

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS

CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGATORIEDAD DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO

EXPEDIENTE N° 23.350

**DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA
23 DE AGOSTO DE 2023**

SEGUNDA LEGISLATURA

(Del 1° de mayo del 2023 al 30 de abril del 2024)

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

(Del 1° de agosto al 31 de octubre de 2023)

AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VII

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos Diputados y Diputadas miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos, presentamos el siguiente Dictamen Negativo de Mayoría sobre el proyecto de “CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGATORIEDAD DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO”, Expediente N.º 23.350, iniciativa del Diputado Horacio Alvarado Bogantes, iniciado en la corriente legislativa el 13 de setiembre de 2022, publicado en la Gaceta N°203 con fecha del 25 de octubre de 2022, con base en las siguientes consideraciones:

I) GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa presentada por el diputado Horacio Alvarado Bogantes y propone modificar los artículos 12 y 40, además de incluir, un numeral 294 bis en el Código Electoral (ley n.º 8765), con el objeto de sancionar con multa al ciudadano que injustificadamente no vote en una elección nacional o municipal.

II.-) TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY Y CONSULTAS REALIZADAS.

- a) Esta iniciativa legislativa fue presentada el 13 de septiembre de dos mil veintidós.
- b) Se publicó el 25 de octubre de 2022 en la Gaceta No. 203.
- c) Ingreso en el orden del día de la Comisión Ordinaria de Asuntos Jurídicos el 27 de octubre de 2022.
- d) La iniciativa de cita se consultó a las siguientes instituciones:
 - Tribunal Supremo de Elecciones
 - Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica
 - Defensoría de los Habitantes
 - Instituto de Formación y Estudios en Democracia
 - Procuraduría General de la República

III.-) RESPUESTAS RECIBIDAS

A continuación, hacemos un resumen de las respuestas institucionales recibidas con respecto al fondo de la iniciativa:

1.-Tribunal Supremo de Elecciones.

El Tribunal Supremo de Elecciones mediante oficio TSE-0741-2023 de fecha 21 de marzo de 2023, emite el siguiente criterio sobre el Expediente No. 23.350:

“III.- Sobre el proyecto consultado. La ciudadanía es definida, en la Constitución Política costarricense, como el conjunto de derechos y deberes políticos que conceden a las personas la posibilidad de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, de forma directa o eligiendo a los representantes (artículo 90). Esa fórmula nacional es consecuente con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento de Derecho Internacional en el que se reconocen, como prerrogativas de primer orden, el “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores...”. El voto, en nuestro medio, no es solo un derecho obtenido luego de fuertes luchas, también es un deber cívico para con la sociedad. Por decisión del constituyente costarricense, uno de los deberes políticos que trae consigo la ciudadanía es el sufragio activo, pues nuestro texto político fundamental lo califica de “función cívica primordial y obligatoria” (artículo 93). El sufragio es, entonces, una situación jurídica mixta, en él convergen un poder y un deber; su ejercicio, por regla de principio, no es optativo: el ciudadano, en su condición de tal, tiene el compromiso de acudir a las urnas como una de las responsabilidades cívicas que lo atan con la república. (...) El siguiente aspecto es valorar si la eventual reforma requiere un cambio constitucional o se puede realizar vía ley ordinaria. En nuestro país, como se expuso, la Constitución Política establece -en el artículo 93- la obligatoriedad del voto, norma que este Tribunal entiende como suficiente para que el legislador, en una ley en sentido formal y material, desarrolle -si lo estima oportuno- la forma en que exigirá el cumplimiento de esa obligación. El tercer punto corresponde a una reflexión acerca de los obstáculos jurídicos y políticos a la adopción de la medida. En términos jurídicos, como se insiste, la decisión es parte de la discrecionalidad legislativa; eso sí, deben respetarse límites como la proporcionalidad en la sanción y el debido proceso. (...) Esta Magistratura comparte la preocupación del diputado promovente y de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE-OEA) que atestiguó los comicios recién pasados, en 2022 el abstencionismo llegó a un nivel sin precedentes en el país, la cifra (40% en primera ronda) es un síntoma de algo más profundo a lo que hay que prestarle atención: desencanto ciudadano con la política. (...) Ahora bien, en lo que

respecta puntualmente al articulado del proyecto, es oportuno hacer un abordaje, por separado, de las normas. a) Adicionar un nuevo inciso al artículo 12 del CE. La iniciativa, en este punto, prevé la creación de una norma de atribución para otorgar a la Autoridad Electoral la competencia de sancionar la ausencia injustificada a las urnas. El artículo 102 de la Constitución Política establece que corresponderá a este Tribunal, además de las facultades enlistadas en ese numeral, “otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes”. De acuerdo con lo anterior, este Órgano entiende que el legislador tiene las atribuciones suficientes para asignarle nuevas competencias, siempre que estas guarden estrecha relación con los actos relativos al sufragio, cuya organización, dirección y vigilancia fue encargada por el constituyente originario a este Pleno (artículo 9 de la Constitución Política). Por ello y en virtud de que el objeto de la regulación está estrechamente vinculado al voto, no hay observación alguna sobre este extremo. b) Adicionar un nuevo inciso al artículo 40 del CE. Se propone que las juntas receptoras de votos, como una de sus responsabilidades al cierre de la jornada de votación, deban confeccionar una nómina con el nombre de los ciudadanos que no se presentaron a votar para “incluirla dentro de la tula de cada mesa electoral.” Desde las elecciones del 2002, la integración de las mesas con representantes partidarios es cada vez más difícil; las agrupaciones en contienda han venido proponiendo menos miembros de junta receptora de votos, lo cual ha llevado a escenarios complejos en los que no se cuenta ni siquiera con el número mínimo de personas para integrar esos organismos electorales. De hecho, esa fue la razón por la que, primero por reglamento y luego como parte del Código Electoral de 2009, se previó la figura de “auxiliar electoral”. (...) En ese contexto, el sumar una tarea más a las juntas podría entorpecer la sensible fase de conteo y demorar el reporte de los resultados, información que, como se sabe, es vital para dar tranquilidad a la ciudadanía la propia noche de la elección. La conflictividad social postelectoral se aplaca con resultados fiables y oportunos, lo cual se ha logrado en nuestro país con la comunicación de datos provisionales en un lapso corto luego del cierre de la votación. (...) De otra parte, al tipificar la conducta como una falta electoral, el procedimiento para la imposición de la multa sería uno administrativo ordinario (artículo 297 del Código Electoral), lo cual supondría una imputación de cargos (que debe ser notificada personalmente), la celebración de una audiencia oral y privada y una decisión de instancia que puede ser apelada ante este Tribunal, como jerarca de la Administración Electoral. Esas particularidades procesales hacen que sea materialmente imposible para una institución pública llevar a cabo, si se toman en cuenta las cifras de abstencionismo del pasado proceso electoral, más de un millón de procedimientos administrativos, no solo por la insuficiencia de recursos, sino por la imposibilidad de notificar personalmente a los ciudadanos (algunos residentes en el extranjero) y porque la instancia de instrucción no tendría la capacidad de celebrar tal cantidad de audiencias en un corto o mediano plazo, sin desatender otros importantes temas como la investigación de faltas que tienen que

ver con el financiamiento partidario. Es materialmente imposible implementar la norma sancionatoria con el diseño institucional actual y con los recursos humanos y materiales disponibles. En ese tanto, este artículo debe objetarse. Este Pleno comprende la preocupación del diputado promovente e incluso comparte su postura en punto a que deben realizarse acciones para disminuir el abstencionismo; sin embargo, esas medidas deben ser de carácter formativo y no punitivo. Una parte importante de la salud de la democracia depende de que los ciudadanos respalden el sistema republicano y estén convencidos de las virtudes de sus institutos; esa consciencia colectiva se genera en espacios dialógicos y reflexivos y no con amenazas de castigo.

IV.- Conclusión. Por las razones que han sido expuestas, este Pleno objeta, en los términos y con los alcances del artículo 97 constitucional, el proyecto de ley que se tramita en el expediente n.º 23.350. ACUERDO FIRME.»

2.-Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica.

El Colegio de Abogados y Abogadas asigna a la Comisión de Derecho Constitucional, representada por el Dr. Fabián Volio Echeverría que es su Presidente, el estudio del Expediente 23.350 “Cumplimiento de la obligatoriedad del ejercicio del sufragio”. En sus aspectos más relevantes indica:

“2. La exposición de motivos del proyecto de ley, confunde el concepto de “legitimidad” con la participación de los electores en una votación particular, respecto del total de los electores inscritos, porque el concepto legitimidad es la característica o condición de un sistema electoral que ha cumplido las reglas ya establecidas; de manera que no se puede llamar ilegítimo y en consecuencia ilegal a un proceso electoral que ha cumplido las reglas establecidas.

- Debemos recordar que un solo voto en cualquiera de las dos votaciones, puede definir al ganador y no por eso es menos legítimo.

Artículo 12, inciso r) propuesto:

- La Comisión considera que la redacción propuesta al artículo 12.r, no es suficientemente precisa para distinguir cuales elecciones son obligatorias y cuáles no. Por ejemplo, los plebiscitos, referendos, los procesos de iniciativa popular en que hay una consulta y no propiamente hay una elección de autoridades gubernamentales; porque en estos otros procedimientos no se conforman órganos de gobierno. De manera, que esta reforma debe tomar en cuenta estas otras hipótesis.

Además, no se prevé cual es la consecuencia de no pagar la multa y cuál sería el procedimiento para cobrarla. Por ejemplo, ¿Emitirá el Tribunal Supremo elecciones un título ejecutivo para poder cobrar la multa en los tribunales? ¿Cuáles serán los tribunales competentes para cobrar estas multas? ¿Causan intereses las multas no pagadas?

La Comisión considera que no se debe delegar en el Tribunal Supremo de elecciones la definición de aspectos fundamentales de las sanciones por no emitir el voto.

Consideramos que es inconstitucional delegar en el Tribunal Supremo de elecciones la imposición de la sanción por no emitir el voto. La sanción debe estar contemplada allá en la ley, así como los procedimientos y reglas para imponerla, pero sobre todo los límites que se impongan al órgano o ente que finalmente determine la sanción. Esto es materia reservada la ley.

Artículo 40. H) propuesto:

La Comisión considera que esta norma es innecesaria y además inconveniente, porque ya el acta de cada centro de mesa determina cuáles son las personas que votaron y por ende, cuáles son las que no. Es inconveniente y necesario crear esta carga a los miembros de mesa; regla que de todos modos no contribuye al propósito del proyecto, porque como se dijo, ya el acta de cada centro de votación define el número de personas que votaron.

Artículo 294 bis propuesto-

-No se prevé cual es la consecuencia de no pagar la multa y cuál sería el procedimiento para cobrarla.

-No se establece prescripción de la multa, si se paga o no si hay intereses cuáles serían. Puede ser que se genere un problema de cobro judicial masivo contra los ciudadanos.

-La Comisión llama la atención respecto del monto de la multa propuesta porque tres salarios base puede ser desproporcionado para el promedio de ingreso de los costarricenses; criterio que debe estudiar la Comisión Legislativa antes de definir de manera definitiva el monto de esa posible multa.

- También llamamos la atención acerca del destino de los fondos recaudados por una posible multa. No necesariamente debe ser dirigido al Tribunal Supremo de Elecciones, sino que también puede considerarse que se incorpore a la Caja Única del Estado.

Algunos miembros de la Comisión consideran que, si bien la Constitución define en el art. 93 el sufragio como obligatorio, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 23, lo define como una libertad. Entonces bajo esa lectura convencional, parece improcedente sancionar a una persona porque no quiere votar. Por lo tanto, consideran que el proyecto en todos sus extremos es inconstitucional e inconvencional.”

La Junta Directiva del Colegio de Abogados y Abogadas en oficio No. JD-03-289-23 de 28 de marzo de 2023, comunica que en sesión ordinaria 11-23, celebrada el 20 de marzo del 2023, tomó el acuerdo que se detalla como sigue: “SE ACUERDA 2023-11-011 Se aprueba la nota CDC-01-23, del Sr. Fabián Volio Echeverría, Coordinador Comisión Derecho Constitucional, que es criterio sobre el Texto Base del proyecto: “CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGATORIEDAD DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO”, Expediente N° 23.350. Cinco votos. Responsable: Secretaría comunicar a la Asamblea Legislativa”. El anterior acuerdo fue ratificado en la sesión ordinaria 12-23, celebrada el 27 de marzo de 2023.

El Colegio de Abogados y Abogadas, concluye que no está de acuerdo con el proyecto desde el punto de vista de la convencionalidad (Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales), en razón de que es improcedente sancionar a una persona porque no quiera votar. Agrega que el proyecto en todos sus extremos es inconstitucional e inconvencional.

3.- Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia, mediante nota No. IFED-064-2023, indica:

“El texto consultado pretende reformar los artículos 12 y 40 del Código Electoral para incluir entre las atribuciones del TSE, la de sancionar a quienes injustificadamente incumplan la función cívica y obligatoria de emitir el voto. Asimismo, se adicionaría un artículo 294 bis, según el cual se impondría una multa de uno a tres salarios base a quienes, sin tener una justificación válida según el reglamento que emita el TSE, no se presenten a ejercer el sufragio. Dado que este proyecto se refiere a reformas sobre las cuales preceptivamente debe consultarse el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones en los términos de los artículos 97 de la Constitución Política y 12 inciso n) del Código Electoral, estimamos improcedente que este Instituto-en tanto dependencia del TSE-emita consideraciones sobre un asunto que normativamente compete al superior jerárquico.”

La nota es firmada por el Dr. Hugo Ernesto Picado León, director del IFED.

IV.-) INFORME DEPARTAMENTO DE SERVICIOS TÉCNICOS

Los miembros de la Comisión, con el fin de cumplir con lo que establece el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, emitimos el presente Dictamen en tiempo y forma sobre el Expediente N.º 23.350

Hacemos la observación de que, al momento del dictamen de este proyecto, no consta en el expediente ni en el Sistema Legislativo el estudio del Departamento de Servicios Técnicos.

Sin embargo, la nueva modificación del Reglamento de la Asamblea Legislativa en su Artículo 80 hace que los señores diputados debamos emitir los informes y dictaminar sin contar con el Informe del Departamento citado en aquellas ocasiones en que no llegue a tiempo antes de la toma de decisión de los señores legisladores y de las señoras legisladoras y antes de su vencimiento.

V.-) CONSIDERACIONES FINALES

De los criterios emitidos por el Comisión de Derecho Constitucional del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y el Tribunal Supremo de Elecciones, consideran los señores diputados y diputadas que la iniciativa no es viable desde el punto de vista jurídico, económico y organizacional, pues se incluyen una serie de nuevas funciones al Tribunal Supremo de Elecciones que son materialmente imposible de implementar, entre otros aspectos. Además, el Colegio de Abogados y Abogadas, hace referencia de que el proyecto en todos sus extremos es inconstitucional e inconvencional.

Que, en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, sesión ordinaria No. 08 de fecha martes 22 de agosto de 2023, se votó negativamente y se rechazó por el fondo el Expediente 23.350, con cero votos a favor, ocho votos en contra.

VI.-) CONCLUSIÓN.

De conformidad con lo expuesto, y considerando aspectos de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad, las suscritas diputadas y diputados, rendimos el presente Dictamen Negativo de Mayoría del expediente N° 23.350 **“CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGATORIEDAD DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO”**, y solicitamos se archive el expediente. El proyecto se votó negativamente en la sesión ordinaria No. 09 de fecha martes 23 de agosto de 2023.

DADO EN LA SALA VII DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS VII, A LOS VEINTITRES DÍAS DEL MES DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL VEINTITRES.

**Jorge Eduardo Dengo Rosabal
Diputado**

**Alejandro Pacheco Castro
Diputado**

**Gloria Navas Montero
Diputada**

**Rocío Alfaro Molina
Diputada**

**Alejandra Larios Trejos
Diputada**

**Danny Vargas Serrano
Diputado**

**Francisco Nicolás Alvarado
Diputado**

**Manuel Morales Díaz
Diputado**

**Jorge Antonio Rojas López
Diputado**