la oportunidad política como aspecto decisivo.

El TSE ha dispuesto participar de las discusión en el proceso de reforma como proponente de una agenda integral de mejoramiento al sistema electoral. Y se ha sumado como asesor, con la designación de un funcionario permanente para la Comisión. El órgano electoral no tiene dentro de sus potestades la enmienda de los proyectos en discusión por lo que recurre al pronunciamiento en contra de los expediente 23.229 para la unificación de las elecciones y del expediente 23.201 para fortalecer el recuento. Esta potestad otorgada por el Artículo 97 de la Constitución Política implica que, para la aprobación de los proyectos de ley, será necesario el voto de mayoría calificada (dos terceras partes del total de integrantes de la Asamblea Legislativa). Por tanto, se adiciona al llamado de reflexión durante la discusión de los proyectos de ley, un segundo espacio de discusión para quienes integran la legislatura que se consolida en la negociación previa a conseguir un acuerdo de 38 votos a favor en el Plenario Legislativo.

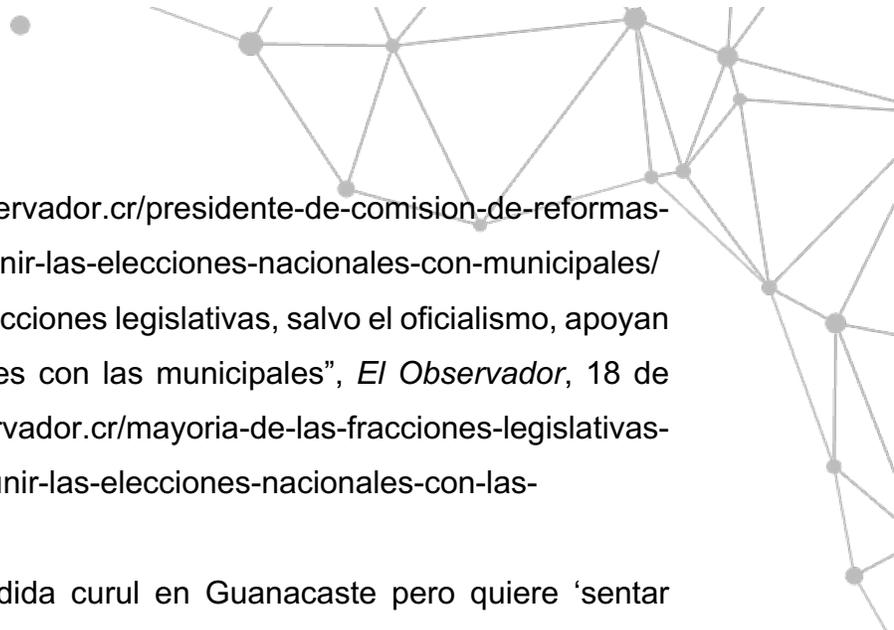
Finalmente, en consonancia con la discusión de los alcances que tiene el sistema democrático y la participación ciudadana como parte, y garante de la representatividad. Se considera de suma importancia la apertura de discusiones

profundas a lo interno de las bases partidarias para fiscalizar la toma de decisiones por parte de sus representaciones. Además, se invita a la discusión y seguimiento por parte de la academia y la ciudadanía, que permita un diálogo informado sobre el quehacer legislativo, y exija la rendición de cuentas como mecanismos que se sumen con alcances significativos al incentivo de la participación y construcción de una cultura política democrática.

Referencias

- Astorga, Lucía, “Diputados aceleran proyecto para exigir recuento manual de votos ante ajustadas diferencias”, *La Nación*, 22 de febrero de 2024, <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-aceleran-proyecto-para-exigir-recuento/7XIVEXBPLRGOJIGTLBG6R3IKIU/story/>
- Angulo, Yamileth, “TSE señala que iniciativa para unificar elecciones carece de sentido técnico y no generará un ahorro de recursos”, *El Mundo*, 23 de febrero de 2024, <https://elmundo.cr/costa-rica/tse-senala-que-iniciativa-para-unificar-elecciones-carece-de-sentido-tecnico-y-no-generara-un-ahorro-de-recursos/>
- Bermúdez Vives, Mario, “TSE considera riesgosos para integridad electoral tres proyectos de ley que tramitan diputados”, *Semanario Universidad*, 23 de febrero de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/tse-considera-riesgosos-para-integridad-electoral-tres-proyectos-de-ley/>
- Bermúdez Vives, Mario, “Asamblea aprobó informe que califica a presidente Rodrigo Chaves como “autor intelectual” de estructuras de financiamiento ilegal durante la pasada campaña”, *Semanario Universidad*, 26 de febrero de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/asamblea-aprobo-informe-que-califica-a-presidente-rodrigo-chaves-como-autor-intelectual-de-estructuras-de-financiamiento-ilegal-durante-la-pasada-campana/>
- Herrera, Juan José, “Diputados rechazan recortar deuda políticas en elecciones de 2026 y 2028”, *Teletica*, 17 enero de 2024, https://www.teletica.com/politica/diputados-rechazan-recortar-deuda-politica-en-elecciones-de-2026-y-2028_350938

- Herrera, Juan José Tras dos intentos fallidos, Frente Amplio insiste por rebaja de deuda política, “*Teletica*”, 6 de mayo de 2024. https://www.teletica.com/politica/tras-dos-intentos-fallidos-frente-amplio-insiste-por-rebaja-de-deuda-politica_357777
- Madrigal, Luis Manuel, “Comisión dictamina afirmativamente proyecto para reunificar elecciones nacionales y municipales”, *Delfino*, 21 de febrero de 2024, <https://delfino.cr/2024/02/comision-dictamina-afirmativamente-proyecto-para-reunificar-elecciones-nacionales-y-municipales>
- Murillo, Álvaro, “Resultados de elecciones de alcalde se mantienen tras nuevo conteo de votos de mesa en Orotina”, *Semanario Universidad*, 23 de febrero de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/resultados-de-elecciones-de-alcalde-se-mantienen-tras-nuevo-conteo-de-votos-de-una-mesa-en-orotina/>
- Observatorio de la Política Nacional (2023). *Boletín Especial: Tras cinco meses de espera, la Asamblea Legislativa discutirá las reformas electorales del Tribunal Supremo de Elecciones*. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Quirós, Bharley, “PUSC buscará apoyo para reformar Código Electoral”, *CRHoy*, 17 de febrero de 2024, <https://www.crhoy.com/nacionales/pusc-buscara-apoyo-para-reformar-codigo-electoral/>
- Quirós, Bharley, “Fracción del PLN respalda proyecto que une elecciones nacionales y municipales”, *CR Hoy*, 18 de febrero de 2024, <https://www.crhoy.com/nacionales/fraccion-del-pln-respalda-proyecto-que-une-elecciones-nacionales-y-municipales/>
- Romero, Fernanda, “Secretaria General del PUSC se opone a unir elecciones nacionales y municipales y municipales”, *Monumental*, 4 de abril de 2024, <https://www.monumental.co.cr/2024/04/04/secretaria-general-del-pusc-se-opone-a-unir-elecciones-nacionales-y-municipales-y-municipales/>
- Solano, Hermes, “Presidente de Comisión de Reformas Electorales ve conveniente unir las Elecciones Nacionales con Municipales”, *El Observador*, 15 de



febrero de 2024, <https://observador.cr/presidente-de-comision-de-reformas-electorales-ve-conveniente-unir-las-elecciones-nacionales-con-municipales/>

Solano, Hermes, “Mayoría de las fracciones legislativas, salvo el oficialismo, apoyan unir las elecciones nacionales con las municipales”, *El Observador*, 18 de febrero de 2024, <https://observador.cr/mayoria-de-las-fracciones-legislativas-salvo-el-oficialismo-apoyan-unir-las-elecciones-nacionales-con-las-municipales/>

Ugarte, Oscar, “PUSC da por perdida curul en Guanacaste pero quiere ‘sentar precedente’ por actuación del TSE”, *Noticias Columbia*, 17 de marzo de 2022, <https://columbia.co.cr/pusc-da-por-perdida-curul-en-guanacaste-pero-quiere-sentar-precedente-por-actuacion-del-tse/>