

---

**Sufragio y principio democrático:  
consideraciones sobre su existencia  
y vinculación**

*Edgar Herrera-Loaiza\**  
*Enrique Villalobos-Quirós\*\**

---

"...el concepto de mayor importancia.... el que en verdad caracteriza el régimen democrático costarricense, es el de que la República es democrática..."

*Carlos José Gutiérrez*

**Resumen**

Se destaca en primer lugar la evolución que tuvo el sufragio en las principales constituciones costarricenses desde su independencia, pasando de un sistema indirecto en los primeros modelos a uno directo de manera definitiva a partir del año 1913, matizado en ese periodo con algunas características particulares de cada régimen hasta llegar al importante avance logrado en la vigente Constitución

\*Licenciado en Derecho y Notario. Universidad Panamericana. Egresado de la Maestría en Derecho Constitucional. Universidad Estatal a Distancia. (UNED). Asesor Legal. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. cherrelo@hotmail.com

\*\* Abogado y periodista. Estudió Periodismo en la Universidad de Navarra, España y Derecho en la Universidad de Costa Rica. Master en Derecho Constitucional UNED. Ex Presidente del Colegio de Periodistas 1999-2001. Catedrático de la UNED y la UACA. Autor de varios libros en el campo del derecho y novelista. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la UACA. kvillaloOracsa.co.cr

de 1949, al incorporar el sufragio femenino. En segundo lugar, se realiza un análisis del concepto naturaleza y principales características con que cuenta el sufragio en la doctrina actual, tanto en su modalidad activa como en la pasiva, procurando conjugarlo con jurisprudencia tanto de la Sala Constitucional como del Tribunal Supremo de Elecciones.

## **SUMARIO**

- I. Introducción.
- II. Evolución histórico constitucional del sufragio
- III. Breve consideración sobre el sufragio femenino
- IV. Sufragio
- V. Concepto, naturaleza y características
- VI. Principio democrático y sufragio
- VII. Conclusiones

### **I- Introducción**

Resulta incuestionable hoy día que una de las mayores conquistas políticas realizadas por nuestros líderes de antaño, fue el reconocimiento del sufragio como mecanismo de garantía para la elección de los gobernantes, facilitando con ello además la posibilidad de aspirar en igualdad de condiciones, a cargos de representación nacional. Esta figura no obstante encontrarse en la actualidad plenamente arraigada en nuestra cultura democrática, fue producto de un proceso de madurez política que tomó muchos años en forjarse, pues en los inicios de su vida independiente, Costa Rica tenía un modelo de sufragio que como veremos, no fue ni directo ni universal como lo es actualmente, prestándose inclusive en algunos casos, para manipulaciones electorales que si bien censurables, posteriormente ayudaron a entender su magnanimidad como elemento vital para la democracia.

Bajo esta tesitura ninguna nación del orbe que se atribuya una naturaleza democrática puede, en momento alguno, socavar o limitar el ejercicio o la pureza de este derecho-deber, que es

precisamente lo que da vida a cualquier Estado democrático, pues no resulta exagerado pensar que un gobierno que no resulte instaurado de un proceso donde se haya plasmado la voluntad popular, no puede considerarse un verdadero gobierno.

Es por ello que en el presente trabajo hemos querido rescatar precisamente ese hilo que une al sufragio con la democracia, como elemento fundamental de nuestra vida política y que nos ha colocado como un país ejemplar a nivel principalmente latinoamericano, pues si bien Costa Rica consolidó esa condición pacífica y democrática desde muchos años atrás, no fue fácil obtenerla, dado que incluso requirió llegar a las armas para garantizarla, pero no obstante esos dolorosos momentos, no resultan comparables siquiera con los sucedidos en otros países del hemisferio, donde para poder reconocer y garantizar al menos frágilmente la voluntad popular, el derramamiento de sangre y pérdida de vidas, ha llegado a extremos impensables.

Así pues, nuestro interés radica fundamentalmente en destacar en primer lugar, la evolución que tuvo el sufragio en las principales constituciones costarricenses desde su independencia, que pasó de un sistema indirecto en los primeros modelos a uno directo de manera definitiva a partir del año de 1913, matizado en ese ínterin con algunas características particulares de cada régimen, sin dejar de lado el importante avance que se tuvo con la Constitución de 1949 que nos rige, al incorporar el sufragio femenino.

Como segundo aspecto, llevaremos a cabo un análisis del concepto, naturaleza y principales características con que cuenta el sufragio en la doctrina actual, sea en su modalidad activa como pasiva, procurando conjugarlo con jurisprudencia tanto de nuestra Sala Constitucional como del Tribunal Supremo de Elecciones, órgano éste último, al que corresponde por imperio del artículo 102 inciso 3) de la Constitución Política, la interpretación exclusiva de las normas constitucionales y legales referidas a la materia electoral.

Igualmente llevaremos a cabo un breve análisis del principio democrático recogido en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, como referente del sistema democrático que nos rige, y su relación estrecha con el sufragio como máximo exponente de la voluntad popular, para finalizar con las conclusiones que respecto a la materia investigada hemos llegado a trazar como objetivo final.

De esta forma no nos queda más que desarrollar lo que nos corresponde, no sin antes hacer la salvedad que las limitaciones propias de un trabajo de esta extensión nos impide tal vez, profundizar en otros aspectos íntima e igualmente relacionados con el sufragio y la democracia, pero que esperaremos proponer en el futuro a través de oportunidades como la que nos ha ocupado en este momento.

## II. Evolución histórico-constitucional del sufragio

Con la incorporación de Costa Rica a la República Federal Centroamericana en el año de 1825, se daba un nuevo paso hacia un terreno aún inexplorado por el joven estado independiente sea, la sujeción a un sistema federal. Dadas las reticencias que se mostraron en algunos sectores sobre la incorporación o no a una federación, con la aceptación de esa novedosa experiencia, los constituyentes centroamericanos trataron de apearse en lo posible al momento de dictar sus ordenamientos constitucionales internos, a una normativa que durante varios años les había otorgado buenos resultados: la Constitución de Cádiz de 1812.

Es por ello que al promulgar nuestro país en el mismo año de 1825, la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, se reprodujeron con bastante similitud, algunos de los esquemas establecidos en el texto constitucional antes citado, no siendo la excepción la materia del sufragio. Así, dicho texto fundamental estableció el conocido sistema de sufragio indirecto en tres grados, constituyendo para ese efecto tres órganos que eran las Juntas Populares, las de Parroquia y las de Partido<sup>1</sup>, correspondiendo a éstas últimas la labor de elegir a los diputados que se debieran nombrar en el Poder Legislativo, así como sufragar para llenar los puestos a ocupar en los Poderes Ejecutivo, Judicial y Conservador<sup>2</sup>.

Sin embargo, la Ley Fundamental tuvo la particularidad de incorporar en su texto, un ingrediente que no se encontró recogido al menos de esa forma en la Constitución Gaditana, y que fue el sufragio censitario<sup>3</sup>, que consistía en la restricción impuesta para

1. Las Juntas Populares elegían a los electores de Parroquia quienes, a su vez, votaban por los electores de Partido.

2. Ver artículo 29 *Ley Fundamental*.

3. Disponía el artículo 30 de la *Ley Fundamental* lo siguiente. "Para ser elector Parroquial y de Partido, se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de edad, y tener una propiedad que no baje de cien pesos"

ejercer el voto a aquellas personas que no poseyeran cierta cantidad de bienes o dinero en su haber patrimonial, disposición que la encontramos recogida en otros textos constitucionales posteriores.

También para aspirar a una diputación, se debía tener una propiedad con un valor inferior a los quinientos pesos o una renta de cien pesos anuales, y para los restantes cargos, poseer una propiedad que no fuera inferior a los mil pesos o una renta de doscientos pesos anuales. Estas limitaciones eran, en criterio de Jorge Sáenz Carbonell, un injerto de la burguesía política británica que para mantener fuera del control político a las clases populares, impuso elevadas cuotas de participación a los aspirantes, tanto a cargos públicos como a ciertos sectores electorales, a efecto de alejarlos de esa función.<sup>4</sup> Por tal razón no es de extrañarse que en Costa Rica, la naciente clase burguesa, quisiera ir aplicando esos mecanismos de selección particular para irse abriendo paso con más propiedad en el creciente linaje político.

En sentido similar cabe resaltar que para el proyecto de Constitución de 1839, se mantuvo la misma estructura para del sufragio, ensanchándose aún más la diferencia entre clases, pues aumentó los montos mínimos establecidos en la Constitución de 1825 para poder ser tanto elector como elegido, adicionando además el requisito de saber leer y escribir, que como sabemos, esa ilustración sólo se reservaba a cierto sector de la sociedad.

La Constitución de 1841 promovida por Carrillo y bautizada con el nombre de Ley de Bases y Garantías, mantuvo las mismas características atribuidas al sufragio en textos anteriores -indirecto y censitario-, pero reforzando esta última característica en la forma que nos la explica el autor antes citado:

... Mientras que en la Ley Fundamental de 1825 todos los ciudadanos eran admitidos al primer grado del sufragio (y para ser ciudadano sólo se requería ser costarricense, mayor y tener oficio o modo de vivir conocido), en el texto constitucional de

4. "(...) En el derecho constitucional continental y americano, esta tendencia restrictiva se manifestó en la sujeción del derecho al voto al pago de determinados impuestos o a la obtención de cierta renta; recalcando así la importancia de las fuentes de ingresos de índole capitalista (comercio, industria) sobre la de la propiedad territorial, de corte feudal. En todo caso, de un modo u otro, se establecía una restricción al sufragio y éste se reservaba a los grupos de mejor posición económica, es decir, a la burguesía. Sáenz Carbonell, Jorge. *El Despertar Constitucional de Costa Rica*, pág. 288.

1841, -que consagraba el mismo derecho-, para ser ciudadano se requería específicamente, además de otros requisitos, poseer casa propia. Además para ser elector de barrio y de Departamento, se exigía un capital propio. La elegibilidad también se encontraba sujeta a requisitos de esta índole: para ser consejero, por ejemplo, debía contarse con un capital no inferior a 4000 pesos. El cargo electivo de mayor rango -el de Segundo Jefe de Estado- requería en su titular un capital de 8000 pesos, cifra altísima en la época...<sup>5</sup>

Esta regulación nos va perfilando aún más, la vida política hacia la que se dirigía el país en esa época, especialmente con el surgimiento de los grupos cafetaleros que tanta influencia tendrían en los procesos electorales venideros, controlando a través de su poderío económico, la estructura jurídico-política del gobierno durante buena parte del siglo XIX.

En lo que a la Constitución de 1844 respecta, tenemos que este cuerpo normativo estableció en su contenido un aspecto de elemental novedad: el sufragio directo. En efecto, tal y como se observa en el texto de su artículo 66, las juntas populares se compondrían de todos los ciudadanos con derecho a votar, y tendrían por objeto elegir representantes, y sufragar por jefe, Senadores y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Vale indicar sin embargo, que esa disposición no fue original de nuestros Constituyentes, sino que ya había sido incorporada en los textos constitucionales de Honduras y El Salvador.

No obstante lo anterior, el modelo planteado por esta Constitución seguía la misma línea burgués de los otros textos comentados, pues pese a establecer el voto directo, ello no implicó en modo alguno la existencia de un verdadero régimen democrático, toda vez que su artículo 80 establecía como requisito para ejercer el sufragio, ser propietario de algún bien inmueble que alcanzare como mínimo el valor de doscientos pesos, quedando reducido éste entonces a un derecho de terratenientes, lo que restó fuerza a la “novedosa” figura.

Sobre otro particular, ya en el año de 1847, asumiendo el poder el Dr. José María Castro Madriz, se convoca una nueva Asamblea Constituyente que da como resultado un nuevo texto constitucional, conocido como la Constitución de 1847. Esta Constitución

5. Ibid. Pág. 369. Igualmente véase el artículo 7 de la *Ley de Bases y Garantías*.

procuró solventar un aspecto que había sido muy criticado en la Carta Política de 1844, que era precisamente el establecimiento del sufragio directo, por lo que el nuevo cuerpo jurídico reestableció el sufragio indirecto pero manteniendo en el segundo grado el carácter censitario, conforme lo había señalado la Constitución de 1844, para la elección de Presidente, Vicepresidente y Diputados, resurgiendo nuevamente a texto expreso el carácter elitista del sufragio. Sáenz Carbonell citando a Araya Pochet, nos confirma que la restricción en el ejercicio del sufragio comenzó a hacerse más evidente:

... cuando el país logró incorporarse tempranamente (1843) al mercado mundial capitalista a través de la producción y venta de su café al mercado inglés, lo que permitió que se consolidara cuarenta años antes que en otros países centroamericanos una burguesía cafetalera... Junto a este control económico, los cafetaleros comenzaron a ejercer un control hegemónico del aparato estatal dentro del cual el sistema de sufragio era vital para que la burguesía cafetalera dominara el marco de legalidad y la legitimidad...<sup>6</sup>

Así pues, vemos como la poderosa clase económica paulatinamente fue tomando el control de la vida político-electoral del país por medio de serias restricciones al ejercicio del sufragio, que fueron apartando a la clase menos beneficiada económicamente del goce de esta prerrogativa jurídica, siendo necesario el transcurso de varios años y luchas para poder recuperarla en su plenitud, no sin antes tener que convivir con diversos fraudes electorales, que fueron diezmando esta percepción elitista del sufragio.

Ya para la Constitución de 1848 también denominada Constitución de 1847 reformada, el panorama no varió sustancialmente: el sufragio seguía siendo indirecto y censitario, acentuándose este último carácter, pues en este texto para su ejercicio tanto en primero como en segundo grado, resultaba indispensable la existencia de un patrimonio, pero que esta vez duplicaba el exigido por la anterior Constitución, por lo que no en vano esta Carta ha sido calificada " *...como de las más elitistas de toda nuestra historia electoral.*" <sup>7</sup>

6. Ibid. Pág. 416.

7. Ibid. Pág.448.

Para la Constitución de 1859, el sufragio se establece en dos grados, primero y segundo, siendo respecto al primero universal. En primer grado, el sufragio se ejercía en Juntas Populares por todos los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, que nombraban electores que sufragaban en segundo grado. El cargo de elector era obligatorio y duraba en sus funciones tres años, con la posibilidad de ser reelecto indefinidamente. Los electores reunidos en Asamblea tenían la misión de elegir al Presidente de la República y los senadores en proporción al número de habitantes.<sup>8</sup> Vale acotar, que este esquema fue igualmente utilizado en la Constitución de 1869, que no está demás señalar, es una de las de menor vigencia en nuestra historia constitucional, a diferencia de la Constitución de 1871, que es precisamente a la que nos referiremos de seguido.

En punto a esta última Constitución en materia de sufragio, podemos señalar que no existen mayores diferencias con textos constitucionales anteriores, sino que lo realmente importante en torno a ésta, -además de la reinserción del voto directo en 1913-, es su larga duración, lo que es producto de una cierta estabilidad política y social con la que Costa Rica ya empezaba a contar para esa época. Así pues, esta Constitución al referirse al sufragio mantiene el voto indirecto en dos grados, pudiendo ejercerlo en primer grado todos los ciudadanos mientras que en segundo grado es privativo de los electores que aquellos nombraren.<sup>9</sup> Igualmente este derecho era ejercido en primer grado ante Juntas Populares y en segundo grado en Asambleas Electorales, sistema que como observamos, no se diferenciaba del establecido en las Constituciones de 1859 y 1869.

Pese a lo anterior, la condición de elector vuelve a manifestarse restringida en función de un carácter censitario, pues para ostentar esa atribución además del resto de requisitos, debía contarse con un capital no inferior a quinientos pesos, lo que al igual que en otras Constituciones ya analizadas venían a limitar considerablemente la condición de elector.<sup>10</sup> Sin embargo sí se debe rescatar, que para ser Presidente de la República no se requería de un capital

8. Ver artículos 56 y siguientes de la Constitución de 1859.

9. Ver artículo 55 *Constitución* de 1871.

10. A este respecto, el artículo 59 de la *Constitución* de 1871 establecía: "Para ser elector se requiere: 1º, 2º, 3º, 4º, 5º Ser propietario de cantidad que no baje de quinientos pesos, o tener una renta anual de doscientos."

mayor del establecido para ser electo, por lo que esta norma fundamental vino a diferenciarse en este sentido de otras, que establecían la exigencia de una suma distinta.<sup>11</sup>

La Constitución de 1871 en lo que a materia electoral se refiere, no sufrió mayores cambios durante el cierre del siglo XIX, no obstante en los inicios del XX sí se observan algunos cambios significativos, de especial relevancia como lo señalamos al inicio de la presente exposición, la instauración del sufragio directo. En efecto, una serie de variaciones en el espectro socio-político del país, impulsadas fundamentalmente por el estilo de gobierno implementado por el Presidente Ricardo Jiménez Oreamuno, sirvieron de antecedente para que el 17 de 1913 se estableciera el reconocimiento del voto directo, que luego se incorporó al texto del artículo 69 de la Constitución.<sup>12</sup>

Si bien es cierto, la Constitución de 1871 todavía conservaba resabios de constituciones anteriores, por ejemplo en lo referente a la exigencia de un patrimonio mínimo para aspirar a ciertos cargos, no debe perderse de vista sin embargo, que el gran avance dado en punto a la instauración del sufragio directo, vino a equilibrar un poco las fuerzas frente a la clase burguesa, que había tomado un total posicionamiento en la vida electoral del país, atemperando considerablemente el sentido exclusivista y selectivo de los textos fundamentales anteriores sobre este tema.

Pese a lo anterior, con la Constitución de 1917, resultado del golpe de Estado efectuado al Presidente Alfredo González Flores, nuestro país dio un retroceso importante materia de sufragio, ya que, si bien mantuvo el voto directo o para la elección de diputados, senadores, municipales, intendentes, viceintendentes y síndicos, para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, retornó al antiguo sistema de voto indirecto, y además

11. El artículo 96 señalaba: *“Para ser Presidente de la República se requiere: 1°, 2°, 3°, 4° Reunir las calidades que se exigen para ser elector.”*

12. *“(…) El sufragio directo introducido en 1913, eliminaba un importante obstáculo, que eran los puestos de electores hasta entonces reservados a la élite. Un análisis de los electores de primer grado en 1905, por ejemplo, revela que aproximadamente 52.000 personas eligieron a 879 electores y un examen minucioso de los nombres de estas 879 personas no deja lugar a duda de que un porcentaje elevado de ellas salía de la categoría dirigente. Por lo tanto, la voluntad de la población votante ya no podía ser filtrada por el pequeño grupo de electores que procedían de la élite y esto le restó poder a la clase”* Alfaro Ramos, Johnny. Araya Pochet, Carlos. *La Evolución del Sufragio en Costa Rica*. Tomo I. pág. 68.

impuso de nuevo el cumplimiento de requisitos de carácter económico para obtener la condición de ciudadano, aumentando igualmente los requisitos de capital e ingreso económico para aspirar a ciertos cargos, lo que nos hace concluir sin mayor ejercicio, que ésta Constitución dio un paso atrás en los avances obtenidos por nuestro país en materia electoral, reconstruyendo nuevamente el modelo elitista y sectorial impuesto por otros textos.<sup>13</sup>

Como bien lo indican los autores Alfaro Ramos y Araya Pochet:

... como se puede notar, la Constitución de 1917 creó un sistema de voto indirecto, que unido a los requisitos limitativos para el ejercicio de funciones públicas, configuraron uno de los ordenamientos constitucionales más exclusivistas que hayamos tenido quizá en nuestra historia, pues con relación a constituciones anteriores que usaban el voto indirecto, significaba aún un retroceso, ya que en éstas últimas existían al escoger los electores, un cierto criterio de representatividad que dimanaba de que aquellos eran escogidos por los sufragantes de juntas populares, en tanto la Constitución de 1917 la categoría de electores de segundo grado estaba previamente establecida en función de la pertenencia pasada y presente a la "clase política" del país ..."

Como era de esperarse, y siendo la Constitución de 1917 el resultado de una dictadura militar, lo que agregaba un elemento negativo más a su existencia, su vida fue muy efímera, pues sólo rigió por dos años, ya que al derrocamiento de la dictadura de los Tinoco, resurgió de nuevo la Constitución de 1871, que fue a la postre la utilizada como base para emprender el estudio de la actual Constitución de 1949 que nos rige, y que por razones especiales nos abstendremos de analizar los entretelones de su promulgación -no obstante las normas regulatorias del sufragio serán consideradas más adelante-, siendo rescatable eso sí para los efectos de este estudio, que en un período de aproximadamente veinticinco años, nuestro país no sólo consolidó el sufragio directo, sino que además le dio a éste el carácter de secreto y obligatorio, obteniéndose en consecuencia una mejoría innegable del sistema electoral, sin tomar en cuenta el avance dado en materia de voto femenino.

13. Ver artículos 46, 51, y 55 de la *Constitución* de 1917.

14. *Ibid.* Pág. 76.

### III-Breve consideración sobre el sufragio femenino

En la historia del sufragio en Costa Rica, sin duda alguna merece destacarse el rol que han desempeñado las mujeres. Aunque parezca increíble, no fue sino con la Constitución de 1949 que las mujeres obtuvieron el derecho al voto. Antes de esa fecha, las mujeres no podían elegir ni ser electas en puestos de representación popular, a pesar de que ellas constituyen porcentualmente la mitad de la población. Señala Arlette Bolaños, en su artículo sobre las cuotas de participación política, lo siguiente:

El primer logro electoral ocurrió el 30 de julio de 1950, día en que las mujeres costarricenses ejercitaron, por primera vez, el derecho al sufragio con ocasión de un plebiscito organizado a fin de determinar si los caseríos de La Tigra y La Fortuna seguirían formando parte del cantón de San Ramón, o si pasaban a jurisdicción de San Carlos, como en efecto sucedió. Ese día, el nombre de dos mujeres campesinas, Bernarda Vásquez Méndez, de La Tigra, y Amelia Alfaro Rojas, de La Fortuna, quedaron grabados en la historia, por ser las primeras mujeres costarricenses en emitir el voto. Tres años después -26 de julio de 1953-, las mujeres votaron por primera vez en una elección nacional, y resultaron elegidas tres diputadas, integrantes del Partido Liberación Nacional, María Teresa Obregón de Dengo, Ana Rosa Chacón y Estela Quesada, las dos primeras ocupaban el cuarto y quinto lugares en la papeleta de diputados por San José, y la tercera encabezaba la papeleta por Alajuela, lo cual demuestra que ocupaban puestos altamente elegibles.

En esta misma línea, la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones N.1863 del 23 de setiembre de 1999, relacionada con las cuotas de mujeres en las papeletas diputadiles y municipales, señaló que:

...la conjugación de estos aspectos lleva a la convicción de que la imposición de porcentajes de participación de las mujeres en el escenario político constituye un medio compensatorio, que procura una concreción del derecho de igualdad de oportunidades. Es una herramienta y no un fin en sí mismo, a través de la cual se crea una desigualdad formal a favor de las mujeres, con el firme propósito de lograr una igualdad real en el comportamiento de las agrupaciones políticas y del electorado...

A partir de estas reflexiones resulta indudable, que el sufragio femenino vino a dar un giro y un aporte importante al sistema

electoral costarricense, pues logró implementar una igualdad en las condiciones de acceso a los derechos políticos, reservados tradicionalmente -con la complicidad de los sistemas constitucionales- a los hombres.

#### **IV- Sufragio. Concepto, Naturaleza y Características**

En una primera aproximación, el sufragio se conceptualiza *"como aquella institución de carácter democrático de derecho público, que concede la facultad de elegir a sus gobernantes, o al menos a los legisladores y administradores locales, a todos los ciudadanos del país"*<sup>15</sup> Ribó Durán por su parte nos lo define como *"el sistema de elección para los cargos públicos mediante la manifestación de la voluntad popular..."*<sup>16</sup> a lo cual dicho autor agrega que el actual sistema electoral general, establece el sufragio universal o concesión del derecho de voto a todos los ciudadanos mayores de edad, teniendo su origen este sistema en el sufragio restringido censitario *"el cual se atribuía el derecho de voto a las personas que acreditaran un determinado nivel de renta."*<sup>17</sup>

Siguiendo la línea trazada por Rubén Hernández Valle, tenemos que el sufragio *"es el mecanismo jurídico-político mediante el cual los ciudadanos ejercen el derecho reconocido por el ordenamiento a participar en la determinación de la orientación política general del Estado, a través de la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que le sean sometidas"*<sup>18</sup>. En otras palabras, es el instrumento por el cual el ciudadano selecciona a aquellos otros ciudadanos para que los representen en los cargos populares necesarios para la conducción de los asuntos del país. De la misma forma, el citado autor nos dice que el sufragio es entonces un derecho fundamental de naturaleza política, que tienen los ciudadanos para participar activamente en los asuntos q públicos, ya sea en forma directa o por medio de representantes" cumpliendo entonces por un lado una función eminentemente electoral, -por la cual se eligen a los representantes- y por otra, una función normativa que se traduce en la posibilidad de aceptar o rechazar un texto legislativo, intervenir en su procedimiento o incluso en

15. Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Edición 1994. Pág. 374.

16. Ribó Durán, Luis. *Diccionario de Derecho*. Edición 1994. Pág. 338.

17. *Ibid.*

18. Hernández Valle, Rubén. *Derecho Electoral*. 2004. Pág. 162.

su iniciación en este caso, a través de la figura del referéndum por ejemplo. <sup>19</sup>

Las anteriores consideraciones nos conducen obligatoriamente a establecer, dos modalidades esenciales del sufragio: una activa que se traduce como vimos en la posibilidad de concurrir con su ejercicio en la selección de los representantes a los cargos de elección popular (derecho a elegir), y una pasiva que consiste en la oportunidad que le asiste a todo elector de ser elegido para esos cargos públicos, ofreciendo para ello su propuesta al resto de electores (derecho a ser electo), encontrándose ambos estadios de acción comprendidos en el ámbito del sufragio como derecho político. Para mayor abundamiento nuestra Sala Constitucional abordando este tema, señaló en lo conducente:

Los derechos políticos se dirigen a los ciudadanos para posibilitarles participar en la expresión de la soberanía nacional: derecho al voto en las elecciones y votaciones, derecho de elegibilidad, derecho de adhesión a un partido político, etc. Son los que posibilitan al ciudadano a participar en los asuntos públicos y en la estructuración política de la comunidad de que forma parte. El ejercicio de estos derechos en sede estatal, lejos de colocar al ciudadano electo en lejanía, separación u oposición a tal Estado, lo que hace es habilitarlo para tomar parte en la articulación y planificación política de la sociedad de la cual es miembro. Son derechos que están destinados a los ciudadanos para posibilitarles la participación en la expresión de la soberanía nacional; su fin primordial es evitar que el Estado (mediante cualquiera de sus funciones, ejecutiva, legislativa, judicial, electoral o municipal) invada o agreda ciertos atributos del ser humano. (Sentencia 2003-02771)

Igualmente el Tribunal Constitucional en la sentencia de comentario dispuso que:

... El derecho de elección, como derecho político, también constituye un derecho humano de primer orden, y por ende, es un derecho fundamental. La reelección tal y como se pudo constatar en el considerando V, estaba contemplada en la Constitución Política de 1949 y constituye una garantía del derecho de elección, pues le permite al ciudadano tener la facultad de escoger, en una mayor amplitud de posibilidades, los gobernantes que estima convenientes. Por consiguiente, fue la voluntad popular a través de la Constitu-

19. Produciendo entonces tres efectos principales: representación, gobierno y legitimación.

yente, la que dispuso que existiera la reelección presidencia, con el fin de garantizarse el pueblo el efectivo derecho de elección...

En nuestro ordenamiento interno ambas derivaciones del sufragio las encontramos recogidas tanto en la Constitución Política como en el Código Electoral, disponiendo los artículos 93 Constitucional y 3° del Código citado respectivamente, en lo que al sufragio activo se refiere, lo siguiente:

*"Artículo 93.-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"* <sup>20</sup>

"Artículo 3°. -El voto es acto absolutamente personal que se emite en forma directa y secreta, con las excepciones que esta ley contempla, ante las Juntas Electorales encargadas de su recepción, para elegir Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados de la Asamblea Legislativa, y en su caso a la Asamblea Constituyente y miembros de las municipalidades."

En este sentido, vale agregar una breve aclaración en relación con los términos sufragio del artículo 93 Constitucional y voto del artículo 34 del Código Electoral, pues pese a que doctrinariamente siempre ha existido un vínculo estrecho entre una y otra figura, es menester señalar que al menos conceptualmente, existe entre ambos una leve diferencia: el voto es una expresión de la voluntad mientras que el sufragio es el instrumento que se ve ejercitado a través del primero. En otras palabras, el voto es la forma de plasmar el sufragio, pero no es exclusivo de esta figura pues como dijimos, al ser manifestación de voluntad, puede encontrarse presente en otro tipo de actos distintos del sufragio como mecanismo político. <sup>21</sup>

En lo que al sufragio pasivo respecta, encontramos éste implícitamente recogido en el artículo 90 de la Constitución Política, todo, al establecer:

"Artículo 90.-La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los a los costarricenses mayores de dieciocho años."

20. Vale mencionar que en sus orígenes dicha norma no estableció el sufragio como una función obligatoria, sino que fue hasta el año 1959 en que se dispuso de esa forma.

21. Ver en este sentido resolución 004-96 del Tribunal Supremo de Elecciones.

Como vemos, aquí se reconocen los derechos políticos a todos los costarricenses que ostenten la condición de ciudadanos, prerrogativa jurídica que como mencionamos líneas atrás, en lo que al sufragio se refiere, comprende tanto la posibilidad de elegir como ser electo. En igual sentido esta disposición constitucional debe matizarse también con el contenido de otras de igual rango, concretamente las señaladas en los artículos 108 y 109 de la Carta Fundamental que establecen los requisitos y prohibiciones para ser electo diputado, y las de los artículos 131 y 132 en lo que a la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República respecta.<sup>22</sup>

En esta misma línea, el artículo 5° del Código Electoral dispone en lo de interés:

Artículo 5°. -Para ser Presidente y Vicepresidente de la República se requiere reunir los requisitos estatuidos en la Constitución Política. También, se respetarán las exigencias constitucionales para ser diputado a la Asamblea Legislativa. Para ser alcalde, regidor, síndico de los gobiernos municipales o miembro del Consejo de Distrito, se necesitan los requisitos fijados en el Código Municipal.<sup>23</sup>

Ahora bien, sobre la naturaleza jurídica del sufragio, existen en doctrina cuatro teorías esenciales para calificarlo, y que expondremos brevemente a continuación: a)-Sufragio como soberanía popular, entendida ésta como la suma de todas las fracciones de soberanía que corresponde a cada individuo, por lo que se concluye que al ser el sufragio una manifestación de esa soberanía es un derecho preestatal e innato a la condición de persona. b)-Sufragio como función: Desarrollada por Siéyes, parte de la concepción que la soberanía pertenece a la Nación como un todo, y no a cada individuo como detentador de una parte de ella, por lo que si el titular de la soberanía es la primera, el poder electoral se atribuye a los ciudadanos sólo como órganos encargados de ejercerlo cumpliendo una función pública y no ejercitando un derecho"<sup>24</sup>. Dicho en otros términos en esta teoría, "son titulares del jus suffragii aquellos ciudadanos que reúnan las

22. Ver también los artículos 6 y 7 del Código Electoral.

23. Ver artículos 15, 16, 22, 23, 56, y 58 del Código Municipal.

24. Hernández Valle, Rubén. *Derecho Electoral*. pág. 164.

condiciones determinadas por el legislador, que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en la elección de los gobernantes; con ello no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado, ejercen una función política<sup>25</sup>. c)-Sufragio como deber: Esta teoría que algunos tienen como una derivación de la anterior, supone que el sufragio no es un derecho disponible por el individuo, sujeto a su voluntad ejercerlo o no, sino que es un verdadero deber jurídico que se justifica en la necesidad de mantener el funcionamiento armónico de la estructura política estatal. d)-Sufragio como derecho-función: Resulta de una especie de híbrido que además de ver al sufragio como un derecho del ciudadano, también lo conceptualiza como el ejercicio de una función pública obligatoria, de ahí que se analice esta teoría a partir de esa dualidad, y es la que, tanto a nuestro juicio como de la doctrina, impera en nuestra legislación.

El sufragio es, además de un derecho personal —aunque ejercido corporativamente- de carácter funcional, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral.<sup>26</sup>

Ahora bien, en otro orden de ideas debemos señalar, que para que el sufragio cumpla esa función cívica primordial que le otorgó el constituyente de 1949, es necesario que se ajuste a una serie de parámetros que vienen a constituir el contenido mínimo de su estructura o dicho en otros términos, sus elementos característicos, sin los cuales podríamos afirmar sin temor a equivocarnos, que no se estaría ante una elección democrática. Es por ello, que de la integración de los artículos 90 y 93 de la Constitución Política ya citados, podemos extraer los siguientes aspectos característicos del sufragio: a)-Universal: supone que su ejercicio debe ser practicado por todos los ciudadanos sin distinción alguna y sin sujeciones a ningún tipo de condición (censitario por ejemplo), más que las impuestas previamente por la ley en lo que a limitación del ejercicio

25. Centro Asesoría y Promoción Electoral CAPEL. *Diccionario Electoral*. pág. 1207.

26. *Ibid.* Pág. 1208

de la ciudadanía respecta.<sup>27</sup> b)-Secreto: se encuentra recogido con mayor propiedad en el artículo 3° del Código Electoral, al establecer que el voto es un acto absolutamente personal que se emite de manera directa y secreta. Esto es así porque sólo frente a esta característica, el elector tendrá la garantía de que no será perseguido por su comportamiento electoral. c)-Directo: al analizar la evolución histórica del sufragio, vimos que mayoritariamente en el constitucionalismo decimonónico, su ejercicio se realizó de manera indirecta a través de colegios o asambleas de electores que eran a su vez, los encargados de elegir a los altos cargos electorarios. No obstante a partir de 1913 -dejando de lado el corte efectuado por la Constitución de 1917-19- el sufragio se definió como directo, esto es, que los electores votan directamente ante juntas electorales por aquellos ciudadanos interesados en ocupar los cargos de elección popular, y no a través de terceros que eran escogidos por los primeros para ese efecto. d)-Libre: el sufragio debe encontrarse desprovisto de cualquier forma de intimidación o coacción que tenga por objetivo influir en la decisión del elector, por lo que no en vano se afirma que *"las elecciones no pueden ser libres si quienes gobiernan pueden manejarlas para afianzarse en el poder, porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del poder."* (Diccionario CAPEL)

Efectuadas así estas notas elementales sobre el sufragio en lo que a concepto, naturaleza y aspectos característicos respecta, procederemos a desarrollar el siguiente punto de nuestra exposición, relacionado con el principio democrático y su vinculación con el mecanismo democrático aludido.

#### **IV- Principio democrático y sufragio**

La democracia como sistema de gobierno y más aún en su acepción etimológica, supone el poder o autoridad del pueblo que lo delega por medio de la soberanía popular, en sus de los representantes asuntos de legítimamente escogidos, para la conducción de los asuntos de interés común. Por ello es que la democracia debe concebirse como un sistema de participación en la elaboración de las principales decisiones que afectan al cúmulo de ciudadanos; pero no de una forma pasiva sino activa en el tanto se concurre con la voluntad

27. Ver artículo 91 *Constitución Política*.

popular a expresar los intereses de la colectividad. Bien lo señala el tratadista nacional Rubén Hernández Valle al indicar que

...la democracia, en tanto régimen político, descansa sobre dos supuestos fundamentales: la participación y la responsabilidad. Ambas constituyen las dos caras de una misma moneda y se encuentran en una relación dialéctica inescindible. En efecto, se participa porque se es actor y no simple espectador. Y dado que el derecho a la participación es de todos, todos deben asumir también la obligación de dar cuenta de su uso. Las fórmulas para conjugar estos dos elementos son variadas. No obstante, lo importante es que organización política se constituya de tal forma que permita que los gobernados participen en ella a través de canales auténticos, institucionalizados y representativos...<sup>28</sup>

Es por ello que a través del sistema democrático se consigue el ideal humano de democracia, no tal vez de la forma pura en que se ejerció en las ciudades-estado griegas, pues es obvio que la extensión de territorio y habitantes impediría llevarla a cabo de esa forma, pero sí al menos respetando los parámetros de participación y representatividad esperados.

Nuestros constituyentes de 1949 tuvieron claro ese panorama al momento de discutir el texto constitucional que nos rige, incorporando en su artículo 1° siguiente redacción:

*"Artículo 1°. -Costa Rica es una República democrática, libre e independiente"*

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, se dieron diversas opiniones sobre los alcances de este artículo, al que en un inicio se pretendió agregarle una serie de principios relacionados con la libertad, la dignidad, la cultura y el bienestar, no obstante se mantuvo la redacción original por considerarse que todos se integraban en el concepto mismo de democracia.<sup>29</sup>

Esta característica democrática de la que se encuentra imbuida nuestro sistema, es lo que identificamos como el principio

28. Democracia y participación política. 1991. Pág. 16.

29. En el acta 87 del 10 de junio de 1949, consta la lectura efectuada por el diputado Ortiz Martín, de una declaración de principios sobre democracia significativa valoración personal, libertad, gobierno de la ley, moralidad pública, oportunidad y responsabilidad individual. Pág. 310.

democrático, que sin mayor reparo “...constituye uno de los pilares, el núcleo vale decir, en que se asienta nuestro sistema republicano y en ese carácter de valor supremo del Estado Constitucional de Derecho, debe tener eficacia directa sobre el resto de las fuentes del ordenamiento jurídico infraconstitucional...”<sup>30</sup>

Es por ello que a partir de su existencia, nacen el resto de las normas y actuaciones de las autoridades públicas, como bien lo ha indicado nuestro Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

...El principio democrático resulta criterio válido para la interpretación de la norma impugnada, partiendo de una serie de presupuestos: a) Costa Rica es una República democrática (preámbulo y artículo 1 de la Constitución Política) con un sistema de representación -ejercicio indirecto- (artículos 9, 105, 106, 121 inciso 1) ibídem), donde la democracia es la fuente y norte del régimen y la representatividad el instrumento pragmático para su realización. Es decir, en Costa Rica, la idea democrático-representativa se complementa con la de una democracia participativa -de activa y plena participación popular-, que es precisamente donde el principio democrático adquiere su verdadera dimensión... (Sentencia 3062-96).

En sentido similar pueden observarse las sentencias 2253-96 y 1267-96)<sup>31</sup>

Ahora bien, este principio democrático adquiere una de sus mayores manifestaciones a través del ejercicio del sufragio ya estudiado anteriormente, porque como bien se indicó, este mecanismo resulta el idóneo para que la soberanía popular que reside en el pueblo delegue en los representantes nacionales, la conducción y atención de los asuntos relacionados con la vida política del país. Viéndolo desde otra perspectiva: sin sufragio no puede haber democracia, y esto es así porque la democracia como mencionamos anteriormente es el poder del pueblo delegado, por lo que a este corresponde su debido ejercicio y protección, de la mano también con un Estado responsable; por lo que en el momento en que las decisiones esenciales de la nación se aparten de los cánones impuestos por la democracia, dejaremos de promulgar su existencia en donde estas prácticas se efectúen.

30. Sentencia 990-92 de la Sala Constitucional.

31. Igualmente pueden consultarse las sentencias 3117-96, 980-91, 2883-96 y 3513-94, entre otras.

En este mismo sentido, es la democracia el principio legitimador también de la Constitución, no sólo porque ésta ha sido dictada democráticamente, sino que, además, porque organiza un Estado que asegura la vivencia cotidiana de la democracia. En otras palabras, la Constitución consagra un Estado donde la atribución de la soberanía popular se encuentra garantizada plenamente a lo largo de sus disposiciones en el pueblo, siendo en este plano donde los principios de libertad e igualdad surgen como escuderos del principio rector, que además, le brinda legitimidad a la misma Constitución.

Así pues y como corolario de lo señalado tenemos entonces que el principio democrático no sólo resulta ser el soporte de nuestro sistema electoral, sino que también el del político, pues todas las actuaciones del poder público deben ejecutarse en estricta observancia con dicho principio, no siendo la excepción como indicamos la materia del sufragio, que debe apegarse bajo los criterios de representación, elegibilidad y participación que nuestros constituyentes le otorgaron implícitamente en el dictado del artículo primero constitucional.

## **VI- Conclusiones**

De lo expuesto a lo largo del presente ensayo, hemos de rescatar algunas consideraciones finales que vienen a representar el corolario de este proceso investigativo, y que estableceremos a continuación:

En primer lugar, la evolución histórica y constitucional del sufragio, nos establece durante prácticamente la mayor parte del siglo XIX, un sistema que se basó en el sistema indirecto en dos grados, donde la condición de elector estuvo marcada por un carácter censitario, donde para poder elegir o ser electo, resultaba indispensable contar con ciertas propiedades o rentas; sistema éste que se fue atenuando en diversos textos constitucionales hasta erradicarse en el año de 1913, -con una matizada aparición en el período 1917-1919, y condenándose en definitiva con la promulgación de la Constitución de 1949.

En este mismo orden de ideas, el sufragio femenino adquirió su papel protagónico en la década de los cincuenta, reconociéndose su condición de electora tanto activa como pasiva y que fue

afianzándose cada vez más, hasta contar en la actualidad con la obligación de contar con cuotas de participación femenina en puestos elegibles para los diferentes puestos de elección popular, lo que nos ha colocado entre los países más respetuosos de los derechos de las minorías, así como también de la democracia participativa.

Por otra parte el sufragio en nuestro país, a partir de los artículos 90 y 93 de la Constitución Política, así como los artículos 1°, 3°, 4°, y 5° del Código Electoral, resulta ser una función cívica primordial y obligatoria que además es universal, directo, secreto y libre, garantías éstas que se presentan como las mayores exponentes para su ejercicio, logrando con ello el cometido indicado por nuestros constituyentes en el artículo 1° Constitucional, al catalogar a nuestro país como una República democrática.

Bajo esta misma unidad, el principio democrático recogido en el artículo citado, nos ofrece el pilar sobre el que descansa la integridad del sistema político-electoral de la Nación, al tener que garantizarse en todos los procesos eleccionarios la debida participación de los electores en igualdad de condiciones y sin distinción alguna, por lo que el sufragio, matizado con un adecuado ejercicio de la representación democrática, se perfila como el ideal de todo individuo cobijado por dicho sistema, sólo superado por el modelo antiguo de las ciudades griegas.

#### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

*Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949.* Tomo III.

Aguilar Bulgarelli, Oscar. *Evolución Político Constitucional de Costa Rica.* Editorial Lehmann. Págs. 47-114. 1988.

Alfaro Ramos, Johnny. Araya Pochet, Carlos. *La Evolución del sufragio en Costa Rica.* Tomo I. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Págs. 56-79, 182-219. UCR.1980.

Bolaños Barquero, Arlette. *Las cuotas de participación política y la inclusión de las mujeres en la vida pública en Costa Rica.* Antología de Derecho Electoral, págs. 224-225. 1996-2003.

- Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta S.R.L. pág. 374. 1994.
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL. *Diccionario Electoral*. Tomo I. págs. 1206-1210.
- Fallas Vega, Elena. Ramírez Altamirano, Marina. *Constitución Política de la República de Costa Rica. Anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional*. Tomos I y II. Investigaciones Jurídicas. 1999.
- Hernández Valle, Rubén. *Derecho Electoral Costarricense*. Editorial Juricentro. Págs. 161-176. 2004.
- Hernández Valle, Rubén. *El Régimen Jurídico de los Derechos Fundamentales en Costa Rica*. Editorial Juricentro. Págs. 337-346. 2002.
- Hernández Valle, Rubén. *Democracia y Participación Política*. Editorial Juricentro. Págs. 15-16. 1991.
- Hernández Valle, Rubén. *Las libertades Públicas en Costa Rica*. Editorial Juricentro. Págs. 237 a 246. 1980.
- Picado León, Hugo. Montoya Sánchez, Warner. *Código Electoral. Actualizado y concordado*. Investigaciones Jurídicas. 2004.
- Ribó Durán, Luis. *Diccionario de Derecho*. Editorial Bosch. Págs. 338, 846-847. 1994.
- Rivera Bustamente, Tirza. *Evolución de los Derechos Políticos de la Mujer en Costa Rica*. Dirección de Publicaciones. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Págs. 81-118. 1981.
- Sáenz Carbonell, Jorge. *El Despertar Constitucional de Costa Rica*. Editorial Libro Libre. Págs. 267-475. 1985.