

EXPERIENCIA COMPARADA

## LA INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA EN EL ORDENAMIENTO ELECTORAL COSTARRICENSE



LUIS ANTONIO SOBRADO

TRIBUNAL SUPREMO DE COSTA RICA

El Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) es un organismo electoral al que la Constitución de Costa Rica le reconoce el «rango e independencia de los Poderes del Estado» (art. 9). Le corresponde la «organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio», con exclusividad e independencia (art. 9 y 99), mediante actos y resoluciones que «no tienen recurso» (art. 103). Para desarrollar dicha función, el TSE se desempeña como órgano máximo de la administración electoral y, de modo concomitante, imparte justicia electoral.

El TSE ocupa la cúspide de la organización electoral, encontrándose bajo su dependencia exclusiva el Registro Civil y las juntas electorales. El Registro Civil, que está a cargo de una Dirección General, se encuentra dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral; órganos a través de los cuales ejerce sus atribuciones constitucionales. La Dirección General del Registro Civil asume directamente el registro de partidos políticos y la inscripción de candidaturas. Al Departamento Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, expedir la Tarjeta de Identidad de Menores —TIM, que identifica a los costarricenses de doce a dieciocho años de edad— y resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral, la emisión de las cédulas de identidad y elaborar las listas de electores o padrón electoral.

## LA CÉDULA DE IDENTIDAD COSTARRICENSE COMO DOCUMENTO ÚNICO DE IDENTIFICACIÓN ELECTORAL Y CIVIL

Es obligación del Estado costarricense proveer a los ciudadanos de cédula de identidad para ejercer el sufragio (art. 95.2 de la Constitución Política), cuya presentación es inexcusable para estos efectos (art. 4 del Código Electoral). La cédula se extiende por un plazo de diez años, después del cual se considerará vencida y caduca para todo efecto legal y, de oficio, se cancelará la inscripción del ciudadano como elector.<sup>1</sup> También es el documento único de identificación civil, de exhibición indispensable para realizar cualquier trámite legal o administrativo por parte de los costarricenses mayores de dieciocho años (art. 95 del Código Electoral). Todos ellos tienen la «obligación ineludible de adquirir su cédula de identidad» (art. 89 del Código Electoral) y los empleados públicos la de exigir su presentación al momento en que se verifiquen tales trámites. Tanto los funcionarios que omitan formular ese requerimiento (art. 96 del Código Electoral), como los ciudadanos que rehúsen hacerlo (art. 389 del Código Penal), son susceptibles de sanción.

El rigor de esa disciplina normativa justifica que la expedición de la cédula sea gratuita para el ciudadano y que se le brinden las más amplias facilidades para solicitarla, dentro o fuera del país (lo que puede hacerse tanto en las oficinas centrales del Registro Civil, como en las más de sus treinta oficinas regionales y en los consulados costarricenses instalados en cualquier país del mundo). Al respecto cabe mencionar que el Registro organiza giras periódicas de cedulación ambulante, con el propósito de dotar de cédula a los costarricenses que viven en las zonas más alejadas del país o que, por sus condiciones personales, les resulta difícil o imposible apersonarse (poblaciones indígenas, privados de libertad, personas con discapacidad, etcétera). Para ese mismo efecto, incluso se cuenta con un servicio, también gratuito, de cedulación a domicilio.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sin embargo, «cuando los diez años referidos se cumplan dentro del término de doce meses anteriores a la fecha de una elección, la cédula de identidad y la inscripción del ciudadano como elector permanecerán válidas, en todos sus efectos hasta el día de la elección inclusive» (art. 94 de la Ley Orgánica del TSE).

<sup>2</sup> Pero también explica que «en Costa Rica es prácticamente imposible desenvolver-

Como fruto de ese panorama, Costa Rica exhibe un porcentaje excepcional de población cedulada (que ronda el 95% de los costarricenses mayores de dieciocho años), el cual vino a fortalecerse con la promulgación en 1991 de la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena (núm. 7225 de 19 de abril), que contiene normas que facilitan el registro y posterior cedulación de las poblaciones indígenas.

#### PROCEDIMIENTO AUTOMÁTICO DE INSCRIPCIÓN ELECTORAL EN COSTA RICA

Como se colige de lo hasta ahora expuesto, el registro de electores en Costa Rica lo administra centralizadamente el Registro Civil, por medio de su Departamento Electoral, el cual también expide el documento de identificación electoral y levanta la lista de electores o padrón electoral; sus decisiones en este ámbito son recurribles ante el TSE, por encontrarse constitucionalmente adscrito al mismo.

Ahora bien, por mandato constitucional el Registro tiene el deber de inscribir «de oficio» a los electores (art. 95.1), a partir de lo cual Costa Rica ejemplifica el modelo de inscripción automática de éstos, que es aquél en el cual, sin mediar solicitud del interesado, se le ingresa al registro de electores, o se actualiza su inscripción en el mismo, cuando solicite por primera vez su cédula de identidad o toda vez que requiera su renovación o un duplicado (salvo que se encuentre bajo algún supuesto de suspensión de la ciudadanía). Dicho modelo contrasta con el de «inscripción no automática», que rige en aquellos países en que el ciudadano debe concurrir, por lo general provisto ya del documento de identidad u otro documento que acredite los requisitos de nacionalidad y edad, a solicitar su inclusión en el registro electoral ante la respectiva autoridad electoral. Mediante la solicitud de inscripción el ciudadano insta a la verificación de los requisitos exigidos para ser elector. Como veremos más adelante, tiene el mismo carácter automático la desinscripción electoral.

---

se en cualquier actividad, desde estudiante a obrero o profesional, si no se ha solicitado y se porta la cédula de identidad». De ahí que la mayoría de los costarricenses la gestionen «para otros fines que los electorales, pasadas las elecciones ninguno de ellos al solicitar la cédula lo está haciendo con el interés que su nombre quede en las listas electorales, su interés inmediato es matricularse en los centros de educación, obtener la licencia de conducir, trabajar, etcétera» (Villegas Antillón, 1987: 22-3).

Ese automatismo del ingreso y exclusión en el registro de electores, aunado a la ya comentada circunstancia de que existe un nivel óptimo de cedulaación ciudadana y que el Registro Civil dispone de primera mano de la información civil necesaria para constatar el cumplimiento de los requisitos para ser elector, es uno de los factores clave que explican la extraordinaria pulcritud de nuestro registro de electores, en términos de su integridad y consistencia.

Lo anterior también se debe al hecho de que las tareas de inscripción, actualización y depuración del registro electoral se realizan diariamente y de modo permanente. Dicha situación, además, explica por qué el levantamiento del padrón electoral resulte, en nuestro medio y de cara a un proceso electoral particular, una tarea comparativamente muy sencilla y que consume poco tiempo y esfuerzo.

Los procedimientos de inscripción automática, en general, favorecen evidentemente la participación electoral de la ciudadanía, lo que incide en menores porcentajes de ausentismo, toda vez que los electores no deben realizar un trámite adicional al de la obtención de su documento de identificación civil para poder sufragar; trámite adicional que, como es obvio suponerlo, representa un mayor obstáculo para los sectores económicamente más desfavorecidos y que, de modo eventual, refuerza su exclusión social.<sup>3</sup>

#### CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL SISTEMA COSTARRICENSE DE REGISTRO ELECTORAL

El registro de electores costarricenses presenta un carácter dinámico, puesto que diariamente se aplican diversos movimientos al mismo

---

<sup>3</sup> De ahí que algunos reconocidos autores latinoamericanos hayan, en primer término, valorado negativamente la tendencia de acoger el procedimiento de inscripción no automática que se observa en los países del área que han introducido recientemente reformas en la materia. También han resaltado las ventajas de la inscripción automática, en términos de la rapidez y eficiencia que impregnan al sistema de registro electoral, así como la manera en que ello contribuye a la confiabilidad del padrón electoral como medio eficaz para prevenir fraudes electorales. Finalmente, han destacado los importantes esfuerzos de países como Costa Rica, en que además de establecerse el procedimiento de inscripción electoral automática, estimulan y facilitan la obtención de la cédula de identidad.

(alrededor de cincuenta mil en promedio), que podemos resumir del siguiente modo:

a) **INSCRIPCIÓN O INCLUSIÓN.** Se produce automáticamente cuando el ciudadano solicita cédula de identidad por primera vez, lo que normalmente se produce al momento en que cumple dieciocho años.<sup>4</sup>

b) **DEPURACIÓN O EXCLUSIÓN.** De forma también automática, el Registro Civil procede a cancelar la inscripción electoral en los siguientes supuestos: caducidad de la cédula de identidad por vencimiento (salvo que éste se produzca dentro del año anterior a la fecha de la elección), sentencia que imponga de manera expresa y específica la pena de inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos o que declare a la persona en estado de interdicción (que son los dos supuestos constitucionales de suspensión de la ciudadanía), cuando deba reversarse una inclusión defectuosa y, por último, la muerte del elector.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Sin embargo, y de acuerdo con el artículo 76 de la Ley Orgánica del TSE, quienes cumplan esa edad antes de la fecha de una elección y al menos cuenten con dieciséis años, podrán solicitar anticipadamente su cédula y ser inscritos como electores. En tal caso, la inscripción quedará firme una vez que el interesado cumpla los dieciocho años, fecha en que también podrá retirar su cédula de identidad (incluso si fuera el mismo día de las votaciones). Por otro lado y dado que los ciudadanos por naturalización «no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva (art. 94 de la Constitución Política), el citado numeral de la Ley Orgánica estipula que «los ciudadanos costarricenses naturalizados que cumplan los doce meses de haber obtenido su naturalización dentro de los seis meses anteriores a una elección, se inscribirán como electores si ya les hubiese sido expedido su cédula de identidad». Finalmente debe aclararse que «el matrimonio válido del menor produce los efectos de la mayoría de edad» (art. 36 del Código de Familia) y, por ello, el contrayente queda habilitado para obtener su cédula de identidad; sin embargo, dado que los efectos de esa disposición se contraen al ámbito civil y no se extienden al electoral, se trata de un supuesto (que se suma al del naturalizado que obtenga la naturalización dentro del año previo a la fecha de una elección) en el cual, por excepción, la expedición de la cédula no conlleva la inscripción electoral en firme.

<sup>5</sup> Si la defunción se produce dentro de los cuatros meses previos a una elección, en que por regla general ya no puede dictarse resolución alguna que modifique la lista de electores, el Director General del Registro queda sin embargo legalmente habilitado para cancelar la inscripción, incluso el mismo día de las votaciones, caso en el cual deberá comunicarlo a la respectiva junta receptora de votos, con copia al TSE y a los partidos políticos (art. 81 de la Ley Orgánica del TSE).

c) **ACTUALIZACIÓN.** También automáticamente se procede a modificar el registro electoral cuando se dispongan cambios en los datos de la inscripción civil del elector (en cuanto a su nombre o apellidos o al número de cédula asignado). Sin embargo, la mayor cantidad de modificaciones se producen por traslado del lugar de residencia, lo que normalmente conlleva un cambio de domicilio electoral. Al respecto es importante precisar que, al momento de solicitar cédula de identidad, debe señalarse el sitio en que se reside y, además, que el artículo 75 de la Ley Orgánica estipula que «el elector inscrito que cambie de domicilio deberá solicitar ante el Registro Civil el traslado de su inscripción electoral al nuevo domicilio». Por tal motivo, los traslados se producen de oficio, cuando a partir de la solicitud de cédula conste una modificación domiciliar, y a solicitud del interesado, en la inteligencia de la última disposición citada.

Todos los despachos del Registro Civil encargados de trámites capaces de generar un movimiento en el registro electoral, deben comunicarlo a la Sección de Análisis y Control del Departamento Electoral del Registro Civil, con el propósito de que éste, previo estudio de la información constante en la base de datos para descartar cualquier inconsistencia con los registros civiles y electorales, dicte la resolución que ordena expedir la cédula (cuando corresponda) y actualizar el registro electoral (en todos los casos). Este tipo de resoluciones, que se dictan día a día, deben ser aplicadas por la Sección de Padrones del mismo Departamento, en lo que se refiere al movimiento electoral resultante. Para esos efectos, esa Sección emite nóminas diarias que remite a dos oficinas del TSE: el Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicaciones —DTIC, que por su parte se encarga de actualizar y respaldar diariamente la base de datos que contiene al registro de electores— y la Contraloría Electoral. La Contraloría, con base en esas nóminas y en la información correspondiente que también recibe de Análisis y Control y del DTIC, hace una minuciosa revisión sobre la correcta asignación del ciudadano al distrito electoral que corresponda según su domicilio; en caso de error, ejecuta un «traslado de oficio», el cual se sustenta en una resolución que firma conjuntamente con el responsable de Análisis y Control y que se comunica tanto a la Sección de Padrones como al propio elector.

Debe agregarse que a la Sección de Análisis y Control también le incumbe la revisión constante del registro electoral, a efecto de que la institución se asegure de la corrección de sus inscripciones.

La Sección de Padrones, en forma mensual, confecciona una sumaria que presenta el total de las inclusiones y exclusiones practicadas en el registro electoral durante ese período. A la vez, se presentan las cantidades de electores por distrito electoral, cantón, provincia y el total nacional, así como el crecimiento (o decrecimiento) absoluto y relativo en relación con los datos de la última elección.

La sumaria debe ser verificada por la Contraloría Electoral y, si supera ese examen, informa al TSE sobre el «cierre» del período; en caso de inconsistencias, de inmediato lo reporta a la Sección de Padrones para su subsanación. Con la intervención de la Contraloría —que no depende del Registro sino directamente del TSE— se auditan los movimientos electorales en forma externa, en conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica y como complemento de los controles internos del Registro que efectúa su Sección de Análisis y Control.

Tanto los listados de electores como la indicada sumaria se cuelgan en la página web del TSE; información que es actualizada mes a mes, lo cual garantiza un manejo transparente del registro electoral y la posibilidad de que los actores políticos puedan controlar su corrección.

## CONCLUSIONES

En Costa Rica se centraliza en el Registro Civil la expedición de la cédula de identidad, que es el documento único e indispensable de identificación civil y electoral, y la administración del registro electoral. Lo anterior, bajo el marco de una organización electoral totalmente unificada, puesto que el Registro Civil está constitucionalmente adscrito al TSE, y de mecanismos administrativos ampliamente favorecedores de la obtención de dicho documento.

Coherentemente con las características de ese entorno institucional, se sigue un procedimiento automático de inscripción —y desinscripción— de electores en el registro electoral, según un sistema donde no sólo la inscripción sino también la depuración y actualización es permanente, a través de movimientos que se practican sobre la

base de resoluciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos, que se encargan tanto a despachos del propio Registro Civil como del TSE.

Con ello se facilita notablemente el levantamiento del padrón electoral a utilizar en un proceso electoral en particular, asegurándose adicionalmente estándares superiores de integridad y consistencia que lo dotan de gran confiabilidad como instrumento garantizador de la pulcritud del reconocimiento de la voluntad popular expresada en las urnas.

Además, al resultar innecesario un trámite adicional para que el ciudadano aparezca inscrito en ese padrón, por tal vía se favorece la participación electoral y se desestimula el ausentismo técnico, lo que beneficia especialmente a los sectores socialmente más débiles y su integración a los procesos de toma de decisiones del más alto nivel político.

Para concluir, es oportuno indicar que la centralización apuntada facilita notablemente esos procedimientos de inscripción automática, pero no los condiciona de modo absoluto: aun estando separado administrativamente el servicio de registro civil y cedulação ciudadana del reparto encargado de la inscripción electoral, se pueden visualizar mecanismos de coordinación interinstitucional adecuados, que permitan un traslado eficiente de la información y, sobre tal base, instaurar el procedimiento de inscripción automática. El desarrollo excepcional de las telecomunicaciones y el masivo tráfico de datos por internet, cuya fiabilidad ha sido reforzada con la vigencia de mecanismos de firma digital altamente confiables, permiten anticipar en las puertas del siglo XXI la plena y eficaz operabilidad de un cambio como el apuntado.