

Enseñanza del Derecho Electoral en Costa Rica¹

Luis Antonio Sobrado González*
Luis Diego Brenes Villalobos**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 28 de marzo de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 25 de abril de 2016.

Resumen: La ponencia pretende revisar cuál ha sido el tratamiento académico que los estudios electorales (en general) y el derecho electoral (en particular) han recibido en Costa Rica, así como profundizar en la importancia de la enseñanza del derecho electoral en nuestro país. Mediante un repaso a la reconocida autonomía del derecho electoral, así como los abordajes que su estudio ha tenido en los contextos universitario y profesional, la ponencia concluye que el plan de estudios de la carrera de licenciatura en Derecho debe contemplar al menos un curso de Derecho Electoral, sea mediante uno específico en la materia (preferiblemente), o bien, mediante el reconocimiento expreso de la enseñanza del derecho electoral como parte medular e integral del curso de Derecho Constitucional (en su defecto).

Palabras clave: Derecho Electoral / Justicia Electoral / Jurisdicción Electoral / Enseñanza del derecho / Enseñanza superior.

Abstract: This work aims at reviewing which has been the academic treatment given to electoral studies (in general) and to electoral law (in particular) in Costa Rica. It also aims at highlighting the importance of the teaching of electoral law in our country. By means of a review of the recognized autonomy of electoral law as well as the study approaches it has had in university and professional contexts, this work concludes that the curriculum of the licentiate in Law must address at least one course in Electoral Law whether it be through a specific subject course (preferred) or through the sheer acknowledgment of the teaching of electoral law as a fundamental and integral part of the Constitutional Law course (in lack thereof).

Key Words: Electoral law./ Electoral justice./ Electoral jurisdiction./ Teaching of Law./ Higher education.

¹ Ponencia presentada en Congreso Académico de la Facultad de Derecho, 2016: Perspectivas y Desafíos, Universidad de Costa Rica, Marzo de 2016.

* Costarricense, abogado, correo lsobrado@tse.go.cr. Magistrado presidente del Tribunal Supremo de Elecciones. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor y director de la Cátedra de Derecho Constitucional I y II de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Director de la Revista de Derecho Electoral del TSE.

** Costarricense, abogado y politólogo, correo dbrenes@tse.go.cr. Magistrado suplente del Tribunal Supremo de Elecciones y Secretario Académico de su Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Doctor en Ciencia Política y Diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Electoral a nivel de posgrado en la UNED y UCR, respectivamente. Subdirector de la Revista de Derecho Electoral el TSE.

1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y AUTONOMÍA DEL DERECHO ELECTORAL

El programa de estudios de Licenciatura de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR), con anterioridad a la reforma integral del 2005, establecía para el estudio del Derecho Constitucional un total de cuatro cursos: Derecho Público (a nivel introductorio y compartido con Derecho Administrativo, Derecho Público y Derecho Constitucional I) y Derecho Constitucional I, II y III. Los dos primeros cursos (Derecho Público y Derecho Constitucional I) pertenecientes al segundo año de carrera, los dos últimos (Derecho Constitucional II y III), al tercer año.

La reforma efectuada eliminó el curso de Derecho Público y extendió a cuatro los de Derecho Constitucional. Los programas de estudio de los cursos en tercer año mantuvieron en esencia su contenido temático, pero cambió la nomenclatura de estos: el de Derecho Constitucional II pasó a denominarse III y el III se llamó IV. Por su parte, los cursos I y II sí fueron objeto de una más profunda revisión y reestructuración curricular.

Esa coyuntura fue aprovechada para atender la necesidad que percibía la Cátedra de Derecho Constitucional I, y la anterior de Derecho Público, respecto de la desatención que el Derecho Electoral estaba recibiendo en la Facultad, en particular, y en el país en general.

Ya en el año 2001 la *Antología de Jurisprudencia de Derecho Constitucional I* empezaba a incorporar resoluciones relevantes del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE); práctica que se fue incrementando vigorosamente y qué, en el marco de la citada reforma del 2005, llevó a que el curso de Derecho Constitucional II, propiciase una importante carga en contenido y énfasis en el estudio del Derecho Electoral.

La oportunidad de esos cambios curriculares se evidenció y adquirió aun mayor relevancia con la promulgación (en 2009) de un nuevo Código Electoral, que “positivizó” la jurisdicción electoral y potenció dilucidar ante ella una creciente cantidad de litigios, cuya resolución ha dado lugar a una renovada y proactiva jurisprudencia electoral del TSE en los últimos 15 años. Con ello, lo electoral cobró relevancia respecto del ejercicio profesional de los abogados y las abogadas costarricenses.

A partir de esas reformas, curricular y legal, en lo que refiere al plan de estudios de la Licenciatura en Derecho, el curso de Derecho Constitucional II se constituyó en la única trinchera académica del Derecho Electoral, aunque tal postura implícitamente podría entenderse como claudicar ante la autonomía misma del Derecho Electoral y del reconocimiento que como disciplina independiente se ha granjeado, especialmente en América Latina.

Nos mostramos defensores de la visión del Derecho Electoral como un conjunto de normas y principios que regulan el proceso electoral y que componen un sistema jurídico particularizado (Nohlen y Sabsay, 2007). Al respecto, suscribimos la tesis de la autonomía del Derecho Electoral, que ya desde 1993 era planteada por Galván Rivera (1993, pp. 678-679) al afirmar que:

...el Derecho Electoral es autónomo, porque existe legislación especializada –criterio legislativo–; porque se han instituido tribunales electorales especializados –criterio jurisdiccional–; porque, aun cuando escasa todavía, existe literatura jurídica especializada en la materia –criterio científico–, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el

significado de las voces usadas no puede buscarse con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria, sino únicamente en los especializados de esta rama del conocimiento.

La doctrina jurídica no solo ha reconocido la autonomía del Derecho Electoral sino que, incluso, son varios los autores que insisten en que la existencia y la consolidación de organismos electorales (tanto en la esfera de administración de elecciones como en la jurisdiccional electoral) de carácter permanente, especializado y autónomo son el sello original y el aporte latinoamericano a la globalidad del mundo electoral (Ayoub y Ellis, 2010; Orozco, 2009), lo cual explica que constituyan un foco de atención académica creciente y particularizada.

En este sentido es que deben enmarcarse las palabras de Orozco Henríquez (2001, p. 47) al insistir en que esta peculiar modalidad de institucionalidad electoral es “una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales”.

La evolución que en doctrina ha tenido el Derecho Electoral como rama autónoma del Derecho, coherente con en ese tratamiento especializado en que se enmarcan los tribunales electorales como jurisdicción especializada, es entonces el telón de fondo y justificación misma del propósito de esta ponencia. Bajo esa lógica y a modo de pregunta de investigación, el trabajo pretende revisar cuál ha sido el abordaje académico que los estudios electorales (en general) y el Derecho

Electoral (en particular) han recibido en Costa Rica, así como profundizar en la importancia de la enseñanza del Derecho Electoral en nuestro país.

2. CONTEXTO UNIVERSITARIO: ABORDAJE LIMITADO A CIENCIA POLÍTICA Y ESTUDIOS DE POSGRADO

En nuestro medio, la enseñanza tradicional de los estudios electorales ha quedado en manos de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica y, su abordaje jurídico, ha estado limitado a estudios de posgrado.

Desde la Ciencia Política, los estudios electorales amplían su espectro a comportamiento electoral y cultura política, sistemas de partidos y sistemas electorales, financiamiento partidario y reformas electorales, entre otros subtemas que, por su amplitud y dada la población meta (sociólogos y politólogos), no profundizan en el análisis de justicia, jurisdicción y jurisprudencia electorales, como institutos propios del Derecho Electoral y cuya naturaleza demanda rigurosidad jurídica en su tratamiento.

En cuanto a los estudios de posgrado en Derecho, las maestrías de Derecho Público de la UCR y de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) han mantenido desde sus orígenes un único curso dedicado al Derecho Electoral. Sus programas muestran un acercamiento amplio al fenómeno electoral, de manera que replican la forma de estudio y enseñanza de la Ciencia Política. De hecho, en el caso de la Maestría en Derecho Público, no fue sino hasta el año 2015 cuando se depuró el capítulo de justicia y jurisdicción electorales para profundizar en esas dimensiones.

También, dentro de los estudios de posgrado de la UCR, deben mencionarse la Maestría de Derecho Público Comparado Franco Latinoamericana y la Maestría en Justicia Constitucional. En la primera, iniciada hace 5 años, se incorporó un curso de Derecho Electoral con una lógica de estudio comparado para toda América Latina. En la segunda, a partir del año 2013 se adicionó el estudio del Derecho Electoral, aunque limitado a un tercio de un curso normal de posgrado, lo que solo deja espacio para una revisión de carácter introductorio y sumario.

La revisión de los programas de los cuatro cursos de Derecho Electoral a nivel de posgrado mencionados, marcados por su generalidad y aproximación hacia un curso de estudios electorales en general, pareciera confirmar que su implementación y contenido obedece al vacío que, en ese terreno, presenta la licenciatura. Es decir, el posgrado suple al grado, obstruyendo y retardando la especialización, profundización e investigación que le es inherente. Adicionalmente, la generalidad del abordaje banaliza lecturas propias del Derecho Electoral, tanto sustantivas como procesales.

Al escenario expuesto, con las limitaciones apuntadas, cabe sumar la ausencia de cursos de Derecho Electoral en las carreras de Derecho impartidas por universidades privadas.

Una revisión reciente a los programas de estudio para la licenciatura en Derecho de 21 universidades privadas confirma tal ausencia. De hecho, en la mitad de los programas revisados únicamente se imparten dos cursos de Derecho Constitucional, mientras que en las restantes la ampliación lo es respecto de cursos de Derecho Procesal Constitucional.

No obstante lo expuesto, en lo que a la docencia del Derecho Electoral se refiere, llama la atención el vigoroso avance que la investigación en materia electoral ha experimentado en los últimos años, según se refleja en las tesis de graduación para la licenciatura en Derecho.

Una revisión a la Base de Datos del Centro de Documentación del TSE, únicamente centrada en aquellas tesis de grado de la Facultad de Derecho de la UCR y sobre materia electoral, reporta un total de 39 investigaciones desde 1956 y hasta el año 2014 (el año 2015 está pendiente de tabulación y actualización). Ahora bien, de 1956 hasta 1999 se produjo un total de 17 tesis referidas a estudios electorales; mientras que del 2000 al 2014 la cifra ascendió a 22 investigaciones.

Igual llamado de atención evidencia el contexto latinoamericano de la enseñanza del Derecho Electoral. Un mapeo preliminar realizado vía internet y circunscrito a universidades públicas refleja que, a nivel de bachillerato en Derecho, existen 18 universidades que imparten cursos específicos en Derecho Electoral, mientras que 8 universidades lo hacen a nivel de posgrado.

Destaca México, con 14 universidades públicas que imparten Derecho Electoral a nivel de grado y 5 en posgrado, visibilizando el curso de Derecho Electoral como separado de los propios de Derecho Constitucional. Incluso, en dos casos (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad de Juárez Autónoma de Tabasco), además del curso de Derecho Electoral, se imparte por separado uno de Derecho Procesal Electoral; situación que muestra el grado de atención creciente que la academia jurídica mexicana le concede al estudio de lo electoral.

Además de las universidades mexicanas, también se imparten cursos especializados en Derecho Electoral a nivel de licenciatura en las universidades de La Habana, Nacional de Córdoba, Nacional de Colombia y Pontificia Universidad del Ecuador. Por su parte, en posgrado, junto a las mexicanas, se suman cursos especializados en las universidades de Panamá, Nacional San Martín y San Carlos.

Importa remarcar, a partir de estos últimos datos, que los países con jurisdicciones electorales serias y consolidadas tienden a otorgar una atención académica privilegiada al Derecho Electoral. En esto es particularmente significativo el caso mexicano, pero también Argentina y Panamá (en cuanto a este último país, cabe agregar que la Universidad Latina, aunque de naturaleza privada, también incorpora el estudio del Derecho Electoral en su currículum de formación).

Al anterior inventario habría que agregar las ofertas académicas que los propios organismos electorales realizan en convenio con contrapartes universitarias, como es el caso de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones en Perú, la Escuela Nacional y de Formación Electoral y del Estado Civil de la Junta Central Electoral de República Dominicana y nuevamente el Tribunal Electoral de Panamá, todos con cursos especializados e incluso maestrías en estudios electorales.

3. CONTEXTO PROFESIONAL: ABORDAJE ACADÉMICO DEL TSE

La concientización de la importancia de la enseñanza del Derecho Electoral que nace en la Cátedra de Derecho Constitucional I de la Universidad de Costa Rica, en mucho se relaciona con el vínculo

profesional de algunos de sus profesores con el propio TSE, o bien con el trabajo directo que en la materia electoral algunos de ellos han llevado adelante desde la Sala Constitucional o la Procuraduría General de la República. A modo de ejemplo, ambos autores de esta ponencia somos funcionarios electorales, al tiempo que asumen la Dirección y Subdirección de la Revista de Derecho Electoral del TSE.

Este relacionamiento dual (profesional y académico) con la materia electoral ha permitido construir una sinergia de relevancia y de oportuno aprovechamiento, tanto para el TSE como para la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

En lo que refiere a los insumos de naturaleza académica producidos por el propio TSE, reseñando el año de su implementación, se encuentran la Revista de Derecho Electoral (2005), la sistematización jurisprudencial de resoluciones electorales en la página web (2005), la existencia del Servicio de Información de Jurisprudencia y Normativa para la consulta de resoluciones y expedientes (2008) y las publicaciones, foros, estudios, convenios con universidades y otros actores académicos para investigaciones y formación especializada llevados adelante por el IFED (2010). Productos, todos ellos, que han enriquecido notablemente el material bibliográfico y los recursos de apoyo del curso Derecho Constitucional II. El ejemplo más significativo de lo anterior es que del total de textos fijados en su bibliografía, en torno a un 64% son actualmente tomados de la indicada Revista de Derecho Electoral.

Igualmente significativo deviene el aporte realizado por el TSE y liderado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), sobre la

implementación de un “Sílabo para la enseñanza de la materia electoral en América Latina” (2004), fruto académico que ha orientado y guiado la posterior formulación de cursos en la materia a lo largo de todo el continente americano.

Sin que ella tenga la intención de sustituir a la Universidad, sino más bien de acompañarla y complementarla, la producción editorial del TSE y del IFED es también ejemplo de una veta académica en permanente crecimiento. A modo de ejemplo, la Revista de Derecho Electoral (ISSN n.º 1659-2069) es una publicación electrónica semestral (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>), catalogada e indexada en el Directorio Latindex de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y registrada en diferentes servicios de información como la Plataforma Dialnet de la Universidad de La Rioja, la plataforma de publicaciones digitales ISSUU, la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), el Directory of Open Access Journals (DOAJ) y también la propia indexación del Centro de Documentación del IFED en el sitio web metabase.net.

La Revista ha mantenido continuidad desde su primera publicación en enero del 2006 y hasta enero del 2016; cuenta con 21 números editados, que se traducen en alrededor de 250 artículos de alto aporte teórico y doctrinario para el estudio de la materia electoral. Cabe destacar que muchas de las contribuciones académicas han sido elaboradas por docentes de las Facultades de Derecho de universidades nacionales, tanto públicas como privadas, lo que evidencia la importancia que la materia ha adquirido en el ámbito de la discusión académica y la práctica jurídica.

Hoy en día, ni en el plano nacional ni en el internacional, rige aquella objeción sobre la escasa literatura jurídica especializada en la materia electoral que, a inicios de los noventa, reclamaba Galván Rivera (1993).

4. REFLEXIONES FINALES

Costa Rica ostenta la democracia más longeva y consolidada de América Latina y la convicción democrática de sus habitantes es una de sus principales marcas país. Este solo hecho obliga a que los futuros abogados cuenten con formación en los aspectos procesales de la democracia.

El abordaje del Derecho Electoral como exclusivo de la Ciencia Política o de estudios de posgrado resulta particularmente criticable en un contexto nacional donde, con la reforma al Código Electoral del 2009, la justicia electoral fue regulada y potenciada. El que la academia dé la espalda a esta nueva realidad legal y jurisdiccional no puede más que contribuir a una precaria formación de los juristas en ciernes, en un ámbito que estará vinculado a su desempeño profesional.

El impacto cuantitativo de la justicia electoral costarricense, que confirma la necesidad de su abordaje académico, se refleja en la tabla 1 la cual da cuenta de la producción jurisdiccional de los últimos siete años (2008-2015).

Tabla 1
Producción jurisprudencial del TSE 2008-2015

SENTENCIAS	
Tipo de procedimiento	Total de casos
Amparo electoral	624
Acción de nulidad	93
Apelación electoral	226
Demanda de Nulidad	23
Cancelación de credenciales de miembros de Supremos Poderes	15
Denuncia sobre beligerancia o participación política prohibida	150
Otros asuntos electorales	191
Cancelación de credenciales municipales	1026
Hermenéutica electoral	346
Democracia semidirecta	46
Financiamiento electoral	168
Declaratorias de elección	102
Acumulado	3010

Nota: Jurisprudencia y Normativa, Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

La importancia del desarrollo jurisprudencial en esos 7 años es particularmente relevante desde una perspectiva cualitativa. Con estos ejercicios de aplicación e interpretación de la normativa electoral, se

evidencia una sustancial construcción doctrinal respecto de institutos claves del Derecho Electoral, como puede constatarse en el Digesto Jurisprudencial del TSE y sus resoluciones emblemáticas².

La Facultad de Derecho de la UCR no puede ser indiferente al Derecho Electoral, como tampoco concebirlo simplemente como un curso especial u optativo. El Derecho Electoral debe formar parte integral en la formación de los futuros abogados del país.

El replanteamiento curricular que en el pasado –y en parte de facto– se ha propiciado debe consolidarse con una propuesta integral que reconozca al Derecho Electoral como tal y con un curso específico dentro del plan de estudios de la Licenciatura en Derecho.

Mantener la temática del Derecho Electoral en los cursos de Derecho Constitucional, si bien es una salvaguarda, sigue constituyendo un remedio y medida provisional que desconoce los avances y realidad de la justicia, jurisdicción y Derecho Electoral costarricense. Paralelamente, los estudios de posgrado continuarán sustituyendo a los de grado; las investigaciones de mayor calado que desde ese escalón académico deben realizarse, en la materia electoral, seguirán postergándose.

En el año 2015 la Facultad de Derecho se certificó ante el Sistema Nacional de Acreditación para la Educación Superior (SINAES), lo cual significa un reconocimiento a su trayectoria pero, a la vez, se convierte en un reto permanente respecto del abordaje moderno y solvente de la enseñanza del Derecho. La coyuntura es propia para ese reconocimiento

² Al efecto puede consultarse el sitio web: http://www.tse.go.cr/resoluciones_relevantes.htm

tardío que ha tenido el Derecho Electoral en Costa Rica; tardanza que el contexto universitario latinoamericano confirma.

LITERATURA CONSULTADA Y DE REFERENCIA

- Aguilar, I. y Picado, H. (Jul.-Dic., 2012). "La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos". En: *Revista de Derecho Electoral* (14):116-141. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/revista/art/14/aguilard_picado.pdf
- Ayoub, A. y Ellis, A. (Eds). (2010). *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.
- Brenes, L.D. (2012). El rol político del juez electoral. San José: Editorial IFED-TSE.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Resoluciones relevantes. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/resoluciones_relevantes.htm
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Revista de Derecho Electoral. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Galván, F. (1993). "El principio de legalidad en materia electoral". En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: UNAM.
- Galván, F. (1997). *Derecho Procesal Electoral mexicano*. México: McGraw-Hill.
- Nohlen, D. y Sabsay, D. (2007). "Derecho Electoral". En: Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco, J. (2001). "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado". En: *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México: IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA International, TEPJF.
- Orozco, J. (2007). "El contencioso electoral, la calificación electoral". En: D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Orozco, J. (2009). "Tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina". En: J. Reynoso, y H. Sánchez de la Barquera y H. Arroyo (Coordinadores). *La Democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sílabo para la enseñanza de la materia electoral (2004). San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Recuperado de: http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/38294f7f-b10f-48e7-b8a7-550038b8aa80.pdf
- Sobrado, L.A. (2005). *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: Editorial IJSA.
- Sobrado, L.A. (Enero-Junio, 2008). "Educación cívico-democrático y su abordaje a través del IFED". En: *Revista de Derecho Electoral* (5):1-11. Recuperado en: http://www.tse.go.cr/revista/art/5/IFED_sobrado.pdf
- Sobrado, L.A. (Jul.-Dic., 2013). "Claridad de las sentencias electorales como condición de accesibilidad: el caso costarricense". En: *Revista de Derecho Electoral* (16):77-87. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/revista/art/16/sobrado_gonzalez.pdf