

ISSN 1659-2808

NÚMERO

13

# Revista DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES  
San José, Costa Rica



PRIMER  
SEMESTRE  
**2012**  
ENERO - JUNIO

**DIRECTOR**

Luis Antonio Sobrado González

**SUBDIRECTOR**

Alejandro Bermúdez Mora

**CONSEJO EDITORIAL**

Hugo Picado León (Coordinador)

Gerardo Felipe Abarca Guzmán

Arlette Bolaños Barquero

Luis Bolaños Bolaños

Olivier López Jiménez

Rocío Montero Solano

Juan Luis Rivera Sánchez

**REVISIÓN FILOLÓGICA**

Olivier López Jiménez

Johanna Barrientos Fallas

**TRADUCTORA**

Evelyn Aguilar Murillo

**DISEÑO**

Alex González González

**DIAGRAMACIÓN**

Imprenta Nacional

**Dirección URL**

[www.tse.go.cr/revista/revista.htm](http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm)

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

**[cdocumentacion@tse.go.cr](mailto:cdocumentacion@tse.go.cr)**

Publicación electrónica semestral,  
registrada en los siguientes servicios de  
información:

Dialnet

Directorio Latindex (Catálogo)

Centro de Documentación, IFED

(Indexación)

Programa Mundial de Divulgación de

Investigación

---

***Los artículos firmados son responsabilidad del autor  
y no necesariamente reflejan el pensamiento del  
Tribunal Supremo de Elecciones.***

342.07

R

Revista de derecho electoral / Tribunal Supremo de  
Elecciones. – no. 1 (Primer semestre 2006)-.  
San José, C.R. : Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones,  
2006-.

v

ISSN 1659-2808

Semestral

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral. 3. Partidos  
políticos. 4. Elecciones. 5. Derecho registral. 6. Publicaciones  
periódicas I. Tribunal Supremo de Elecciones.

SITSE

**PARA DISTRIBUCIÓN Y CANJE:**  
Centro de Documentación  
Instituto de Formación y Estudios en Democracia, TSE



---

# ÍNDICE

## **Presentación**

**Pág. 1**

## **Autor invitado**

El largo camino hacia las libertades electorales. 7 de noviembre, Día de la Democracia Costarricense  
(The Long Road to Electoral Freedoms. November 7th, Costa Rican Democracy Day)

Vladimir De la Cruz de Lemos

**Pág. 5**

## **Contribuciones desde el TSE**

Financiamiento estatal para los procesos electorales municipales  
(State Funding for Municipal Elections)

Alejandro Robles Leal

**Pág. 35**

Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República de Costa Rica  
(Legal Framework of Political Contention and Political Partiality of the President of the Republic of Costa Rica)

Andrey Cambroner Torres

**Pág. 63**

Escuchando la voz de las urnas. El escrutinio de los sufragios en el Derecho Electoral latinoamericano  
(Hearing the Voice of the Polls. The Counting of Votes in the Electoral Law in Latin America)

Gustavo Román Jacobo

**Pág. 113**

## **Contribuciones externas**

Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral  
(American and European Models of Electoral Control)

Pedro Martínez Ruano

**Pág. 129**

### **Sección especial: Perspectiva de género en la Justicia Electoral Iberoamericana**

El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)

(The Election Judge Commitment to Political Inclusion of Women as a key Factor: its Specificity in Costa Rica (1999-2009))

Luis Antonio Sobrado González

**Pág. 149**

Sistemas de justicia electoral en América Latina y estándares interamericanos sobre perspectiva de género

(Electoral Justice Systems in Latin America and Inter-American Standards on Gender)

J. Jesús Orozco Henríquez

**Pág. 163**

Violencia y acoso político: la función jurisdiccional y la experiencia de Costa Rica

(Political Violence and Harassment: the Judicial Function and the Experience of Costa Rica)

Zetty Bou Valverde

**Pág. 183**

Acoso y violencia política en razón de género: afectan el trabajo político y gestión pública de las mujeres

(Harassment and Violence Based on Gender Policy: Hinder the Political and Public Management of Women)

María Eugenia Rojas Valverde

**Pág. 191**

La participación ciudadana desde la perspectiva del género: Ecuador

(Citizen Participation From a Gender Perspective: Ecuador)

Amanda Páez Moreno

**Pág. 199**

Participación política de las mujeres en Chile 2011

(Women's Political Participation Chile 2011)

Sonia Areneda Briones

**Pág. 217**

Mecanismos de acceso de la mujer a la justicia electoral: Uruguay

(Mechanisms for Women's Access to Electoral Justice: Uruguay)

Sandra Etcheverry Medina

**Pág. 237**



Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela  
(Visibility of Women in the Bolivarian Republic of Venezuela)

Jhannett M. Madriz Sotillo

**Pág. 247**

Justicia electoral y enfoque de género en los sistemas normativos  
indígenas

(Electoral justice and Gender in Indigenous Regulatory Systems)

Claudia Pastor

**Pág. 261**

### **Reseña Bibliográfica**

El rol político del juez electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones  
de la República de Costa Rica un análisis comparado. Tesis de  
graduación para optar al título de Doctor en Procesos Políticos  
Contemporáneos, presentada por Luis Diego Brenes Villalobos.

(The political role of the electoral judge. The Supreme Tribunal of  
Elections of the Republic of Costa Rica: a comparative analysis)

Recesión elaborada por Gustavo Román Jacobo

**Pág. 273**

Revista Mundo Electoral N.º 12

Tribunal Electoral de Panamá

**Pág. 275**

Revista Justicia Electoral N.º 7

Tribunal Electoral de México

**Pág. 279**





---

## PRESENTACIÓN

La Revista de Derecho Electoral llega a su séptimo año de existencia, con su número 13, correspondiente al primer semestre de 2012. Dado que la revista se inserta en la filosofía de acceso abierto (*Open Access*), sus contenidos están disponibles en internet. De esa manera, se ha consolidado como un recurso ampliamente utilizado para el estudio del fenómeno electoral en Costa Rica y en Iberoamérica, que a lo largo de estos años ha permitido divulgar ensayos y estudios de gran actualidad y notable rigor académico.

Este número abre con la sección **Autor Invitado**, en la cual el historiador y profesor universitario Vladimir de la Cruz de Lemos aporta el artículo *“El largo camino hacia las libertades electorales. 7 de noviembre, Día de la Democracia Costarricense”*, que dimensiona la relevancia de los sucesos de 1889 en el desarrollo de la democracia costarricense; texto que fuera preparado con motivo de la celebración del día de la Democracia Costarricense y expuesto en la actividad conmemorativa que tuvo lugar en el Tribunal Supremo de Elecciones el 7 de noviembre de 2011.

La sección **Contribuciones desde el TSE** cuenta con tres artículos de los abogados Alejandro Robles Leal, sobre el *“Financiamiento estatal para los procesos electorales municipales”*; Andrei Cambronero Torres, intitulado *“Marco jurídico que regula la beligerancia y la participación política prohibida del Presidente de la República en Costa Rica”*; y Gustavo Román Jacobo, denominado *“Escuchando la voz de las urnas. El escrutinio de los sufragios en el derecho electoral latinoamericano”*.

Por su parte, la sección **Contribuciones Externas** contiene el artículo de Pedro Martínez Ruano, Profesor de la Universidad de Almería, España, sobre *“Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral”*.

Este número cuenta con una **Sección especial: Perspectiva de género en la justicia electoral iberoamericana**, que recoge los principales documentos del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica, llevado a cabo en la sede del Tribunal Supremo de Elecciones entre el 27 y el 29 de setiembre de 2011, con la coorganización de la Fundación Justicia y Género, IDEA Internacional, ONU Mujer e IIDH/CAPEL. De este modo, recoge la conferencia inaugural dictada por Luis Antonio Sobrado González, presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, *“El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)”*, así como la presentación introductoria del maestro mexicano Jesús Orozco Enríquez, denominada *“Sistemas de justicia electoral en América Latina y estándares interamericanos sobre*

*perspectiva de género*". También se publican las ponencias de Zetty Bou Valverde, magistrada suplente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, "Violencia y acoso político: la función jurisdiccional y la experiencia de Costa Rica"; de María Eugenia Rojas Valverde, Directora Ejecutiva de la Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia, "Acoso y violencia política en razón de género; afectación al trabajo político y la gestión pública de las mujeres"; de Amanda Páez Moreno, jueza vicepresidente del Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, "La participación ciudadana desde la perspectiva del género: Ecuador"; de Sonia Araneda Briones, ministra del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, "Participación política de las mujeres en Chile 2011"; de Sandra Etcheverry Medina, Ministra de la Corte Electoral de Uruguay, "Mecanismos de acceso de la mujer a la justicia electoral: Uruguay"; de Jhannett Madriz Sotillo, magistrada presidenta de la Sala Electoral de Venezuela, "Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela"; y de Claudia Pastor Badilla, magistrada de Sala Regional Xalapa-III Circunscripción Plurinominal, México, "Justicia electoral y enfoque de género en los sistemas normativos indígenas".

La sección **Reseña Bibliográfica** incluye comentarios sobre la tesis de graduación de Luis Diego Brenes Villalobos para optar al título de Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, intitulada "El rol político del juez electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, un análisis comparado", como también de la Revista Mundo Electoral n.º 12 del Tribunal Electoral de Panamá y de la Revista Justicia Electoral n.º 7 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana.

San José, 26 de enero de 2012

**La Dirección**

*Autor*  
**INVITADO**

---







# El largo camino hacia las libertades electorales. 7 de noviembre, Día de la Democracia Costarricense\*

Vladimir De la Cruz de Lemos\*\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 7 de noviembre de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 25 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Relato de los hechos históricos sobre el desarrollo de la democracia costarricense. Realiza un repaso de los mismos, en dos diferentes momentos claves de la historia; de 1821 a 1889 y de 1889 a 1948, señalando que los hechos históricos que se desarrollaron en el año 1889 sobre el respeto a la decisión de la mayoría, marcaron la ruta para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia costarricense.

**Palabras clave:** Historia electoral / Historia política / Libertad de elección / Fortalecimiento de la democracia / Desarrollo de la democracia / Participación ciudadana.

**Abstract:** Account of the historical facts about the development of Costa Rican democracy. It provides a review of said facts in two different key moments of history, from 1821 to 1889 and from 1889 to 1948, noting that the historical events that took place in 1889 regarding the respect for the decision of the majority marked the way for the development and strengthening of democracy in Costa Rica.

**Key Words:** Electoral history / Political history / Freedom of choice / Strengthening democracy / Development of democracy / Citizen participation.

---

\* Conferencia dictada el 7 de noviembre del 2011, en el Auditorio Francisco Sáenz Meza, del Tribunal Supremo de Elecciones, con motivo de la presentación del documental audiovisual “El largo camino hacia las libertades electorales 1889-1949”, organizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, en conmemoración de la celebración del 7 de noviembre, Día de la Democracia Costarricense.

\*\* Historiador, costarricense, email vladimirdelacruz@hotmail.com. Es docente universitario en la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional. Ha desempeñado los siguientes cargos: director de la Unidad Coordinadora de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, UNA; Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional; miembro del Consejo Académico de la UNA; director del Instituto de Estudios del Trabajo en la Universidad Nacional. director de la Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica en la Universidad de Costa Rica; fiscal de la Asociación Nacional de Autores de Obras Literarias, Artísticas y Científicas de Costa Rica; presidente y directivo de la Editorial Costa Rica, editorial del Estado costarricense; Miembro de la Junta Directiva de la Imprenta Nacional; miembro de diversos Jurados de Premios Nacionales; presidente y directivo del Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia; tres veces candidato a la Presidencia de Costa Rica; asesor parlamentario; embajador ante el gobierno Bolivariano de Venezuela. Ha ganado los Premios Nacionales Aquileo J. Echeverría y el Premio Cleto González Víquez de la Academia de Geografía e historia de Costa Rica. Es autor de dos libros; director, editor y coautor de una Historia General de Costa Rica en 5 tomos; autor de artículos, publicaciones y ensayos en revistas nacionales y en el extranjero.

Un día como hoy, 7 de noviembre, celebramos el acontecimiento que los costarricenses llamamos el Día de la Democracia Costarricense, que se sustenta en dos eventos, la Ley N.º 18 del 6 de noviembre de 1942, por la cual el Presidente Teodoro Picado declaró la Fiesta Escolar que debía celebrarse el día 7 de noviembre de cada año; y la Declaración del Centenario de la Democracia, que se dio por parte del Presidente Oscar Arias, al cumplirse el centenario de los sucesos del 7 de noviembre de 1889, lo que justifica ambas declaraciones.

La esencia de dichas Declaraciones, hoy celebración nacional, son los sucesos que se dieron el 7 de noviembre de 1889, los cuales giraron alrededor de la defensa de un resultado electoral, al insinuarse que quería trastorcase, y por la movilización popular que detuvo dicho intento, que supuso también un golpe de estado, con saldo de unos pocos muertos, estando de candidatos a la presidencia los Lics. Ascensión Esquivel y José Joaquín Rodríguez.

## 1. LOS SUCESOS

Francisco Montero Barrantes<sup>1</sup>, testigo de excepción de esa época, al relatar la situación que vivía el país desde el primero de mayo de 1889 hasta que terminó la administración interina del Dr. Carlos Durán el primero de mayo de 1890, dice que el Presidente Bernardo Soto llamó, para reemplazarle en su cargo, el 1 de mayo, a Ascensión Esquivel, segundo designado a la Presidencia, con la finalidad de que pudiera, desde el ejercicio de la Presidencia, asegurar su candidatura.

La campaña electoral se acaloró no con base en postulados de partidos, sino con referencia a los nombres de sus candidatos, desarrollándose, dice Montero Barrantes, odios profundos e implacables entre los partidos, los amigos y los miembros de cada familia.

Se tejieron alianzas de todo tipo, se destituyeron empleados públicos y se organizaron los periódicos con los candidatos. A Rodríguez lo atacaban por religioso, a pesar de haberse manifestado por un Estado sin religión, y a Esquivel por masón, liberal y nacido en Nicaragua.

El 4 de agosto de 1889 se produjeron manifestaciones contra el gobierno, que fueron reprimidas, lo que obliga al Presidente Bernardo Soto a tomar la Presidencia de nuevo e integra un

---

1 Francisco Montero Barrantes. Elementos de Historia de Costa Rica. Años 1856-1890. San José: EUNED, 2006, p. 257



Ministerio con dos representantes de cada partido, para dar garantía de absoluta imparcialidad, como él lo había indicado en su informe al Congreso el 1 de mayo.

En las elecciones de Primer Grado, un mes antes del 7 de noviembre, el partido del Lic. Rodríguez fue ganador, con lo cual “las cartas estaban echadas”, pero su partido temía un eventual fraude por parte del gobierno de Soto.

En la tarde del 7 de noviembre, un pelotón de gendarmes realizó actos hostiles contra el Lic. Rodríguez, en el centro de la capital, lo que empezó a verse como una situación orientada para evitar entregarle la presidencia a don José Joaquín, lo cual produjo una movilización de más de 7000 personas en San José, y otro tanto en Cartago, Santo Domingo y Heredia.

Por la noche de ese día, un grupo de notables, entre ellos el Dr. Carlos Durán y Ricardo Jiménez conversaron con el Presidente Bernardo Soto, quien decidió entregar el gobierno al Dr. Durán. Así, el 8 de noviembre por la mañana, se había consolidado el resultado electoral del día anterior, manteniéndose, dice Montero Barrantes, el orden y la legalidad.

Concluye Montero Barrantes que al presidente Soto la posteridad sabrá hacerle justicia y determinará su grandeza como el presidente más progresista de Costa Rica.

## 2. REVISIÓN HISTÓRICA DEL 7 DE NOVIEMBRE

Los sucesos del 7 de noviembre, historiadores y analistas los han tratado y valorado<sup>2</sup>. Unos los han exaltado como pilar de la nueva Costa Rica, a partir de entonces, y como fundamento del desarrollo posterior democrático del país.

Otros, en los últimos 20 años, desde otras perspectivas, han tratado ese evento desde el análisis propiamente electoral, los fraudes electorales y los partidos políticos, así como el entorno que lo desarrolló.

2 José María Pinaud. El 7 de noviembre de 1889. La epopeya del civismo costarricense. San José: Imp. La Tribuna, 1942, p. 115.- Carlos Morales: El hombre que no quiso la guerra. Una revolución en el periodismo de Costa Rica. San José: Ariel Seix Barral, 1981.- Rafael Obregón Loría: Hechos militares y políticos. Alajuela: MHJS, 1981, p. 419. - Fabrice E. Lehoucq: Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica. Heredia: EUNA, 1998, p. 200.- Carlos Monge Alfaro: Historia de Costa Rica. San José: Lib. Trejos, 1978, p.319.- Ricardo Fernández Guardia: Cartilla histórica de Costa Rica. Ed. 43 San José: Lib. Lehmann, 1967 p. 171.- Vladimir de la Cruz (Director): Historia General de Costa Rica, tomos III y IV. Madrid: Euroamericana de Ediciones, 1989, pág. 653.

Igualmente, con motivo del centenario de esa fecha, se constituyó un Comité Nacional, para su celebración, y se hicieron publicaciones diversas<sup>3</sup>. Se ha abordado también como una fecha mito<sup>4</sup> tanto por la movilización popular como por la representación. Y, se ha hecho ver aquel suceso como el origen de una generación, la del 89<sup>5</sup>.

## **2.1. 7 de noviembre: la victoria del pueblo**

Importante es resaltar que en el “Libro Costa Rica en el siglo XIX” que se publicó en 1902, con una buena visión de los aspectos principales del país, este suceso ni siquiera se menciona; y al evaluar la obra del Presidente Bernardo Soto, se exalta su figura sin referirse a este evento como parte del término de su administración. Se ignora al Dr. Carlos Durán y se dice de José Joaquín Rodríguez que su presidencia fue “el resultado del triunfo de las masas, la victoria del pueblo, la obra de la verdadera democracia”<sup>6</sup>. Y, Carmen Lyra, al recordar al Dr. Durán, destaca sus méritos de médico y su proyección en la vida nacional, en tanto que en su breve paso por la Presidencia de la República, entre Bernardo Soto y José Joaquín Rodríguez, sin recordar los sucesos de 1889, tan solo dice que fue seis meses presidente de la República y que fue tan “buen Presidente de Costa Rica, que este corto tiempo hizo por el bien de su patria lo que otros presidentes no han hecho en cuatro años”<sup>7</sup>.

## **2.2. ¿Se origina la democracia nacional a partir de esa fecha?**

Se ha fortalecido la idea del origen de la democracia nacional a partir de esa fecha, valorando el respeto al sufragio, al resultado electoral como expresión de la voluntad política del pueblo.

Sobre estos sucesos queda claro que no se alteró un resultado electoral y que, a partir de entonces, la historia electoral de Costa Rica se lleva a cabo por medio de la participación de

3 Chester Zelaya (Editor). Democracia costarricense. Pasado, presente y futuro. San José: EUNED, 1992, p.237.- Esc. Historia UNA-Centro de Invest. Hist. UCR: Revista de Historia N.º 20, Sección Debates, págs. 135-194. Carlos Meléndez: 100 años de democracia. Fundación F. Ebert. Comisión Nal. Org. Del Centenario de la Democracia Costarricense, pág. 19.

4 Jaime Delgado.- Esc. Historia UNA-Centro de Invest. Hist. UCR: Revista de Historia N.º 20, 1989, págs. 141-159.

5 Eugenio Rodríguez. En: Democracia Costarricense. Pasado, presente y futuro. San José: EUNED, 1992, págs. 97-131

6 Costa Rica en el Siglo XIX. Tomo I, Tipografía Nacional, 1893 pág. 281

7 Carmen Lyra. Un gran civilizador costarricense. En: Luisa González y Carlos Luis Saénz: Carmen Lyra, San José: MCJD, 1977, págs. 135-153



partidos políticos, como instrumentos a través de los cuales, y solo por ellos, se puede aspirar a puestos de elección popular.

Pero, ¿fue suficiente que esto sucediera para exaltar tal fecha con tan grande significado, como originaria de la democracia nacional?

### **2.3. *¿Fue democrática Costa Rica desde 1821 hasta 1889?***

Los sucesos de 1889 nos provocan la pregunta de si a partir de entonces celebramos la forma democrática nacional de convivencia de los costarricenses, entonces, ¿cómo evaluar el período anterior, desde 1821 hasta 1889? ¿Fue democrática la Costa Rica desde 1821 hasta 1889? ¿Hubo democracia? ¿Qué tipo de democracia?

Si valoramos y exaltamos la democracia, como lo hacemos a partir de la conmemoración desde 1942, a partir de la defensa de un resultado electoral, ¿acaso no estamos privilegiando tan solo un aspecto de la vida democrática nacional el cual es la expresión electoral de la vida política? Ni siquiera hacemos referencia a los partidos políticos que son la expresión más amplia de la participación de los ciudadanos, en su preocupación por llevar los mejores gobernantes al ejercicio de los supremos poderes en su nombre.

Y, vinculado a esto, ¿acaso no había procesos electorales anteriores a 1889? Y, de la misma forma, ¿acaso no había un proceso de representación política en la sociedad costarricense que validaba el acceso al gobierno, así como la existencia de la propia institucionalidad estatal y pública, el desarrollo de una ciudadanía política y de un ejercicio de derechos electorales entonces existentes, aunque limitados?

La misma Independencia Nacional y la Guerra Nacional contra los filibusteros norteamericanos quedan casi en un segundo plano cuando la democracia nacional se valora, se festeja y se rememora, año con año, más con este evento que con la celebración de los otros.

### **2.4. *Necesidad de las celebraciones patrias... el camino de la libertad***

Las efemérides nacionales, su celebración, son conmemoraciones de nuestra Historia Patria que ponen de relieve eventos, acontecimientos, personajes, héroes, próceres, beneméritos,

ciudadanos distinguidos, hechos históricos o fechas que nos los recuerdan; que se tienen como relevantes en la formación de la sociedad nacional, en la sociedad independiente, la sociedad democrática y republicana de todas aquellas situaciones que proponemos como coadyuvantes en la definición de lo costarricense, de su identidad, de sus valores, de su lucha continua por la independencia y su consolidación constante.

La historia de los pueblos tiene como hitos, entre otros, los acontecimientos que destacan el camino de su Libertad y de su cada vez mayor presencia, la del pueblo, la de los ciudadanos, en los destinos de su acontecer político.

Celebramos esta fecha del 7 de noviembre, por su presencia en la vida nacional, no como recuerdo, sino como fiesta de algo vivo, por la participación directa ciudadana en la toma de decisiones, en aquella ocasión, en la defensa de un resultado electoral que se creía amenazado, que no era más que una defensa de la representación política y de la misma democracia como sistema de convivencia y de organización social.

### **3. CONFLICTOS Y CONTRADICCIONES POLÍTICAS EN EL SIGLO XIX**

En la vida independentista anterior a 1889 hubo mucho conflicto y contradicción política, económica y social.

El historiador Rafael Obregón, en su obra sobre los conflictos políticos y militares, en las distintas formas que ellos se llevaron a cabo, que él narra, desde 1821 hasta los sucesos de 1889, nos relata más de 100 episodios de esta naturaleza.

Si a ello agregamos la existencia de más de una docena de Constituciones y Constituciones Reformadas en el período desde 1821 hasta 1871, en la forma que se dieron, entendiendo que cada Constitución fue el resultado de un proceso igualmente de contradicción profunda en que se redefinían el Pacto Social y la convivencia nacional, desde el punto de vista político institucional y de desarrollo y reconocimiento de los Derechos y Libertades ciudadanas, como del perfeccionamiento, poco a poco, de la institucionalidad formal, de los poderes públicos y las instituciones que iban naciendo, tenemos que comprender, por ello, que Costa Rica vivía en un grave conflicto interno, no muy diferente del que se vivía en las hermanas repúblicas centroamericanas.



Constitucionalmente, en promedio teníamos una nueva Constitución o Constitución reformada cada cinco años, lo que nos evidencia el duro parto institucional republicano.

Si consideramos que desde 1821 hasta 1890, desde las primeras Juntas de Legados y Superiores Gubernativas y las Jefaturas de Estado hasta las Presidencias de la República, a nivel de los funcionarios que desempeñaron esta Función Ejecutiva, como Jefes de Estado y Presidentes de la República, provisorios o permanentes, reelectos o no, muchas personas ejercieron estos cargos. Durante el período de las Juntas desde 1821 hasta 1823, lo hicieron 14 personas, casi en promedio una por mes, aunque unas lo fueron por pocos días.

Desde 1823 hasta 1848, como Jefes de Estado y Presidente, desde Juan Mora Fernández hasta José María Castro Madriz, independientemente de si se reelegían o no, hubo 18 personas que se desempeñaron en ese cargo, de las cuales solo dos fueron reelectas varias veces, lo que indica que en 25 años igualmente hubo un Jefe de Estado cada 16 meses.

Desde 1848 hasta 1890, durante 42 años, hubo 25 Presidentes, considerando el gobierno interino del Dr. Carlos Durán, donde la presidencia se ejerció en promedio 20 meses por cada Presidente, independientemente de si se reelegían o no.

Es claro que hubo procesos de reelección largos como el de Juan Mora Porras de 10 años o el de Juan Mora Fernández, también de 10 años.

Hasta aquí, hubo un proceso de gran inestabilidad política en este sentido del acceso al gobierno. De hecho, desde 1821 hasta 1890, durante 69 años, hubo 57 Jefes de Estado y Presidentes en un promedio de uno cada 14 meses, lo que evidencia un Estado y una República en formación y evolución económica y política institucional bastante agitada.

### ***3.1. El inicio de la estabilidad política***

A partir de 1890, se inicia un proceso de estabilidad política que se expresa en la continuidad de las administraciones de cuatro años cada una, sin mayor interferencia, y donde el ejercicio presidencial se realiza con bastante normalidad.

Aún cuando en este período y hasta 1948 se pudieron reelegir una vez don Rafael Iglesias Castro y Cleto González Víquez, y dos veces Ricardo Jiménez Oreamuno, haciendo

excepción de la situación provocada por el Golpe de Estado de Federico Tinoco Granados y el período Provisional de Juan Bautista Quirós y Francisco Aguilar Barquero, todos los gobernantes llevaron a cabo su gestión por el plazo de cuatro años desde su nombramiento.

Desde entonces hasta hoy, pasando también por la crisis de 1948-1949, todos los ejercicios constitucionales de gobierno se han dado regularmente por cuatro años. Así en los 58 años de este período, 1890-1948, de 18 gobiernos, hubo 13 de cuatro años consecutivos cada uno; uno de tres, el de Alfredo González Flores; dos de Tinoco de un año, y los menores de un año de Juan Bautista Quirós y Francisco Aguilar Barquero, con un total de 13 gobernantes que ejercieron cuatro años cada uno.

Comparado este período con el anterior a 1889, en el primero hubo 57 Jefes de Estado y Presidentes, y en el segundo, hasta 1948, hubo 19 gobernantes; en once años menos de gobierno, una menor cantidad de gobernantes que expresa la estabilidad nacional lograda a partir de 1890, si exceptuamos que durante el periodo 1919-1920 hubo tres.

Si tomamos en cuenta el período que viene desde 1948 hasta hoy, igualmente tenemos que reconocer una gran estabilidad política institucional, expresada en ejercicios de gobiernos de cuatro años cada uno, exceptuados los años de 1948-1949.

En estos últimos 63 años ha habido 17 gobiernos, 16 de ellos de 4 años cada uno, con un total de 14 gobernantes, dos de ellos reelectos una vez, José Figueres y Oscar Arias.

El primer gobierno de Figueres fue de facto, no constitucional, porque el Congreso había anulado la elección de Otilio Ulate, y porque Figueres se impuso a Ulate durante 1948-1949 entregándole, por reconocimiento de las elecciones de 1948, la presidencia a partir de noviembre de 1949, cuando inició el proceso de estabilidad y regularidad de las administraciones presidenciales de esta época.

### ***3.2. Tres momentos en el desarrollo político institucional***

Destacan tres momentos en el desarrollo político institucional. Antes de 1889, desde 1890 hasta 1948 y desde 1948 hasta nuestros días, donde lo relevante es el ejercicio del Gobierno, en el que se aprecia un proceso lento hacia la estabilización y la aceptación cada vez más consensuada de los resultados políticos que se expresan en gobernantes y gobiernos.



El primer período hasta 1871, durante los primeros 50 años de vida independiente, fue de gran inestabilidad constitucional, con una decena de constituciones. Mientras que en el período que va desde 1871 hasta 1948, durante 77 años, solo tuvimos la Constitución del 71 y la Constitución de 1917-1919, que resultó de la alteración institucional que se produjo. Y desde 1948 hasta hoy, en 62 años, hemos tenido solo una Constitución.

### ***3.3. Formación de grupos y clases sociales nacionales***

En el primer período, desde 1821 hasta 1871, la conflictividad política institucional, antes indicada, expresa entre otros factores, el surgimiento y formación de grupos y clases económicas productivas que van manifestando su interés en organizar, ordenar y administrar el Estado, de acuerdo a sus particulares intereses. Esto vinculado con el desarrollo de las actividades económicas que se heredaron del período colonial, junto con las nuevas que empiezan en los mismos días de la Independencia, y con la particular expansión del café en el Valle Central, y las primeras exportaciones de café a Europa. Además, con el proceso de acumulación de capital que empezaba a formarse con la minería, la caña de azúcar, el negocio de tierras, el desarrollo de sociedades mercantiles y económicas, la aparición de las primeras manifestaciones de instituciones financieras, actividades alrededor de las cuales surgían estos nuevos grupos sociales.

A ello se sumaban el proceso educativo cultural; el impulso de imprentas, periódicos y publicaciones; los procesos de alfabetización, aunque débiles en general durante todo el siglo XIX, pero con importancia.

### ***3.4. Fortalecimiento de la estabilidad política nacional***

En el segundo período, especialmente a partir de 1871 con la Constitución, con la Ley General de Educación de Jesús Jiménez Zamora en 1869, y con la inserción ya lograda en el mercado europeo; la apertura que se inicia para la inversión extranjera en obras claves para el desarrollo económico nacional, en ese momento complementarias, como lo fue el ferrocarril, los nuevos procesos de extracción minera, las plantaciones bananeras, la electricidad, el desarrollo de los puertos, especialmente el de Limón y luego Puntarenas, con la llegada también del ferrocarril allí; y con los grandes procesos migratorios de europeos, negros y chinos; y el desarrollo urbano, especialmente de la ciudad de San José; con una Constitución fácilmente reformable, las contradicciones económico sociales al interior de los grupos gobernantes

se superaron o hallaron fácil solución con las reformas, fortaleciendo la estabilidad política nacional, aparejada de la estabilidad económica que se tenía. Los sucesos del 7 de noviembre derivan en parte de esta consolidación democrática nacional. Los liberales exaltarán el Orden, el Progreso, la Libertad como sus estandartes en esos años.

### ***3.5. La forma democrática nacional surge desde 1821***

En todo este período se vivía una forma de democracia, la surgida desde 1821, diseñada en cierta forma en la Constitución de Cádiz, por influjo de la Revolución Francesa. Pero, también, con la penetración lenta, pero sólida de las ideas liberales, del enciclopedismo francés, del iluminismo norteamericano y la ilustración española, acompañadas del conocimiento que se iba adquiriendo de las luchas independentistas de la América Española que empezó a llegar a Costa Rica, en los primeros años del siglo XIX, y a la Capitanía General de Guatemala, a la que pertenecíamos como parte de la Administración colonial española.

Los sucesos del 7 de noviembre no podemos aislarlos de esta raíz de la representación política, como parte del ideario republicano, de la filosofía liberal, que va penetrando en el país, en sus mejores y más ilustrados hombres.

### ***3.6. Libertad económica principal causa de la lucha política***

Con base en la protesta y resistencia indígena continental que fue permanente, tomando en cuenta a los esclavos negros traídos desde el siglo XVII, a los diversos grupos mezclados, incluso con españoles, criollos o peninsulares, se va a gestar el conflicto de la Independencia de España, entre los españoles criollos que demandaban libertades económicas, principalmente, que el régimen colonial no estaba dispuesto a darlas, por lo que la lucha política se tornó el principal elemento para poder tomar decisiones propias.

Por su parte, las Reformas Borbónicas habían permitido desarrollar formas de organización políticas en la colonia, con capacidad de tomar decisiones y de consultar a los habitantes, que formaban parte de la estructura dominante del poder, como fueron los cabildos, donde se pretendía mayor presencia criolla; lo que empezó a cobrar forma cuando en España estalló la crisis de la monarquía en 1808 que desembocó en las Cortes de Cádiz y la redacción de la Constitución de 1812.



En lo económico, las Reformas Borbónicas habían liberado bastante el comercio. Los conceptos de Igualdad y Libertad empezaban a penetrar y fortalecerse en las colonias españolas.

#### **4. LA CRISIS DEL IMPERIO ESPAÑOL Y EL MOVIMIENTO JUNTISTA**

Centroamérica, entre 1808 y 1821, va a conocer distintos movimientos antiespañolistas; y el joven costarricense estudiante de medicina en Guatemala, Pablo Alvarado, lanza el primer grito de Independencia, lucha que va a mantener por más de 10 años; quien fue privado de su libertad el 15 de setiembre de 1808, por su lucha a favor de la Libertad y la publicación de una hoja volante "El hispano-americano", considerada "sediciosa".

La crisis del imperio español hizo que la Francia napoleónica le invadiera; lo que desató la llamada lucha por la Independencia de España, que tuvo repercusiones en el continente. La destitución de los reyes españoles y la imposición de José Bonaparte produjo el levantamiento de Madrid; a la par, las instituciones monárquicas dominadas por los franceses convocaban a la calma y la paz, lo cual no impidió que se desarrollaran Juntas en las Provincias de España, lo que hacía que cada región tuviera su propio gobierno.

La Junta Central de Madrid representó la creación de un nuevo Estado español, con origen popular, con representantes de las Provincias, en condición de igualdad, y llamó a las colonias americanas a que formaran Juntas y tuvieran representación en la Junta Central, que fue disuelta en 1810. Mientras tanto, Napoleón desde Bayona hacía su cuartel de operaciones, primero con su Estatuto, y luego con la convocatoria a las Cortes para redactar la Constitución, reconoció la libertad de imprenta, la libertad personal, la igualdad, la inviolabilidad de domicilios y convocó para que los territorios ultramarinos se hicieran representar, dando igualdad plena a todos los españoles, de todas las partes del imperio.

##### **4.1. Origen del Estado de Derecho**

Así se reunieron las Cortes, finalmente, en Cádiz, donde se discutía de soberanía nacional, división de poderes, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el autogobierno para las colonias americanas; se le negaba al monarca ser la fuente del poder y se redactaba una Constitución sin participación del monarca. Cuando se discutió la división de poderes, surgió el Poder Ejecutivo como un órgano limitado por lo que le establecieran las leyes, configurándose en su origen el Estado de Derecho. Allí se habló de Pacto Social, Voluntad

General, Representación, defensa y resistencia frente al tirano. Con la Constituyente se adquirió la condición de hombres libres.

#### ***4.2. Las Cortes representan la nación y los cabildos a los pueblos***

Los diputados a la Constituyente debían ser electos por los Ayuntamientos. Florencio del Castillo, diputado costarricense ante las Cortes, había señalado que si las Cortes representaban a la nación, los cabildos representaban a los pueblos en particular, como parte de la soberanía depositada en los habitantes.

La otra cuestión importante de discusión fue la de la ciudadanía, que la tenían todos los españoles, considerados todos iguales, y se señala quiénes dentro de los ciudadanos tendrían los derechos políticos, situación que excluyó a una buena parte de la población americana.

#### ***4.3. Las restricciones electorales***

Las exclusiones que se establecieron para ejercer el voto<sup>8</sup> pasaron a las primeras constituciones americanas. Así empezaron a evolucionar desde esos años no solo el derecho electoral y los derechos políticos de los costarricenses, sino también los mismos conceptos relacionados con la representación política, originándose con la Constitución de Cádiz las llamadas Diputaciones Provinciales, que tenían por antecedente al movimiento juntista español.

Con la creación de las Diputaciones, la Capitanía General de Guatemala se dividió en dos diputaciones, lo que no era del agrado de las autoridades coloniales aún dominantes. La de Nicaragua y Costa Rica con 7 diputados, de los cuales 3 eran de Costa Rica.

La Independencia finalmente fue declarada por la Diputación de Guatemala, el 15 de setiembre de 1821 en nombre de Centroamérica, comunicando esta decisión al resto de la región, para que en 1822 se reunieran de nuevo y decidieran de manera definitiva.

El 28 de setiembre, la Diputación de León declara la independencia esperando se aclaren los acontecimientos que la rodean. Esta noticia llega a Costa Rica el 13 de octubre, momento

---

<sup>8</sup> Julio Sánchez Gómez. La Constitución de Cádiz y América. En: La Constitución de Cádiz y Florencio del Castillo, legado de una época. San José: EUNED, 2011, págs. 1-77.



a partir del cual se desata una discusión en los pueblos y se nombran delegados para reunirse en Cartago el 29 de octubre, donde se decide la Independencia, manteniendo interinamente al gobernador colonial hasta el 12 de noviembre cuando se desconoce su autoridad.

## 5. SURGIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Se nombró una Junta de Legados de los Pueblos, que fue la primera forma de gobierno independiente que tuvo Costa Rica, la cual gobernó hasta el 1 de diciembre de 1821, cuando se aprobó la Constitución denominada “Pacto Social Fundamental” o “Pacto de Concordia de Costa Rica”, a partir de la cual se crea una Junta Gubernativa, hasta la constitución de los tres poderes, en 1824 y 1825, por la República Federal y la Ley Fundamental, respectivamente.

Así, el surgimiento de la representación política, para el ejercicio de los órganos de gobierno, estaba sucediendo. A partir de estas fechas, sigue la evolución de la representación política, como expresión suprema de la voluntad general de la nación costarricense, que emerge a la vida independiente.

En el título de la Constitución del 1 de diciembre de 1821 está claro que quienes la redactaron, “Pacto Social” o “Pacto de Concordia”, tenían conocimiento de las ideas liberales y del pensamiento político liberal gestor de estos conceptos, de la voluntad general y de la soberanía popular que contenían.

Quienes participan del proceso de la Independencia como gestores directos pertenecían a las clases criollas. Con la Independencia y con los documentos que redactaron asegurándola, desde el punto de vista de acceso a la administración del gobierno, igualmente establecieron criterios de representación que se consolidaron rápidamente, manteniendo las exclusiones que ya se habían establecido en Cádiz, y contribuyendo desde ese momento a impulsar un proceso elitescos, de pocas personas con posibilidad real de acceder a los puestos de dirección del Gobierno, y educando rápidamente en el respeto a esa estructura política que emergía, exaltando la libertad de los habitantes y la condición de ciudadanía frente al súbdito y el vasallo del período anterior.

### 5.1. Nueva condición y situación democrática

Surgía, igualmente, una condición y situación democrática nuevas. La nueva organización política y el nuevo Estado no eran el Estado monárquico. Este había sido superado. Surgía el

Estado republicano. Y a nivel centroamericano, también, el que influía para el desarrollo local, con un concepto claramente representativo, popular, soberano e independiente.

Se estructuró un proceso de selección primario, en los pueblos, en Partidos y en Departamentos, de conformidad con la división administrativa primaria que se había elaborado. A los efectos electorales de los Supremos Poderes, los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, como se había establecido en Cádiz, conformarían Juntas Populares que nombraran a los electores de las Juntas de Parroquia, quienes a su vez nombraban a los miembros de las Juntas de Partido, los cuales procedían a escoger a los ciudadanos que fungirían como Diputados para integrar el Poder Legislativo, y emitir el voto para el Poder Ejecutivo, el Judicial y el Conservador, que existió en 1825.

Para obtener la condición de elector se requería ser varón, mayor de edad, tener una propiedad con valor determinado por la Constitución o la Ley, con manifestación pública del voto. Pero para ser diputado se requería, además, tener una propiedad cinco veces más alta en su valor que la del elector. Para ser Jefe de Estado, además, se pedía ser del estado seglar, mayor de treinta años y con una propiedad 10 veces más alta en su valor que la del elector.

Así, desde el origen mismo de la vida independiente y republicana, se establecieron reglas que limitaban la representación política a un pequeño grupo que actuaba en el proceso selectivo. No había voto directo ni universal.

En las Constituciones posteriores, igualmente se fueron estableciendo requisitos similares sobre los existentes. La ciudadanía se fue regulando sobre la base de 25 años cumplidos, o 20 si eran profesores de alguna ciencia, o padres de familia, con casa propia, con cierta cantidad de capital, que pudieran sostener familias. En 1838, se había subido la condición de los electores, en su valor económico, en un 100%, al igual que para los de Departamento. En algunas constituciones, se dispuso la edad de 18 años. En la Constitución de 1847, se estableció la condición de saber leer y escribir para ser ciudadano, lo que restringió abrumadoramente este derecho de ciudadanía y redujo sustantivamente la cantidad de electores.

En 1844, se dividió la población del país en Juntas Populares, con base en una población de 5000 personas, con capacidad de elegir una persona propietaria y un suplente. Se exigía 25 años de edad para tener derecho a votar, ser casado o viudo, cabeza de familia, ser dueño de una propiedad.



Así se fue configurando la condición de ciudadanía y de representación popular restringida durante el siglo XIX.

La Constitución de 1871 que reguló las elecciones de 1889 mantuvo, en términos generales, las condiciones de ciudadanía y de ejercicio de derecho político ya existentes. Mantuvo los dos grados de votación, el primero a todos los ciudadanos en ejercicio y el segundo a los que ellos designaren como electores. Ya existía la división provincial y se elegía a un propietario por cada 8000 habitantes y a un suplente por cada 12000. Se le daban dos diputados a Guanacaste y a la Comarca de Puntarenas, uno.

En el Censo de Población de 1892, se indica que la población del país era de 243.205, mientras en el Censo de 1883, se indicaban 182.073 habitantes. El total de hombres en 1892 se estima en 122.480, y de todos los habitantes, solo 48.215 sabían leer y escribir<sup>9</sup>.

De esta manera, el 7 de noviembre de 1889 se conocía el número de electores total, en un aproximado al 0.3 % de la población nacional. La elección por sí misma, en correspondencia con el sistema electoral de la época, era el resultado de la representación nacional.

Por el voto público que se aplicaba, se sabía cuál era el comportamiento de los electores, y por ello, se pudo deducir que los actos provocados por la gendarmería el día 7 podrían presagiar un intento de golpe de estado que motivó la movilización popular que finalmente impuso la aceptación del resultado electoral.

Al tomar en cuenta estos datos y compararlos con la forma de representación y la participación de los electores actuales, es claro que hay mucha distancia en el contenido de la misma. Hoy es directa, universal, para mayores de 18 años, sin restricción de ningún tipo ni racial, de educación o económica. Además, con las reformas recientes, con mayor grado de participación popular por el Referendo y el Plebiscito ya establecido en la legislación constitucional y especial, y hasta con la revocatoria de mandato a nivel municipal.

Si ya está establecida la revocatoria de mandato a nivel municipal, ¿por qué no avanzar hacia la revocatoria del mandato nacional?

9 Censo de Población 1892. Ministerio de Economía Industria y Comercio. Dirección General de Estadística y Censos. San José, Dic. 1974

## **6. 7 DE NOVIEMBRE: LA PUREZA DEL SUFRAGIO Y EL RÉGIMEN DE PARTIDOS**

Destacar la fecha del 7 de noviembre como fundamento de la Democracia Nacional se hace en nombre de la pureza del sufragio, en ese momento, porque supone siempre reconocer en esa fecha una práctica política restrictiva, y porque se practicaron diversos tipos de fraudes, antes de 1948.

### ***6.1. El 7 de noviembre y el sistema de partidos políticos***

El 7 de noviembre debe destacarse desde otra dimensión. A partir de ese año, se establece un régimen o un sistema partidista, que funciona hasta nuestros días, mediante el cual se lleva a cabo el ejercicio de derechos políticos, siendo los partidos políticos los instrumentos únicos por los cuales los ciudadanos pueden igualmente hacerse representar.

El sistema de partidos es de cierta una forma una manera disfrazada de la elección por grados, para escoger candidatos, desde el interior de los partidos que se presentarán públicamente, para que la totalidad de los ciudadanos voten por ellos. Un ciudadano, para optar a un puesto de elección popular, tiene que formar parte de un partido político, ser escogido dentro de ese partido por los mecanismos que en él se establezcan para ser postulado ante los electores, quienes finalmente con su voto deciden el resultado electoral y la composición de los órganos de gobierno, sea el Poder Legislativo o el Ejecutivo, o el de las municipalidades y las alcaldías.

Se definió y aceptó como sociedad que el conjunto electoral, en su totalidad, participa por medio de estos instrumentos, con los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, sus ideales, sus esperanzas, su manera de ver la sociedad, sus valores ciudadanos y cívicos, su forma de entender la justicia social, los derechos y libertades y la participación ciudadana; así como la responsabilidad de los representantes populares ante los órganos o instancias en que actúan, su responsabilidad ante el manejo de la cosa pública, sus valores éticos que marcan y definen su quehacer ciudadano, y la capacidad de ejercer el control político cuando tienen que realizarlo, y la capacidad de rendir cuentas cuando se les solicitan al gobernante y al funcionario público.

### ***6.2. 1889: se fortalece el sistema de partidos políticos***

El sistema de partidos políticos salió fortalecido en 1889, lo que fue una manera de fortalecer la democracia política como sistema de convivencia, que se ha ido perfeccionando.



El resultado histórico posterior fue mejor que el anterior, en el ejercicio de estos derechos y en la ampliación de los mismos.

Aún sin partidos políticos, antes de 1889, y con los mecanismos de votación y elección restringidos a pocos ciudadanos, hay que decir que hubo democracia nacional en formación, la cual descansaba su base en otros pilares que no eran los electorales, aún débiles y poco asentados en la conciencia ciudadana; de allí su validación en la vida nacional y en la conciencia ciudadana. Esos pilares fueron el desarrollo de las libertades y derechos individuales.

### ***6.3. 1889: el pueblo, nuevo actor social***

Un elemento que es importante tener en cuenta para comprender mejor los sucesos de 1889 es que para esa época ya había aparecido un nuevo actor social organizado, la clase trabajadora costarricense. Especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, por el desarrollo de las actividades económicas en el país y en el Valle Central; por el desarrollo urbano y por el proceso de inversiones extranjeras, que obliga además a traer mano de obra extranjera europea, asiática y negra, con experiencia organizativa y de lucha social parte de ella; pero también por las propias experiencias del desarrollo local, habían empezado a aparecer organizaciones de trabajadores. Primero las sociedades mutualistas, de socorros mutuos o de mutuo auxilio, de composición policlasista, que creaban el germen de la organización de los trabajadores. Después de 1874, surgen organizaciones clasistas, en el entendido de que solo agrupan trabajadores, obreros o artesanos, con lo cual la sociedad costarricense empezó a perfilarse y a tomar conciencia de ser una sociedad dividida en dos grandes componentes humanos, los poseedores de la riqueza y los generadores de esa riqueza con su trabajo.

En esta época, igualmente aparecen huelgas, desde 1869 en el sector público nacional; luego en el sector privado, en la construcción del ferrocarril, las nacientes bananeras y otras actividades que alcanzaron las costas y puertos.

Cuando se inicia el origen de los partidos políticos, primero, como un sentimiento de adhesión a una causa, como fue la de los liberales para quienes existía el partido liberal como un espacio de pertenencia o identificación ante su ideario o su filosofía política. Los trabajadores también desarrollaron un partido de obreros y artesanos en 1886, dirigido por Félix Arcadio Montero, el último Rector de la Universidad de Santo Tomás, donde se identifican por su condición ocupacional. Cuando se formalizó el sistema de partidos, Félix Arcadio inscribió el

partido Independiente Demócrata que llamaba, en 1893, en esta postura clasista costarricense de finales del siglo XIX, a organizar a los chaquetas, descamisados y descalzos contra el Olimpo y los Levitas.

La lucha política tenía otros semblantes. Con este partido y con otros que eligieron representantes de los trabajadores a finales del siglo XIX, aún con las limitaciones existentes de representación, los niveles de lucha social y política de los diferentes grupos de la sociedad nacional emprendían nuevos caminos y derroteros.

Los derechos políticos, hasta 1889, estaban reducidos como se ha señalado. El sistema de partidos y la irrupción de estos nuevos actores se fortalecen a partir de 1900 cuando aparecen los sindicatos y las ligas de obreras; en 1905, las federaciones de trabajadores; en 1913, la Confederación General de Trabajadores y la celebración del Primero de mayo como día internacional de lucha obrera en el país; más las corrientes antiimperialistas que se gestan en la primera década del siglo XX, con actores importantes como Ernesto Rohrmoser o Ricardo Jiménez, a la par de una intelectualidad contestataria al régimen liberal imperante, entre quienes estaban Joaquín García Monge, Omar Dengo, Carmen Lyra, José María Zeledón Brenes, los científicos Jiménez Rojas, y otros más, crean el ambiente para los cambios siguientes.

## 7. AMPLIACIÓN DEMOCRÁTICA ELECTORAL

No casualmente, el 17 de mayo de 1913 se establece el voto directo; en 1925, el voto secreto; en 1936, se señaló como un deber ciudadano ejercer el voto; y el 19 de junio de 1936, se estableció el 40% de votos válidamente emitidos a favor de un candidato, para designarlo como Presidente, medidas que refortalecieron el proceso en su agilidad procesal y democrática.

En la década del 20, se inició de manera intermitente el uso de la cédula de identidad, hasta que finalmente se estableció y, se regulariza no solo la identidad del ciudadano sino también la del elector. También, en 1925 se crearon el Consejo Nacional Electoral, aunque todavía sujeto al Poder Ejecutivo; y el Registro Cívico, para probar la ciudadanía como el derecho del sufragio. En 1946, se le dio más independencia, aunque bajo mucha influencia del Ejecutivo. Este mismo año, se aprobó el Código Electoral, por Ley N.º 500 del 18 de enero, que rigió a partir del 1 de junio, el cual estuvo vigente hasta el 10 de diciembre de 1952, cuando el Presidente Otilio Ulate le puso el Ejecútese al nuevo Código Electoral, posterior a los sucesos de 1948. Ese código llegó hasta el 2009, cuando se aprobó el actual Código Electoral en Ley N.º



8765 el 19 de agosto en el momento en que el Presidente Oscar Arias le puso el Ejecútese de su publicación, el cual reguló las elecciones del 2010.

### ***7.1. Reconocimiento del voto de la mujer y los jóvenes***

En 1949 se estableció el reconocimiento del voto de la mujer, con lo cual se universalizó el mismo. No fue una lucha fácil. Fue de larga data. El mismo Presidente José Joaquín Rodríguez, actor de los sucesos del 7 de noviembre de 1889 que recordamos, propuso el reconocimiento del voto para las mujeres, sin que pudiera aprobarlo en su administración. Desde entonces, fue una preocupación política y de atención de distintos sectores sociales. Más tarde, destacaron las mujeres que organizó Ángela Acuña con su Liga Sufragista. También los constituyentes del 17 de noviembre que intentaron aprobar este reconocimiento. A finales de los años 20 e inicios de los 30, la misma Carmen Lyra, como militante comunista, sostenía que el problema de los derechos de las mujeres se resolvía cuando se solucionaran los problemas de toda la clase trabajadora, y no con luchas separadas de hombres y mujeres, como una corriente sufragista proponía.

Después de los sucesos de la lucha estudiantil, juvenil y popular contra la ALCOA, en la década del 70, el Presidente Figueres, de manera audaz, y quizá quitando una bandera de lucha estudiantil y juvenil, impulsó el voto de la juventud, con el reconocimiento del voto a los mayores de 18 años, aparte de haber creado, de igual manera, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes complementando esta visión de atención a la gente joven.

### ***7.2. La democracia costarricense descansa en la evolución de sus libertades y derechos***

La democracia costarricense no descansa en la existencia de derechos políticos ni en su evolución. Estos son parte de ella. Más, la democracia costarricense descansa en la evolución de sus libertades y derechos ciudadanos que, constitucionalmente, durante todo el siglo XIX se fueron fortaleciendo y ampliando, independientemente del número de constituciones, y de los conflictos políticos y militares que se dieron; de la misma manera que con el surgimiento de la Sala Constitucional de la República, se han refortalecido desde 1989. En toda esa conflictividad decimonónica, siempre resultaron triunfantes y fortalecidos los derechos y libertades ciudadanos.

Los derechos políticos son parte de los derechos y libertades generales, aunque se regulen de manera especial. Son parte porque devienen de la condición de hombres libres, de

ciudadanos en una República y en una sociedad basada en principios democráticos liberales. Sin esta condición no existirían, como no existieron en el período de la dominación española.

Existen porque hay un concepto de vida democrática que se sustenta en una idea de representación política que solo puede hacerse por la expresión de la voluntad y de la soberanía popular, de cada persona, de manera directa, delegándola para su ejercicio, que adquiere por ello la condición de Autoridad o Gobernante. Esta representación, en una de sus principales manifestaciones, se lleva a cabo mediante el sufragio.

El sistema de partidos políticos, en sí mismo, es limitativo en tanto que solo expresa a las personas que alrededor de ellos se agrupan y participan, y de quienes son motivados a expresar su voluntad votando por determinado partido.

Sí es de destacar que el conjunto de los partidos expresa, activamente, la mayor voluntad general política, y plural, de la representación ciudadana en cada proceso electoral de la sociedad costarricense.

El ejercicio de libertades y derechos ciudadanos es total, abarca a todas las personas y ciudadanos independientemente de si tienen conciencia o no de aquellos, de su existencia, que los gozan y realizan, por lo demás, que son irrenunciables.

Algunas libertades son herencia de la Declaración de los Derechos del Hombre, de carácter universal, por la condición de seres humanos, como son la vida, la libertad, la igualdad, la fraternidad, la propiedad y el mismo derecho a la rebelión política, que es el derecho político más sagrado, porque garantiza la existencia del orden político, de la representación ciudadana, la democracia misma, la armonía del gobernante con el gobernado. De modo que si un gobernante se aparta de la voluntad general; de la relación del mandato que recibe; si gobierna contra el pueblo, se convierte en un déspota, un tirano, un sátrapa o un gobernante autoritario; el pueblo, en uso de su representación, tiene el derecho natural de destituirlo, incluso con la rebelión, para nombrar a otro que represente mejor la armonía social, el pacto social de la voluntad expresada por la representación popular; en este caso, en la forma de rebelión. En este sentido, lo que más evoluciona son los Derechos Ciudadanos, que son los que cada sociedad o comunidad política se otorga o reconoce a sí misma.



En la sociedad democrática, el pueblo hace uso de esta rebelión política en cada proceso electoral, cuando tiene oportunidad de evaluar y valorar la gestión del gobernante, de darle oportunidad de continuar al partido que representa o cambiar de partido; porque en esta época no tenemos, como existía en el siglo XIX, la posibilidad de la reelección consecutiva, hasta en tres y en dos períodos, como se dio con el Jefe de Estado Juan Mora Fernández, y con los Presidentes Juan Mora Porras y Rafael Iglesias, donde los electores podían depositar su confianza, en ese caso, en las personas como en sus partidos.

Actualmente, solo con la reelección alternativa, como funciona, se puede depositar la confianza en una persona con su partido, pero el sistema está estructurado para que pueda cambiar la persona y permanecer con confianza el partido, como también se ha dado en las administraciones de 1970-1978, 1982-1990, 1998-2006 y 2006-2014, períodos en que han gobernado los partidos Liberación Nacional o la Unidad Social Cristiana, de manera continua, con dos presidentes distintos.

El período anterior a 1889 fue sin lugar a dudas una etapa de construcción de la sociedad y el Estado costarricense, del régimen de sus libertades y derechos, y de lentamente ir puliendo los mecanismos de la representación ciudadana, por medio de los Derechos Políticos.

## **8. REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN DOBLE DIMENSIÓN**

Hasta 1889, la representación política restrictiva no impidió que quienes actuaban, finalmente, como electores, tuvieran la oportunidad de votar por el gobernante y escoger a los miembros del Poder Legislativo.

Con el voto directo esto se mejoró. Hoy, la representación política se hace directa en la doble dimensión, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y en el poder municipal. En el primero, la representación se hace concentrada en un solo partido, el que gana las elecciones, quien automáticamente, pasa a ejercer la representación en nombre de toda la sociedad electoral. En el segundo y tercero, se hace proporcional al número de votos de cada partido, por lo que la integración de ellos, por los representantes electos, es más amplia, por ello más representativa popularmente.

La Democracia es el sistema, el régimen de convivencia y de organización sociopolítico. La democracia política es la que en la Democracia ejercen los ciudadanos, por medio de sus

mecanismos de representación, particularmente con el sufragio, adicionado al Referéndum y el Plebiscito, para la participación y expresión directa de la voluntad, sin delegarla en representación alguna.

Si los mecanismos de representación son restrictivos, la democracia política es restrictiva y solo expresará, principalmente, los intereses de quienes por ese sistema se representan. De allí que la Democracia política pueda tener adjetivos como oligárquica, burguesa o popular.

### **8.1. Régimen de partidos políticos**

En cuanto al régimen de los partidos, estos se dieron desde 1889 con las limitaciones que las leyes establecían para el ejercicio de derechos políticos. En ese sentido restrictivos y excluyentes, solo participativos a quienes tenían los derechos ciudadanos y de elección. En esta dimensión se ha evolucionado, y bastante.

En general, los partidos políticos con candidatos a la Presidencia de la República son pocos, por procesos electorales. Cuando más han habido en las elecciones de 1998, 2002 y 2006, en las que se llegó a tener 14 partidos inscritos.

Igualmente, se experimentó en este período un ascenso en el nivel de abstención electoral, es decir, en aquellos ciudadanos que se vuelven indiferentes ante el proceso electoral mismo y optan por no expresar de ninguna manera, en urnas, su voluntad política y su derecho de representación; sencillamente no se presentan y no producen sobre el proceso electoral ningún impacto más que el dato de abstencionistas.

Esta masa es indiferente a cualquiera de los candidatos y de los partidos que participan en una elección, pero no son indiferentes a la vida en democracia.

Históricamente, ha habido una norma que no llega al 20% de abstencionismo, excepto en estos procesos electorales, en que subió a 34% y en el 2010 bajó ligeramente.

Cuando el voto era de electores designados por los ciudadanos en ejercicio (elecciones en dos grados), el abstencionismo estaba más controlado y casi no existía, por la misma condición de presión sobre los mismos. Con el voto secreto, aparece el abstencionismo, especialmente después de 1949, por la no presentación del votante. El alto abstencionismo de la elección



de 1953 es natural con la proximidad de los sucesos de la llamada guerra civil de 1948 y en la ausencia de las fuerzas históricas importantes de esa década que estaban marginadas de participar electoralmente.

Los abstencionistas, hoy no, solo son indiferentes al candidato y partido que gane, sino también a los otros partidos con sus candidatos, porque no sienten amenazada su estabilidad por ninguno, y de alguna manera, en el inconsciente esperan mejorar su situación con cualquiera que sea el ganador. En la práctica, son los abstencionistas un número que se agrega informalmente al ganador. Ello explica, en parte, la alta aceptación nacional de los resultados de cada proceso electoral.

Para que el abstencionismo pueda convertirse en una fuerza positiva de reacción a lo existente, tendría que reformarse la legislación, para obligar que una vez que no se ha cumplido en la primera ronda con el 40% de los votos válidos, también en la segunda ronda se exija un 40% de votos válidos, bajo sanción de que si no se obtiene, se pasaría a una tercera vuelta, con candidatos nuevos ofertados, por lo menos por esos dos partidos finalistas, con resultado definitivo. Solo de esta manera se podría interpretar el abstencionismo en forma positiva o de desencanto total de los partidos existentes o del sistema electoral, si fuera del caso.

El otro elemento a destacar es que en abundancia de partidos políticos, no aumenta el número de electores. Las elecciones desde 1998 demuestran justamente esto, que a mayor número de partidos, aumentó el abstencionismo, pero en las del 2010, disminuyeron los partidos y disminuyó el abstencionismo.

La democracia política o electoral sí se enriquece al posibilitarles a los electores, o al pueblo electoral, más oportunidades de representación política y partidaria, al acercarles a los votantes las mesas electorales en las comunidades, con más distritos electorales y oportunidades de votación. Pero este proceso no ha fortalecido la decisión de votar. En este mismo período se han aumentado los sitios de votación y también ha aumentado el abstencionismo. De esta situación se favorecen más los partidos más viejos históricamente, con vida activa, con participación en los procesos electorales y preferentemente, aquellos que han ejercido el gobierno nacional, han tenido más diputados, y del mismo modo han ejercido el gobierno local y han tenido más regidores y síndicos.

Los partidos pequeños, los que participan por primera vez se encuentran con las limitaciones económicas de lo que los procesos electorales demandan, de las dificultades de llegar con su organización y propaganda a todo el país y, con la peor de las dificultades, de poder asegurar y cuidar los votos con miembros de mesa propios.

Cuando el Tribunal Supremo de Elecciones ha fortalecido la presencia de sus Auxiliares de Mesa, ha fortalecido la democracia electoral, en su etapa final, la del conteo de votos. Cuando se han impugnado resultados electorales con cierta fuerza, es allí donde el partido afectado reclama revisión de mesas, porque no ha tenido delegados que cuiden sus intereses en la mesa electoral.

Queda en debilidad aún el financiamiento electoral de las campañas electorales para todos los partidos políticos sin exclusión, con base en que cada elector cuenta, en su favor, en la distribución global de los gastos nacionales electorales aprobados para los procesos electorales. Un factor bastante democrático es éste que eliminó el control plutocrático de los partidos y los procesos electorales, y en cierto modo, de los mismos candidatos.

## ***8.2. La importancia del Tribunal Supremo de Elecciones***

La Constitución Política de 1949 hizo surgir al Tribunal Supremo de Elecciones como el máximo órgano encargado de todo el proceso electoral, no solo su administración y organización, sino también la parte declarativa de los resultados de manera inapelable; otorgándole, además, una función de Tribunal especial por la interpretación auténtica de las disposiciones electorales y fortaleció el régimen de representación política y la misma democracia nacional.

Hoy, con el TSE, tenemos sin lugar a dudas más democracia que en los períodos precedentes a 1949; más seguridad y certeza en el resultado de las votaciones; más posibilidades democráticas de garantizarles a los ciudadanos el mayor de los derechos, el político, el de elegir a los gobernantes, a las autoridades públicas que administran el Gobierno y que tienen la obligación de responder a los votantes por su gestión y a velar por sus intereses y; procurar el mayor bienestar social.

La democracia electoral nacional la podemos caracterizar como la evolución de la Democracia costarricense, de su régimen de libertades y derechos, de la configuración como parte de estos derechos políticos, en capítulo especial, por el respeto ciudadano a los procesos



electorales; por el respeto y sumisión de los ciudadanos ante la voluntad expresada el día de las elecciones, con aceptación plena de sus resultados y de las autoridades electas, en las elecciones libres y periódicas, en la división de poderes que reconoce la Función Electoral como un poder más de la República y de la estructura estatal; por la ampliación de los derechos ciudadanos que se ha venido haciendo, desde 1949, con el reconocimiento del voto de la mujer y, el de los jóvenes a los 18 años, lo que se hizo por una modificación Constitucional al Art. 90, por Ley N.º 4763, del 17 de mayo de 1971, para establecer la ciudadanía a los dieciocho años y, finalmente, las instituciones de participación ciudadana aprobadas y ya probadas como fue el Referéndum.

Dentro de esto, en perspectiva, avanzar a la democracia política social con el reconocimiento de las organizaciones sociales de la sociedad civil como sujetos políticos, y nuevas formas de escogencia de diputados puede constituir un reto, un desafío o una esperanza.

La democracia nacional la destacamos por la existencia sagrada del derecho al sufragio, la alternabilidad de gobierno, por la fuerza de la representación política que hizo valer el 7 de noviembre de 1889, por el respeto a las minorías políticas y sus posibilidades de participación, por el ejercicio de las libertades fundamentales en la práctica política electoral, el derecho de organizarse sin que nadie sea obligado, de la misma manera, a formar parte de organización alguna, el derecho de opinión y el régimen de libertad de prensa, la libertad de tránsito y movilización, el derecho de petición, el derecho de poder exigir al gobernante cuentas, el derecho de discutir los asuntos públicos, la obligación que tiene el gobernante de asegurar la realización de todos estos derechos y libertades, el que todos los ciudadanos se consideren libres e iguales, se respete su vida e integridad física, sus posibilidades de asegurar una vida digna y con bienestar como obligación del Estado, el aceptar una democracia de mayorías, sin caer en una tiranía de mayorías, con respeto a las minorías y el acatamiento de éstas de lo dispuesto por aquellas, un sistema pluripartidista, una estabilidad política que da margen para la discusión de los asuntos públicos, el establecimiento del Estado de Derecho por el cual la autoridad del gobierno solo puede llevarse a cabo por lo que dispongan las leyes; un sistema de ciudadanos educados e informados, en donde puede desempeñar un papel muy importante el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, del TSE, que ha organizado este acto, y que contribuye con su rica gestión a fortalecer la democracia y a tomar plena conciencia de ella, y por la sociedad incluyente socialmente. Lo que sintetiza estas ideas es un régimen de elecciones libres.

Esto es lo que celebramos hoy 7 de noviembre, como Día de la Democracia Costarricense.

## 9. *Literatura básica consultada*

Bozzoli, María Eugenia, editora. *La Constitución de Cádiz y Florencio del Castillo, legado de una época*. San José, C.R.: EUNED, 2011.

Calvo G., Carlos. *Rafael Iglesias Castro*. San José, C.R.: MCJD, 1980.

*Costa Rica en el Siglo XIX*. Tomo I. San José, C.R.: Tipografía Nacional, 1893.

Costa Rica. Ministerio de Economía Industria y Comercio. Dirección General de Estadística y Censos. *Censo de Población 1892*. San José, C.R.: El Ministerio, 1974.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones.- *Revista Derecho Electoral*, Números 1 al 9.

De la Cruz, Vladimir, director. *Historia General de Costa Rica, tomos III y IV*. Madrid, España: Euroamericana de Ediciones, 1989.

Delgado, Jaime. "El centenario de la democracia costarricense". En: *Revista de Historia*, (20):141-159 julio-diciembre, 1989.

Fernández Guardia, Ricardo. *Cartilla histórica de Costa Rica*. 43.º ed. San José, C.R.: Lib. Lehmann, 1967.

González Víquez, Cleto. *El sufragio en Costa Rica ante la historia y la legislación*. Biblioteca patria N.º 11. San José, C.R.: ECR, 1978.

Lehoucq, Fabrice E. *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. Heredia, C.R.: EUNA, 1998.

Lyra, Carmen (seud). "Un gran civilizador costarricense". En: González, Luisa y Saéñz, Carlos. *Carmen Lyra*. San José, C.R.: MCJD, 1977.

Meléndez, Carlos. *100 años de democracia*. San José, C.R.: Fundación F. Ebert. Comisión Nal. Org. Del Centenario de la Democracia Costarricense, 1989.

Monge Alfaro, Carlos: *Historia de Costa Rica*. San José, C.R.: Lib. Trejos, 1978.

Montero Barrantes, Francisco. *Elementos de Historia de Costa Rica. Años 1856-1890*. San José, C.R.: EUNED, 2006.

Morales, Carlos. *El hombre que no quiso la guerra. Una revolución en el periodismo de Costa Rica*. San José, C.R.: Ariel Seix Barral, 1981.



- Obregón Loría, Rafael. *Hechos militares y políticos*. Alajuela, C.R.: MHJS 1981.
- Obregón Quesada, Clotilde. *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José, C.R.: EUCR y TSE, 2000.
- Obregón Quesada, Clotilde. *Las Constituciones de Costa Rica (5 tomos)*. San José: EUCR, 2007.
- Oconitrillo, Eduardo. *Cien años de política costarricense 1902-2002: de Ascensión Esquivel a Abel Pacheco*. San José, C.R.: EUNED, 2004.
- Pinaud, José María. *El 7 de noviembre de 1889. La epopeya del civismo costarricense*. San José, C.R.: Imp. La Tribuna, 1942.
- Rodríguez, Eugenio. "Nuestra democracia cien años después". En: *Democracia Costarricense: pasado, presente y futuro*. San José, C.R.: EUNED, San José 1992.
- Salazar Mora, Orlando. *Máximo Fernández*. San José, C.R.: MCJD, 1975.
- Salazar Mora, Orlando y Salazar Mora, Jorge Mario. *Los partidos políticos en Costa Rica 1889-2010*. San José, C.R.: EUNED, 2010.
- Samper K., Mario. "Fuerzas sociopolíticas y procesos electorales en Costa Rica 1921-1936". En: *Revista de Historia*, N.º Especial, 1988.
- Sánchez Gómez, Julio. "La Constitución de Cádiz y América". En: *La Constitución de Cádiz y Florencio del Castillo, legado de una época*. San José, C.R.: EUNED, 2011.
- Sección debates. En: *Revista de Historia*, (20):135-194, julio-diciembre, 1989.
- Vargas Arias, Claudio. *El liberalismo, la Iglesia y el Estado en Costa Rica*. San José, C.R.: Ed. Alma Mater y Ediciones Guayacán, 1991.
- Zelaya, Chester, editor. *Democracia costarricense. Pasado, presente y futuro*. San José, C.R.: EUNED, 1992.





*Aportes*  
DESDE EL TSE





## Financiamiento estatal para los Procesos Electorales Municipales

Alejandro Robles Leal\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 12 de diciembre de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 2 de enero de 2012.

**Resumen:** A partir de un breve repaso de las últimas reformas jurídicas al régimen electoral, tanto del Código Municipal como del Código Electoral, el artículo describe el nuevo sistema de financiamiento estatal que se ha dispuesto para apoyar económicamente a los partidos políticos que participan en los procesos electorales municipales y que, antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, no existía. Haciendo énfasis en las características legales de ese nuevo sistema de financiamiento, a partir de las diferencias con el sistema de financiamiento estatal para los partidos políticos que participan en los procesos electorales nacionales, refiere la jurisprudencia del TSE en la materia, destacando que la primera resolución del Tribunal, que ordenó girar recursos del Estado, fue precisamente para un partido político inscrito en el nivel cantonal. Finalmente, partiendo de la tesis de que la ausencia de financiamiento estatal para los procesos electorales municipales constituyó una barrera para la profundización democrática costarricense, por lo que su inclusión representa un avance en el fortalecimiento de los derechos políticos de la ciudadanía, los autores concluyen con algunas recomendaciones de carácter legislativo, con el fin de fortalecer este régimen de financiamiento, principalmente por la vía de su sistematización y equiparación con el financiamiento para procesos electorales nacionales, con la expectativa de robustecer las plataformas partidarias y profundizar, así, nuestra cultura democrática en el nivel local. Se anexa cuadro con la lista de los partidos políticos a los que ya se ordenó girar el financiamiento indicado, que desglosa los montos totales y porcentuales, así como los montos que no pudieron ser liquidados y que regresan al erario.

**Palabras claves:** Reformas legislativas / Código Municipal / Código Electoral / Partidos políticos / Contribución estatal / Deuda política / Financiamiento del partido político / Elecciones municipales / Democracia / Participación política.

**Abstract:** With a brief summary of the recent legal reforms to the electoral system, both the Municipal and the Electoral Code, the article describes the new public financing system that has been established in order to economically support the political parties that participate in the local government electoral processes and that did not exist prior to the entry in force of the new Electoral Code. Emphasizing the legal characteristics of this new financing system and comparing to the public financing system for political parties that participate in national electoral processes, it points out the jurisprudence of the TSE in the matter, outlining that the first resolution where the electoral tribunal ordered the payment of this State resources, was precisely in favor of a municipal level political party. Finally, from the perspective that the lack of public funding for the municipal electoral processes constituted a barrier for the Costa Rican democratic strengthening and therefore its inclusion represents an advancement in the deepening of citizens' political rights, the authors conclude with some legal reform recommendations, with the purpose of strengthening this financing system, mainly through its systematization and equalization with the financing of the national electoral process, with the aim of strengthening the party platforms and thus deepening our democratic culture at the local level. A Table of the political parties which funding has already been ordered by the Tribunal is included, enlisting total and percent amounts granted, as well as those amounts not allocated and which then return to the State.

**Keys words:** Legislative reforms / Municipal Code / Electoral Code / Political parties / State contribution / Political debt / Financing of the political party / Local elections / Democracy / Political participation.

\* Costarricense, abogado, email [aroblesleal@gmail.com](mailto:aroblesleal@gmail.com). Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, habiendo sido su tesis de grado "El control de constitucionalidad de las normas sometidas a referéndum" (2009) y especialista en Derecho Notarial y Registral del Sistema de Estudios de Posgrado de la misma casa de estudios (2011). Ha sido Letrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2009-2010) y, desde agosto de 2010, Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. También es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Salle, Costa Rica, en donde desde setiembre de 2010 imparte el curso Jurisdicción Constitucional. A partir de octubre de 2011 y hasta mayo de 2012 está cursando la Maestría en Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, bajo la tutoría del profesor Manuel Carrasco Durán, siendo su proyecto de trabajo de fin de máster "La reforma constitucional por la vía referendaria en Costa Rica".

## INTRODUCCIÓN

El pasado 6 de julio de 2011, el Tribunal Supremo de Elecciones dispuso, por vez primera, en la resolución N.º3824-E10-2011, girar el monto correspondiente a la primera liquidación de gastos en un proceso electoral municipal, en la historia de nuestro país. Esta resolución, además, tiene la particularidad de haber sido presentada por un partido político cantonal, por lo que se estima conveniente hacer un repaso de los antecedentes que derivaron en la decisión de otorgar, a las agrupaciones partidarias, financiamiento estatal para las elecciones municipales.

### 1. SEPARACIÓN DE LAS ELECCIONES NACIONALES DE LAS MUNICIPALES

Tradicionalmente, y hasta los comicios de febrero de 1998, en nuestro país se celebraba un único proceso electoral en donde se escogían a todas las autoridades públicas de elección popular, sin importar que su mandato fuera en el nivel nacional o local. Esto les permitía a los partidos políticos, de una u otra forma, financiar las campañas de sus candidatos de elección popular local con el dinero que obtenían por su participación en los procesos electorales nacionales. Es decir, de alguna manera, las campañas electorales de los funcionarios de elección popular municipal se veían subvencionadas por las de los servidores de elección popular nacional.

Sin embargo, esta situación encontró un punto de quiebre en 1998, cuando el legislador promulgó el Código Municipal, Ley número 7794. Es en este cuerpo normativo donde se crearon los cargos de elección popular de alcalde y de los entonces alcaldes suplentes -hoy vicealcaldes primero y segundo- y se dispuso que estos puestos, junto con los de concejales municipales, síndicos, intendentes y viceintendentes, serían escogidos por elección popular directa, el primer domingo del mes de diciembre inmediatamente posterior a la elección de regidores, en un proceso autónomo e independiente de los comicios presidenciales, que se desarrollaría a través de un cronograma electoral diverso y con un padrón electoral propio.

Evidentemente, esta decisión legislativa pretendía darles a los gobiernos locales toda la importancia que merecen, buscando avanzar en el proceso de su fortalecimiento y descentralización territorial. Con tal decisión, se pretendía dar realce y dignificar los cargos dentro de la Administración Municipal, principalmente aquellos de elección popular.



Sin embargo, el nuevo proceso electoral independiente enfrentó una serie de dificultades que también se hicieron evidentes con esta separación. En efecto, las elecciones municipales de diciembre de 2002 se llevaron a cabo 10 meses después de las elecciones nacionales. No obstante, ello puso en evidencia las dificultades, sobre todo de los partidos nacionales, de organizar en un plazo corto otro proceso electoral. De la misma manera, la nueva fecha también ponía en evidencia que todavía, durante el mes de diciembre en Costa Rica, por tratarse de un país tropical, la temporada de lluvias no ha terminado, particularmente en la zona Atlántica, a diferencia de lo que sucede en el Valle Central y en la zona norte del país, lo que significó que el Tribunal Supremo de Elecciones tuviera que cancelar las elecciones en casi todos los cantones ubicados en esa zona y celebrarlas en enero del año siguiente.

A su vez, aunque es del conocimiento público que nuestra Constitución Política, en su artículo 96, establece que el financiamiento estatal a los partidos políticos tendrá lugar una vez efectuada, por el TSE, la declaratoria de resultados de la elección para diputados, es lo cierto que es con esta separación que se hace evidente que las elecciones municipales carecían de financiamiento estatal.

Por último, más allá de la voluntad legislativa perseguida con esta separación, el nuevo diseño aisló, a su vez, la escogencia de regidores de la del resto de los funcionarios de elección popular municipal. De este modo, la reforma de alguna manera quedó inconclusa y produjo una gran confusión en el electorado.

Este proceso de separación e independencia de las elecciones de los cargos municipales de las de los nacionales tuvo un significativo avance en los años 2007 y 2008, por dos eventos distintos, pero estrechamente vinculados entre sí. El primero de ellos fue la aprobación de la Ley de modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal, Ley número 8611, a través de la cual se crearon los cargos de vicealcaldes primero y segundo, el primero como cargo permanente y, además, el de viceintendente distrital. Adicionalmente, esta misma disposición normativa definió en su artículo 14 que, la elección de esos cargos se efectuaría el “[...] *primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia y las Vicepresidencias de la República y a quienes integrarán la Asamblea Legislativa*”, estableciéndose así una suerte de elecciones de medio periodo en nuestro andamiaje electoral.

Por otra parte, en virtud de la promulgación de la Ley 8611 y, tomando en consideración que esta norma afectó los artículos 97 y 98 del Código Electoral vigente entonces, que era el que establecía la fecha de la elección de regidores, y que ello produjo un vacío en la definición de la fecha indicada que resultaba necesario subsanar, el Tribunal Supremo de Elecciones dictó la sentencia 405-E8-2008 de las 07:20 horas del 8 de febrero de 2008, en la que procedió a interpretar el artículo 14 del Código Municipal, señalando que:

*“[...] en las elecciones de diciembre del 2010, se escogerán los cargos de alcaldes, vicealcaldes, intendentes y viceintendentes, síndicos, concejales de distrito propietarios y suplentes y miembros propietarios y suplentes de los concejos municipales de distrito y el nombramiento de estos funcionarios se extenderá hasta que los electos en febrero del 2016 asuman el cargo, sea hasta el 30 de abril del 2016. Asimismo, para armonizar el régimen electoral municipal a efecto que todos los cargos se elijan a la mitad del período presidencial y legislativo, los regidores que resulten electos en febrero del 2010 continuarán en sus cargos hasta el 30 de abril del 2016, fecha en que serán sustituidos por los regidores electos en febrero del 2016. Se interpretan los artículos 97 y 98 del Código Electoral en el sentido que, a partir del año 2016, la convocatoria a elecciones de todos los cargos municipales se realizará el 1º de octubre inmediato anterior a la fecha en que han de celebrarse aquellas”.*

El último avance para lograr la total autonomía y separación de las elecciones municipales de las nacionales se llevó a cabo con el dictado del nuevo Código Electoral, Ley número 8765 que, recogiendo el criterio expresado por el Tribunal en la sentencia 405-E8-2008, dispuso la reforma del Código Municipal que ahora prescribe, en el último párrafo del artículo 14, lo siguiente:

*“Todos los cargos de elección popular a nivel municipal que contemple el ordenamiento jurídico serán elegidos popularmente, por medio de elecciones generales que se realizarán el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia y las Vicepresidencias de la República y a quienes integrarán la Asamblea Legislativa. Tomarán posesión de sus cargos el día 1º de mayo del mismo año de su elección, por un período de cuatro años, y podrán ser reelegidos”.*

## **2. NECESIDAD DE DOTAR DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE INTERVIENEN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES**

Como decíamos, el proceso de separación de las elecciones nacionales y municipales antes descrito hizo evidentes las limitaciones que -para el desarrollo de la democracia en el nivel



local- implicaba la falta de financiamiento público en los procesos electorales municipales. Así lo advertía, por ejemplo, el X Informe del Estado de la Nación al señalar, aunque sin profundizar en las razones para hacer tal consideración, que era una debilidad no contar con financiamiento estatal para esos comicios. También, otros documentos han analizado la relación existente entre las dificultades que tienen los candidatos que se presentan a las elecciones municipales, para darse a conocer y hacer propaganda, y el elevado abstencionismo que arrojan estos procesos (Brenes Montoya:2006).

Está claro que los problemas que giran alrededor de los procesos electorales municipales son múltiples, razón por la que no se puede establecer una relación causa/efecto sólo entre dos o más variables. Sin embargo, sí se puede asegurar que existe un estrecho vínculo entre la falta de financiamiento público; las dificultades de los aspirantes a los puestos de elección popular, en el nivel cantonal, para hacer propaganda y el abstencionismo que presentaron estas elecciones en los años 2002, 2006 y 2010.

La falta de financiamiento público limita las posibilidades de los partidos políticos y de los candidatos de darse a conocer, de presentar sus propuestas programáticas y, en general, de hacer del conocimiento del electorado su participación dentro del proceso de elección en el nivel local. De hecho, esta circunstancia, ligada a otros factores, permite explicar el elevado abstencionismo histórico registrado en las elecciones municipales, dato que, por cierto, muestra una baja a partir del proceso recién pasado de diciembre de 2010, en el cual se introdujo, como se mencionó, el financiamiento público para los partidos políticos que podrían acceder a éste, siempre y cuando participaran en ese proceso comicial y cumplieran los requisitos exigidos constitucional y legalmente para tal fin.

Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que el financiamiento público es una herramienta vital para el permanente desarrollo y el constante fomento de nuestra vocación democrática. Por ello, en aras de su profundización, el constituyente derivado y el legislador han adoptado una serie de medidas que apuntan en dos sentidos: por una parte, al acercamiento entre los ciudadanos y sus representantes debido a que, sin duda, los más cercanos a la población son aquellos que ocupan cargos de elección popular local y; por otra, al fortalecimiento y expansión de las competencias asignadas a las corporaciones municipales.

Ahora bien, para alimentar la competitividad y hacer más atractivas las elecciones municipales, el Tribunal Supremo de Elecciones consideró necesaria la introducción del

financiamiento estatal, pues éste le permite a los partidos políticos contar con los recursos económicos suficientes para exponer sus propuestas programáticas y presentar a sus candidatos, para tratar de captar el interés de la ciudadanía y conseguir la mayor cantidad de votos posibles a su favor.

Está claro que el incremento en la competitividad y, en general, en el óptimo desempeño de los partidos políticos en las elecciones municipales no descansa, exclusivamente, en la existencia del aporte monetario de todos los costarricenses a estas campañas, pues existe una serie de elementos adicionales que inciden en el mejoramiento de este proceso comicial. Aun así, corresponde reconocer que el aporte financiero de todos los costarricenses a las campañas de los partidos, en las elecciones municipales, constituye un insumo apreciable para su adecuado desempeño y, en consecuencia, para el de nuestra democracia, predominantemente representativa y en la que las agrupaciones partidarias juegan un papel central, según lo dispuesto por el artículo 98 de la Constitución Política, y los criterios jurisprudenciales vertidos tanto por el Tribunal Supremo de Elecciones como por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Desde esa perspectiva, no cabe duda de que la decisión del legislador costarricense, que se analizará más adelante, de introducir el sistema de financiamiento mixto también en las elecciones municipales implica, necesariamente, un aliciente a nuestra democracia, un paso que conduce a su profundización y un soporte más que nos dirige hacia el fortalecimiento de su compleja estructura.

### **3. CRITERIO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE CONCEDER FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE INTERVIENEN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES**

Durante la discusión del proyecto de nuevo Código Electoral (véase, al respecto, el acta de la sesión ordinaria número 13 de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, celebrada el jueves 7 de setiembre de 2006) y, por iniciativa de los señores legisladores, se planteó la posibilidad de introducir el financiamiento público en las elecciones municipales. Esto provocó que se formularan dos consultas legislativas al organismo electoral; una, por



la entonces diputada Maureen Ballestero Vargas, en su momento presidenta de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, y otra, por los señores ex diputados Sergio Iván Alfaro Salas y José Rosales Obando, este último también integrante de la comisión mencionada. Ambas le permitieron al Tribunal Supremo de Elecciones pronunciarse sobre la viabilidad de permitir el financiamiento público a las organizaciones políticas que participan activamente en los procesos electorales municipales, en el sentido de que, si bien el artículo 96 de la Constitución Política no contempla de manera expresa esa posibilidad, una lectura sistemática e integradora del Texto Fundamental conducía a la conclusión de que el legislador podía establecer una financiación de naturaleza pública para los partidos que intervinieran en los comicios municipales, interpretación que se deriva de la profunda raigambre democrática que inspira nuestra Constitución. Así, en la sentencia 2887-E8-2008 de las 14:30 horas del 26 de agosto de 2008, el Tribunal sostuvo:

*“Por el contrario, partiendo de una interpretación conforme con el Derecho de la Constitución, se entiende que no existe prohibición para que el legislador regule el financiamiento de las elecciones municipales, según se expone a continuación.*

[...]

*La posibilidad de regular el financiamiento público para las elecciones municipales vía ley es admisible según el propio texto del artículo 96 constitucional, en tanto señala que la “ley determinará en que casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje”, refiriéndose al porcentaje de la contribución estatal. De manera que resulta plausible el interés del Constituyente de no definir un porcentaje rígido de aporte estatal, sino, por el contrario, depositar en el legislador la posibilidad de reducir esta contribución. Potestad que supone una habilitación para que el legislador pueda invertir las rebajas que disponga del 0.19% del producto interno bruto en actividades político-partidarias de interés público, no contempladas en el numeral 96 constitucional, entre las cuales podría encontrarse el financiamiento de los gastos que generan la participación de los partidos políticos en las elecciones locales.*

*Este Tribunal interpreta que el 2º párrafo del artículo 96 no cierra las actividades políticas susceptibles de ser financiadas, por lo que podrían incluirse como parte de la contribución estatal otros tipo de gastos partidarios de interés nacional. No obstante esta decisión, que indiscutiblemente corresponde al legislador, supone necesariamente que la suma del aporte estatal de todos los regímenes de financiamiento de los partidos políticos, constitucional y legalmente establecidos, no superen el 0,19% del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de las elecciones nacionales, pues, según quedó expuesto,*

*este porcentaje constituye un límite máximo a la contribución del Estado a los partidos políticos.*

*Por tal razón, se entiende que las normas legales que instituyan un régimen de financiamiento complementario para las elecciones municipales, aunque no incluido expresamente en la norma constitucional, no contradicen principios, normas ni valores constitucionales. Por el contrario, ese ejercicio legal reforzaría los derechos fundamentales de carácter político dado que facilitaría la participación ciudadana en la política, al garantizar a los partidos políticos recursos que les permitan participar en la justa electoral en un marco de equidad, a la vez que facilita el pluralismo político e incentiva la formación y capacitación ciudadana desde las bases de la organización política nacional”.*

El texto transcrito pone de manifiesto la posición favorable que ha sostenido el Tribunal respecto de la necesidad de dotar de financiamiento público a los partidos políticos que intervienen en las elecciones municipales, pues este dinero implica una inversión en un proyecto nada desdeñable: la profundización de la cultura democrática costarricense.

#### **4. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE INTERVIENEN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES INTRODUCIDO EN EL CÓDIGO ELECTORAL**

Los antecedentes citados hicieron que el nuevo Código Electoral estableciera, en su artículo 91, la contribución estatal para los procesos electorales municipales, en los siguientes términos:

*“ARTICULO 91.- Contribución estatal a procesos electorales municipales. El Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal, de conformidad con las reglas establecidas en la Constitución Política y en este Código”.*

A partir de su introducción, el Tribunal Supremo de Elecciones se ha pronunciado con amplitud respecto del régimen de financiamiento o aporte estatal a las campañas de los partidos políticos que participan en los comicios municipales, así como a sus características y los requisitos para acceder a él. En ese sentido, en la sentencia 6480-E8-2010 de las 10:15 horas del 25 de octubre de 2010, manifestó:



*“1.- Por las características propias del modelo de financiamiento municipal, el aporte estatal no está sujeto a topes por cantón, ya que lo determinante para obtenerlo es que el partido político cumpla con alguno de los tres supuestos previstos en el artículo 99 del Código Electoral y que compruebe sus gastos. 2.- Los partidos políticos deberán presentar, en una única liquidación, el detalle de los gastos que realizaron en todos los cantones, de acuerdo con los procedimientos previstos en el Código Electoral (artículos 103 y siguientes) y en el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos. 3.- Los partidos políticos deben llevar una única contabilidad, en la que deberán asentar todas sus operaciones, utilizando al efecto los libros contables previstos en el artículo 2 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos. 4.- No está permitida la emisión de certificados de cesión en las elecciones municipales. 5.- Para acceder al aporte estatal los partidos políticos deberán superar alguno de los siguientes umbrales de votación: a) al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos en el cantón para la elección de alcaldes; b) alcanzar esa misma votación en el cantón pero para la elección de regidores; o c) elegir al menos un regidor. Sin embargo, en el caso de los dos últimos supuestos, debido a que en las elecciones del 5 de diciembre del 2010 no se elijen (sic) los cargos de regidores, pues éstos se escogieron en febrero del 2010, esta regla no aplicará para estas elecciones, pero sí para las posteriores. 6) Para obtener el costo individual del voto debe dividirse el monto total de la contribución estatal entre la suma de los votos emitidos para alcaldes, síndicos, intendentes y concejales de distrito de aquellos partidos que hubieren superado alguno de los umbrales de votación. Tratándose de partidos que compiten en varios cantones, solo se tomarán en cuenta sus votos de aquellos cantones en que hayan superado el referido umbral mínimo de votación. Asimismo, para establecer el monto máximo del aporte estatal que le corresponderá a cada partido deberá multiplicarse el costo individual del voto, por la suma de todos los votos válidos que obtuvo el partido en la “elección municipal”, sea en las votaciones para alcaldes, síndicos, intendentes y concejales de distrito”.*

También, el Tribunal ha dimensionado la normativa electoral señalada, al referirse a algunos elementos que distinguen el financiamiento público ofrecido para las elecciones nacionales del que se brinda para las elecciones municipales. Tal es el caso de la sentencia 5131-E8-2010 de las 15:20 horas del 30 de julio de 2010, en la que precisó las siguientes diferencias:

- a. Para el proceso electoral nacional de febrero de 2010, el aporte del Estado a las campañas electorales fue del 0,11% del producto interno bruto (PIB) de 2008, mientras que, para los comicios municipales, el aporte fue del 0,03% del PIB de 2008.

- b.** Para el proceso electoral nacional y, a partir del nuevo Código, se reinstala el sistema de financiamiento estatal anticipado, posibilidad que no está contemplada legalmente para los comicios municipales.
- c.** El umbral que deben superar los partidos políticos, para acceder a la contribución nacional, dependiendo de la escala en la que estén inscritos esos partidos, es alcanzar, al menos, un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o provincial o elegir, al menos, un diputado. En el caso de los procesos electorales municipales, las agrupaciones políticas requieren alcanzar, como mínimo, un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos en el cantón pertinente o elegir, al menos, un regidor o una regidora.
- d.** El esquema de financiamiento en las elecciones nacionales contempla, como gastos justificables, los originados en la campaña electoral, en la organización y en la capacitación del partido político, mientras que, para los comicios locales, solo se prevén como gastos justificables aquellos en los que incurra la agrupación partidaria con motivo de la campaña electoral.
- e.** Los partidos políticos pueden, en el marco de las elecciones nacionales, emitir certificados de cesión de derechos de contribución estatal, lo cual no resulta posible dentro de las elecciones municipales.

Ahora bien, como se indicó previamente, de acuerdo con la interpretación que el Tribunal Supremo de Elecciones ha hecho del artículo 96 de nuestra Carta Magna y, según el contenido de los artículos 99 al 106 del Código Electoral y de los numerales 32, 41, 42, 69 y 72 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos (en adelante RFPP), al Tribunal le corresponde, mediante resolución debidamente fundamentada, distribuir el monto correspondiente al aporte estatal, entre los diversos partidos políticos que superen los umbrales de votación requeridos, en estricta proporción con el número de votos obtenidos por cada uno de ellos, una vez que se produzca la declaratoria de elección de todas las autoridades municipales.

De acuerdo con el artículo 69 del RFPP, la evaluación de las liquidaciones de gastos presentadas por los partidos políticos constituye una competencia de la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, la cual será ejercida por intermedio de su Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, en cuyo cumplimiento contará con el respaldo de la certificación y los informes emitidos por un contador público autorizado, debidamente registrado ante la Contraloría General de la República.



Una vez efectuada esa revisión, la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos debe rendir un informe al TSE, a fin de que éste proceda a dictar la resolución que determine el monto que corresponde girar al partido político, de manera definitiva, tal como lo preceptúa el artículo 103 del Código Electoral.

## **5. SOBRE EL PRINCIPIO DE COMPROBACIÓN DEL GASTO APLICABLE A LAS LIQUIDACIONES DE GASTOS PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS, COMO CONDICIÓN PARA RECIBIR EL APORTE ESTATAL**

Como decíamos, en materia de la contribución estatal al financiamiento de las agrupaciones partidarias, existe un régimen jurídico especial, de origen constitucional (artículo 96), el cual asigna al Tribunal Supremo de Elecciones el mandato de revisar los gastos de los partidos políticos, con el fin de reconocer en forma posterior y, con cargo a la contribución estatal, únicamente aquellos gastos autorizados por la ley y en estricta proporción a la votación obtenida.

Consecuente con este principio constitucional, el TSE, en atención a este modelo de verificación de los gastos, estableció en la sesión ordinaria n.º 11437 del 15 de julio de 1998 que, para que los partidos políticos puedan recibir el aporte estatal, la verificación del gasto es determinante, al indicar:

***“Para recibir el aporte del Estado, dispone el inciso 4) del artículo 96 de la Constitución Política –los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Lo esencial, bajo esta regla constitucional, es la comprobación del gasto. Todas las disposiciones del Código Electoral y de los reglamentos emitidos por el Tribunal y la Contraloría General de la República en esta materia, son reglas atinentes a esa comprobación que, sin duda alguna, es el principal objetivo. Por lo tanto, como regla general, puede establecerse que si el órgano contralor, con la documentación presentada dentro de los plazos legales y los otros elementos de juicio obtenidos por sus funcionarios conforme a los procedimientos de verificación propios de la materia, logra establecer, con la certeza requerida, que determinados gastos efectivamente se hicieron y son de aquellos que deben tomarse en cuenta para el aporte estatal, pueden ser aprobados aunque la documentación presentada o el procedimiento seguido en su trámite adolezca de algún defecto formal”. (el resaltado no es del original).***

Es importante señalar aquí que el anterior sistema de financiamiento estatal seguía un mecanismo de comprobación y liquidación de gastos diferente al establecido en el nuevo Código Electoral. En efecto, ese mecanismo se llevaba a cabo ante la Contraloría General de la República, órgano constitucional encargado de la vigilancia de la Hacienda Pública en Costa Rica. Una vez verificado el procedimiento señalado, la Contraloría elevaba ante el TSE un informe técnico y el TSE -de previo a pronunciarse- concedía audiencia al partido correspondiente. Una vez atendida la audiencia por el partido, el TSE procedía a pronunciarse al respecto.

La reforma introducida en el actual Código Electoral, que contó con el aval de la Contraloría General de la República, y cuyo fin apunta a un procedimiento más expedito para los partidos políticos estableció, en consecuencia, un mecanismo de comprobación y liquidación de gastos más sencillo. En efecto, el nuevo marco normativo establece que esa comprobación y liquidación es llevada a cabo directamente por la también recién creada Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos y ya no por la Contraloría General de la República. En adición, también se estableció que los partidos presentarían, de ahora en adelante, una única liquidación final -y no varias liquidaciones mensuales- liquidación que, además, deberá ser refrendada por un contador público autorizado. Sin embargo, aún con este cambio de mecanismo, permanece la obligación de los partidos políticos de cumplir con el principio constitucional de “comprobar sus gastos”, como condición indispensable para recibir el aporte estatal.

## **6. SOBRE LA PUBLICACIÓN ANUAL DE LA LISTA DE CONTRIBUYENTES DEL PARTIDO Y EL ESTADO AUDITADO DE LAS FINANZAS PARTIDARIAS**

También debemos destacar que, a partir de la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, el TSE, según el acuerdo adoptado en el artículo cuarto de la sesión ordinaria n.º 86-2009 celebrada el 27 de agosto de 2009, determinó que todos los partidos políticos debían efectuar una publicación anual, que correría a partir del 1.º de julio de 2009 al 30 de junio de 2010, en un diario de circulación nacional, de la lista definitiva de contribuyentes y del estado auditado de las finanzas partidarias, tal y como lo exige el artículo 135 del Código Electoral.



## 7. FIJACIÓN DE LOS RUBROS DE CAPACITACIÓN, ORGANIZACIÓN Y CAMPAÑA, EN LOS ESTATUTOS PARTIDARIOS

La reforma constitucional al artículo 96, que tuvo lugar en el año 1997 (Ley N.º 7675 del 2 de julio de 1997), determinó que la contribución estatal a los procesos electorales no podría destinarse únicamente al rubro de campaña, ya que los partidos políticos también deberían utilizarla para financiar las sumas que implican la inversión en la organización y la capacitación del partido político. El artículo, a su vez, en aplicación del principio de autoregulación partidaria, deja librada a los partidos la definición de los porcentajes que asignen a cada rubro.

Dado que la reforma no estableció los criterios ni plazos para concretar lo allí dispuesto, el TSE, en la resolución N.º 1257-P-2000 del 16 de junio de 2001, así como en la resolución aclaratoria N.º 1236-3-E-2001 del 7 de junio de 2001, vino a interpretar que, a partir del 30 de setiembre de 2001 (en virtud de la cercanía de los comicios nacionales: febrero de 2002), todos los partidos deberían reformar sus estatutos a los efectos de establecer, dentro de estos, los porcentajes que, de la contribución estatal, destinarían a estos rubros. En efecto, la citada resolución señala:

*“Se interpreta el inciso 1) del artículo 96 de la Constitución Política, en el sentido de que la contribución estatal a los partidos no puede destinarse exclusivamente a cubrir los gastos que genere su participación en los procesos electorales, sino también a financiar los relativos a la organización y capacitación internas; y que, bajo el concepto “capacitación”, no pueden incluirse aquellas erogaciones propias de los programas que se desarrollen en época electoral tendientes a preparar a los fiscales y miembros de las juntas electorales, las que deben cargarse al rubro de “organización”. Los estatutos partidos deben determinar racionalmente los porcentajes correspondientes y así queda también interpretado el numeral 58 del Código Electoral, como condición indispensable para que el Estado pueda reconocerles cualquier suma por dicho concepto. Las agrupaciones partidarias deberán aprobar la correspondiente reforma estatutaria antes de la presentación del presupuesto a que hace mención el párrafo final del artículo 176 del Código Electoral. Notifíquese la presente resolución a la Dirección General del Registro Civil y a los partidos políticos y publíquese en el Diario Oficial”.*

Ahora bien, antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, aquellos gastos que los partidos presentaban para liquidación pero que, por diversas razones, no lograban demostrar, debían regresar al erario. Con la nueva legislación y, según lo dispuso el TSE en la sentencia N.º 4877-E8-2010 de las 12:30 horas del 13 de julio de 2010, se determinó que el

monto que los partidos no lograran liquidar permanecería, como reserva, a nombre del partido. Lo anterior está sujeto a dos condiciones suspensivas: por una parte, que se le reservaría ese monto al partido, hasta por el total del porcentaje dispuesto por éste, estatutariamente, para los rubros de organización y de campaña y; por otra parte, que esa reserva quedaría sujeta a la presentación, a partir de la liquidación de los rubros del partido por gastos de campaña, de los informes trimestrales ordinarios que establece el artículo 107 del Código Electoral.

De esta manera, si los partidos logran liquidar el porcentaje total de gastos establecido para los 2 rubros bajo examen, no corresponde hacer ninguna reserva, pero, si de esos rubros, lo liquidado no alcanza el total del porcentaje estatutario, el saldo restante se reserva a favor del partido, hasta completar el monto del porcentaje destinado a capacitación y organización.

Lo anterior aplica solamente para el proceso electoral nacional, pero no así para el proceso electoral municipal, ya que, como se indicaba, el financiamiento estatal para el proceso municipal lo es solamente para gastos de campaña, de acuerdo con lo aprobado por el legislador (artículos 91 y 101 del Código Electoral y sentencia número 5738-E8-2010), razón por la que no corresponde ordenar ninguna reserva para los rubros de organización y de capacitación, como en el caso del financiamiento público para los procesos electorales nacionales.

## **8. DEUDAS POR CONCEPTO DE CUOTAS OBRERO PATRONALES CORRESPONDIENTES A LA SEGURIDAD SOCIAL**

Con ocasión de una denuncia en la que se le solicitaba al TSE que éste no inscribiera a aquellos partidos políticos y candidatos de partidos que tuvieran pendientes deudas con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), por concepto de cuotas obrero-patronales, el TSE emitió la resolución N.º 4114-E8-2009 del 3 de setiembre de 2009. En esta resolución el Tribunal, por una parte, rechaza la petición de no inscripción de partidos ni de candidaturas por ese concepto, sobre la base de que *“no existe ley expresa que permita cancelar el registro electoral de un partido político o impedir la inscripción de las candidaturas que presente en función de los procesos electorales en que participe, por el hecho de encontrarse moroso ante la Caja Costarricense de Seguro Social en el pago de cuotas obrero patronales”*.

Sin embargo, respecto de las deudas señaladas, el órgano electoral estableció que *las “deudas contraídas por los partidos políticos en perjuicio de la Caja Costarricense del Seguro Social transgreden la **seguridad social como derecho fundamental** consagrado en la*



*Constitución Política*". Por consiguiente, esta Magistratura Electoral dictó las siguientes medidas de conservación:

*"a) solicitar a la Caja Costarricense de Seguro Social, de previo a la resolución que determinará el monto máximo de aporte estatal a los partidos políticos con derecho a ello, según los resultados de las elecciones del 7 de febrero de 2010, una certificación que indique cuales agrupaciones políticas se encuentran morosas por concepto de cargas sociales; b) en caso de que existan partidos políticos con derecho a financiamiento estatal morosos con la Caja Costarricense de Seguro Social se dispondrá, cautelarmente, en la resolución que determine el monto máximo de aporte estatal a los partidos políticos de acuerdo a las elecciones del 7 de febrero de 2010, que corresponde a las liquidaciones de gastos del período 2006-2010, retener el giro correspondiente a la suma certificada que, por adeudos, haya indicado la citada institución, hasta el momento en que la Caja Costarricense de Seguro Social suministre a este Tribunal certificación que demuestre que las agrupaciones políticas se encuentran al día con sus pagos, que llegaron a un arreglo de pago por concepto de cuotas obrero patronales o, en su caso, hasta que dichos montos sean liberados o requeridos por juez competente en estrados judiciales; c) la medida cautelar que habrá de dictarse en la resolución que determine el monto máximo de aporte estatal a los partidos políticos con derecho a ello será comunicada, inmediatamente, a la Tesorería Nacional y al Ministerio de Hacienda para efectos de lo que establece el **artículo 107 del nuevo Código Electoral**". (El resaltado pertenece a la resolución).*

Es por esta razón que, a partir del proceso electoral de febrero de 2010, así como del proceso electoral municipal del mismo año, todas las resoluciones de liquidación de gastos de los partidos políticos deben verificar, de previo a la adjudicación de los respectivos recursos, que todos ellos han cancelado las deudas por este concepto o que, en su defecto, como lo establece la resolución de cita, han procedido a realizar un acuerdo de pago con la CCSS o que esos montos han sido liberados o requeridos por juez competente en estrados judiciales.

## 9. OTRAS MULTAS PENDIENTES

También, de acuerdo con los artículos 300 del Código Electoral y 72 del Reglamento sobre Financiamiento de Partidos Políticos, Decreto n.º 17-2009 publicado en La Gaceta n.º 210 del 29 de octubre de 2009, el organismo electoral debe verificar, de previo, que los partidos políticos no tengan multas pendientes de cancelación.

## 10. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

De conformidad con el artículo 107 del Código Electoral, en relación con el 73 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, contra la resolución que determina el monto que corresponde girar al partido político procede, a su vez, recurso de reconsideración, el cual debe interponerse en el plazo de ocho días hábiles.

## 11. APLICACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL EN EL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL DE DICIEMBRE DE 2010

En la resolución número 4129-E8-2009 de las 15:20 horas del 3 de setiembre de 2009, el TSE fijó el monto de la contribución estatal a los partidos políticos, correspondiente a las elecciones municipales a celebrarse en diciembre de 2010, en la suma de ₡4.684.070.820,00 (cuatro mil seiscientos ochenta y cuatro millones setenta mil ochocientos veinte colones sin céntimos).

Posteriormente, por resolución número 1092-E10-2011 de las 11:00 horas del 23 de febrero de 2010 y, una vez efectuado el escrutinio definitivo de los comicios municipales, de acuerdo con los artículos 99 y 100 del Código Electoral vigente, el TSE estableció el monto que correspondió a los 43 partidos políticos, por su participación y resultado electoral en las citadas elecciones.

**EL PARTIDO UNIÓN ATENIENSE (PUA).** Como decíamos al inicio de este artículo, la primera liquidación de gastos, en la historia del país, pagada con la contribución estatal, en un proceso electoral municipal, tuvo lugar el pasado 6 de julio, cuando el Tribunal Supremo de Elecciones dispuso, en la resolución N.º 3824-E10-2011, girar el monto concerniente a un partido cantonal, concretamente al Partido Unión Ateniense (PUA).

A este partido le correspondió, por concepto de la contribución estatal, por gastos de campaña, un monto máximo de ₡11.866.863,60. Como lo indica la Dirección General del Registro Electoral (oficio número DGRE-0187-2011 del 9 de mayo de 2011), sobre la base del informe del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (DFPP-IM-PUA-01/2011 del 2 de mayo de 2011), del monto de ₡11.866.863,60, aprobado como monto máximo a recibir por esa agrupación política, se le reconoció, con recursos de la contribución estatal, un total de



¢10.851.420,00 que, a su vez, equivalió al 100% de lo liquidado por ese partido. Puesto que, del monto máximo de la contribución estatal al que tenía derecho el partido Unión Ateniense, éste únicamente liquidó ¢10.851.420,00, quedó un sobrante de ¢1.015.443,60, el cual retornó a las arcas del Estado, según lo dispuso la resolución de comentario. Cabe reiterar que esta resolución estableció también que la agrupación no tenía deudas con la Caja Costarricense de Seguro Social por concepto de cuotas obrero-patronales; que había efectuado la publicación anual correspondiente a la lista de contribuyentes del partido, así como el estado auditado de sus finanzas y que; por último, no tenía multas de acuerdo con los artículos 300 del Código Electoral y 72 del Reglamento sobre Financiamiento de Partidos Políticos.

Se adjunta al presente artículo una tabla en la que, para efectos ilustrativos, se desglosan las resoluciones que, a la fecha de cierre de este artículo (20 de noviembre de 2011), se han emitido, asignando recursos estatales a los partidos participantes en el proceso electoral municipal de diciembre de 2010. A su vez, 5 gráficos que también ilustran lo consignado en la tabla señalada.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde la reforma al Código Municipal de 1998, el legislador costarricense ha buscado darle una mayor relevancia al gobierno local. Si bien esta pretensión requiere de la adopción y concreción de una serie de políticas públicas como, por ejemplo, la posterior reforma constitucional que le exige al Poder Ejecutivo la transferencia de recursos públicos a los municipios (Ley N.º 8106 del 3 de junio de 2001, que modificó el artículo 170 constitucional), es lo cierto que esta reforma electoral municipal, que separa las elecciones nacionales de las elecciones municipales, y que convierte al ejecutivo municipal en alcalde, así como en un cargo de elección popular, fue la primera política pública, en este caso legislativa, que se adoptaba en esa dirección.

Posteriormente, la siguiente reforma al Código Municipal de 2008 (Ley n.º 8611, publicada en La Gaceta 225 del 22 de noviembre de 2007), en la que, al igual que en la anterior, se traslada la fecha de los comicios municipales, esta vez para que se lleven a cabo dos años después de la elección nacional -y no 10 meses, como sucedió desde la elección de diciembre de 2006 hasta la de diciembre de 2010- se avanzó aún más en esta pretensión.

A su vez, la resolución del TSE N.º 405-E8-2008 de las 7:20 horas del 8 de febrero de 2008, ante el vacío legislativo que produjo la reforma de 2008, en cuanto a la fecha de elección de regidores, vino a interpretar que la elección de regidores -que había quedado unida a las elecciones nacionales- se llevaría a cabo en las elecciones municipales, todo ello unificado a partir de febrero de 2016, fecha en que se celebrarán los próximos comicios municipales.

Así, desde el punto de vista de la normativa electoral, la inclusión en el nuevo Código Electoral de normas que disponen el otorgamiento de financiamiento estatal a los partidos participantes en los procesos electorales municipales, constituye un avance formidable en ese largo camino que pretende un fortalecimiento del municipio costarricense.

Es en este sentido y, a manera de recomendación, que estimamos que una futura reforma municipal debe ahondar en esta línea de fortalecimiento de los procesos electorales municipales, y permitir, por una parte, que estos procesos contemplen el financiamiento adelantado de la contribución estatal, particularmente al tener en cuenta que en estos procesos los partidos políticos no pueden emitir certificados de cesión. Este fue un punto de importancia en el proceso bajo estudio y que originó una serie de consultas ante el TSE, por parte de las agrupaciones políticas. Véase, por ejemplo, la resolución N.º 5131-E8-2010 de las 15:20 horas del 30 de julio de 2010, en donde precisamente se consultaba sobre esta materia.

También, el legislador debería considerar si resulta viable y oportuno introducir la posibilidad de que la contribución estatal permita, a los partidos políticos que participan en un proceso electoral municipal, acceder a los rubros de capacitación y de organización, que tampoco fueron contemplados por el legislador en el actual esquema de financiamiento municipal. Esta sería, indudablemente, otra medida de equiparación de condiciones, es decir, de igualdad, pues permitiría el avance de los partidos cantonales, principalmente, como estructuras programáticas para el desarrollo político de lo local; en suma, enriquecería la política más cercana al ciudadano, en virtud de que se procuraría un fortalecimiento del sistema de partidos y, esto no es ninguna novedad, en consecuencia, de nuestra propia democracia. Es decir, una decisión de este calibre no sería otra cosa más que una nueva apuesta del país por invertir en nuestra profundamente arraigada cultura democrática.



ANEXO N.º 1: LIQUIDACIONES APROBADAS POR EL TSE AL 7 DE NOVIEMBRE DE 2011

Res. y fecha	Partido Político	Nivel territorial de inscripción	Monto máximo al que tiene derecho	% (A)	Monto liquidado por el partido político	% (B)	Monto aprobado por el TSE	% (C)	Monto que permanece en el Erario
1 3824-E10-2011, 06/07/2011	Partido Unión Ateniense	Cantonal	¢11.866.863,60	0,253	¢10.851.420,00	91,44	¢10.851.420,00	100	¢1.015.443,60
2 4007-E10-2011, 03/08/2011	Partido Acción Naranjeña	Cantonal	¢95.889.480,45	0,126	¢8.401.289,00	142,65	¢5.547.193,00	66,028	¢342.287,45
3 4065-E10-2011, 10/08/2011	Partido Todo Por Flores	Cantonal	¢10.730.190,84	0,229	¢10.681.065,56	99,54	¢10.681.065,56	100	¢49.125,28
4 4165-E10-2011, 17/08/2011	El Puente y los Caminos de Mora	Cantonal	¢8.762.989,19	0,187	¢7.746.420,00	88,40	¢4.406.052,00	56,879	¢4.356.937,19
5 4475-E10-2011, 5/09/2011	Unión Agrícola Cartaginés*	Provincial	¢22.587.961,06	0,482	¢2.572.822,88	11,39	¢2.228.422,88	86,614	¢20.359.538,18
6 4476-E10-2011, 05/09/2011	Partido Movimiento de Trabajadores y Campesinos*	Provincial	¢7.644.503,19	0,163	¢2.425.674,51	31,73	¢1.129.681,05	46,572	¢6.514.822,14
7 4515-E10-2011, 05/09/2011	Partido Renovemos Alajuela	Cantonal	¢50.462.208,23	1,077	¢31.231.297,87	61,89	¢29.964.376,78	95,943	¢20.497.831,45
8 4567-E10-2011, 06/09/2011	Coalición Barva Unida	Cantonal	¢5.343.877,53	0,114	¢503.099,00	9,41	¢500.000,00	99,384	¢4.843.877,53



9	4796-E10-2011, 19/09/2011	Coalición Partido Alianza Zarcareña	Cantonal	¢3.840.438,36	0,082	¢1.724.676,00	44,91	¢1.724.676,00	100	¢2.115.762,36
10	4807-E10-2011, 20/09/2011	Partido Independiente Belemita*	Cantonal	¢4.928.613,08	0,105	¢5.752.062,75	116,71	¢4.928.613,08	85,684	¢0,00
11	4959-E10-2011, 22/09/2011	Coalición Montes de Oca Unida*	Cantonal	¢7.750.592,65	0,165	¢760.193,00	9,81	¢760.193,00	100	¢6.990.399,65
12	4971-E10-2011, 22/09/2011	Coalición Ramonense	Cantonal	¢28.031.865,79	0,598	¢5.011.705,84	17,88	¢3.991.705,84	79,648	¢24.040.159,95
13	5474-E10-2011, 03/10/2011	Partido Accesibilidad sin Exclusión**	Nacional	¢157.664.089,45	3,366	¢147.321.501,50	93,44	¢42.113.368,50	28,586	¢115.550.720,95
14	5752-E10-2011, 12/10/2011	Unión Palmareña*	Cantonal	¢14.340.263,52	0,306	¢7.027.372,00	49,00	¢4.782.268,00	68,052	¢9.557.995,52
15	6124-E10-2011, 20/10/2011	Partido Liberación Nacional	Nacional	¢2.074.849.111,34	44,296	¢1.543.782.282,47	74,40	¢1.473.529.506,89	95,449	¢601.319.604,45
16	6398-E10-2011, 27/10/2011	Partido Movimiento Avance Santo Domingo	Cantonal	¢13.449.112,08	0,287	¢7.603.582,93	56,54	¢3.283.915,50	43,189	¢10.165.196,58
<b>Totales</b>				¢2.428.142.160,36	51,838	¢1.793.396.465,31	73,86	¢1.600.422.458,08	89,24	¢827.719.702,28

\*Giro pendiente de efectuarse hasta tanto se acrediten las publicaciones previstas en el artículo 135 del Código Electoral. En el caso de la Coalición Montes de Oca Unida, la suma pendiente corresponde solamente al partido Humanista de Montes de Oca.

\*\* Suma que corresponde al 81,47% de la revisión efectuada, que se reconoce y ordena girar como monto parcial a título de contribución estatal, habiendo rubros pendientes de revisión.



Gráfico N.º 1: MONTO QUE LE CORRESPONDÍA A CADA PARTIDO POLÍTICO

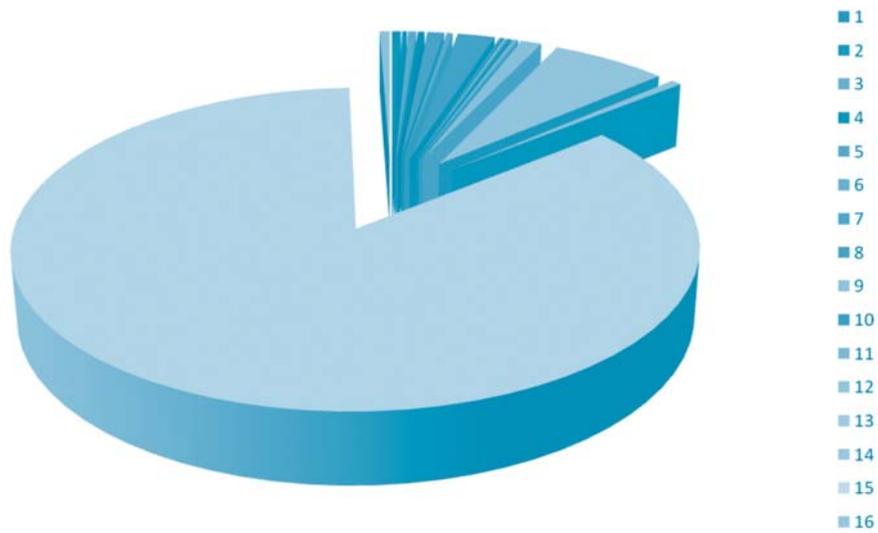
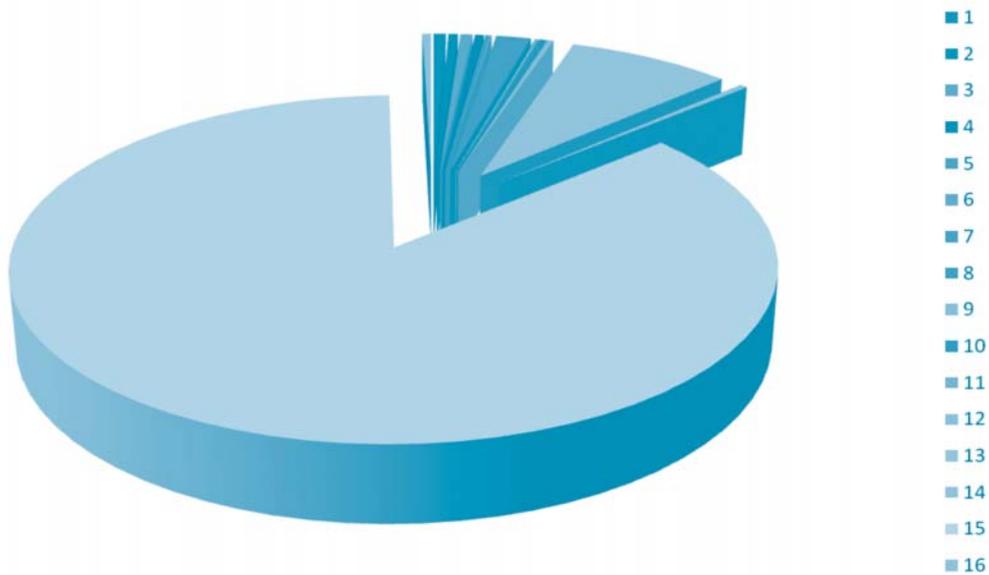
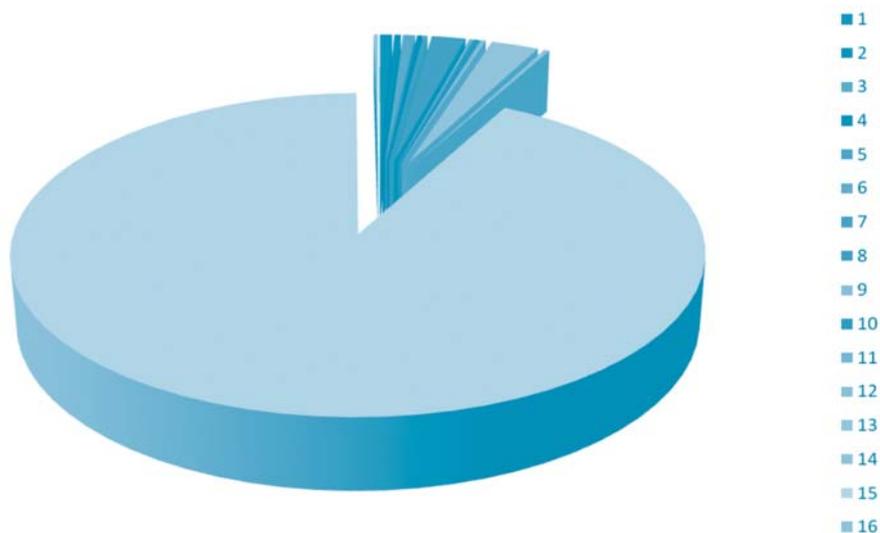


Gráfico N.º 2: MONTO QUE CADA PARTIDO POLÍTICO PRESENTÓ ANTE EL TSE COMO LIQUIDACIÓN



**Gráfico N.º 3: MONTOS QUE EL TSE RECONOCIÓ COMO GASTOS JUSTIFICADOS DE CAMPAÑA A CADA PARTIDO POLÍTICO**



**Gráfico N.º 4: MONTO QUE PERMANECE EN EL ERARIO**

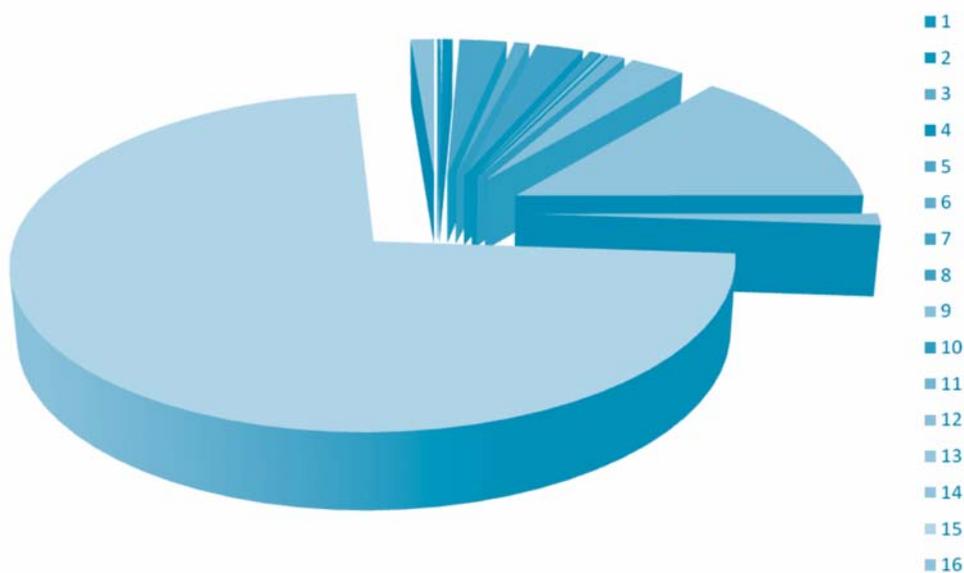
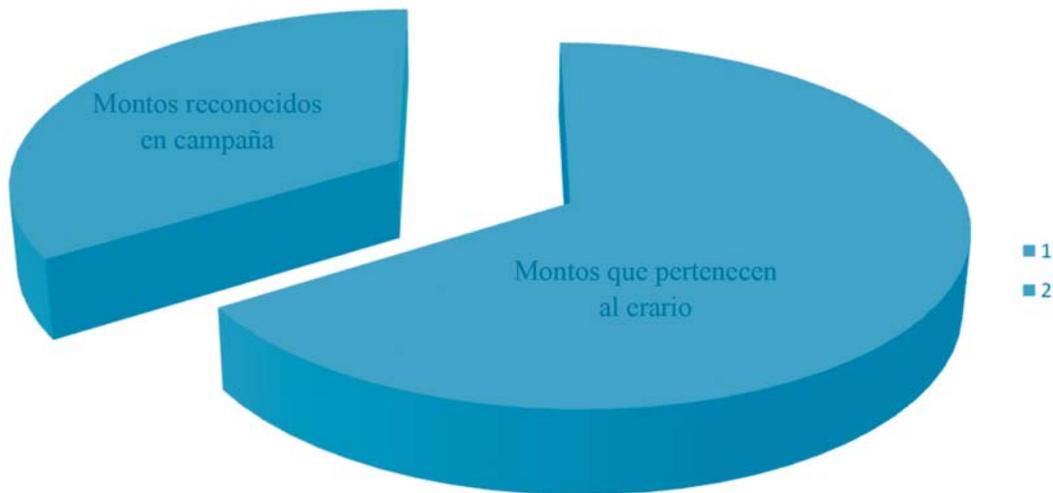




Gráfico N.º 5: COMPARACIÓN ENTRE MONTOS RECONOCIDOS COMO GASTOS DE CAMPAÑA/MONTOS QUE PERMANECEN EN EL ERARIO



## LITERATURA CONSULTADA

### NORMATIVA

#### Constitución Política

- **Constitución Política** y sus reformas, del 7 de noviembre de 1949, vigente a partir del 8 de noviembre de 1949.

#### Leyes

- **Código Electoral.** Ley N.º 8765 del 19 de agosto de 2009, publicada en el Alcance N.º 37 a La Gaceta N.º 171 del 2 de setiembre de 2009.
- **Código Electoral** (derogado). Ley N.º 1536 del 10 de diciembre de 1952, publicada en La Gaceta N.º 10 del 14 de enero de 1953.
- **Código Municipal.** Ley N.º 7794 del 30 de abril de 1998, publicada en La Gaceta N.º 94 del 18 de mayo de 1998.

- **Código Municipal** (derogado). Ley N.º 4575 del 4 de mayo de 1970, publicada en el tomo III de la Colección de Leyes y Decretos de 1970.
- Ley N.º 7675 del 2 de julio de 1997. **Reforma de los artículos 95, 96 y 98 de la Constitución Política**. Publicada en La Gaceta N.º 137 del 17 de julio de 1997.
- Ley N.º 8106 del 3 de junio de 2001. **Reforma del artículo 170 de la Constitución Política**. Publicada en La Gaceta N.º 132 del 10 de julio de 2001.
- Ley N.º 8611 del 12 de noviembre de 2007. **Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal**. Publicada en La Gaceta N.º 225 del 22 de noviembre de 2007.

#### Decretos

- **Reglamento sobre Financiamiento de Partidos Políticos**. Decreto del TSE N.º 17-2009, publicado en La Gaceta N.º 210 del 29 de octubre de 2009.

#### Resoluciones del TSE

- N.º **1257-P-2000** de las trece horas y cincuenta minutos del dieciséis de junio del año dos mil. **Interpretación del inciso 1.º del artículo 96 de la Constitución Política y del artículo 58 del Código Electoral**.
- N.º **1236-3-E-2001** de las catorce horas con cuarenta minutos del siete del junio de dos mil uno. **Aclaración de la sentencia n.º. 1257-P-2000 del Tribunal Supremo de Elecciones**.
- N.º **405-E8-2008** de las siete horas veinte minutos del ocho de febrero de dos mil ocho. **Interpretación del artículo 14 del Código Municipal, ley número 8611, publicada en La Gaceta número 225 del 22 de noviembre de 2007 y artículos 97 y 98 del Código Electoral**.
- N.º **2887-E8-2008** de las catorce horas y treinta minutos del veintiséis de agosto de dos mil ocho. **Interpretación del artículo 96 de la Constitución Política**.



- **N.º 4114-E8-2009** de las diez horas treinta minutos del tres de setiembre de dos mil nueve. **Consulta formulada por el señor Roberto Mora Salazar, cédula n.º 1-396-099, respecto de los alcances que puede tener, ante el Tribunal Supremo de Elecciones, que un partido político se encuentre moroso ante la Caja Costarricense de Seguro Social por concepto de cuotas obrero-patronales.**
- **N.º 4129-E8-2009** de las quince horas con veinte minutos del tres de setiembre de dos mil nueve. **Fijación de los montos de la contribución del Estado a los partidos políticos para las elecciones de febrero y diciembre de 2010, y del anticipo para las elecciones de febrero de 2010.**
- **N.º 4877-E8-2010** de las doce horas treinta minutos del trece de julio de dos mil diez. **Consulta formulada por los señores Jorge Walter Bolaños Rojas, Maynor Sterling Araya y Ronaldo Alfaro García, tesoreros de los Partidos Políticos Liberación Nacional, Acción Ciudadana y Movimiento Libertario, respectivamente, sobre el proceso de liquidación de gastos de capacitación y organización política.**
- **N.º 5131-E8-2010** de las quince horas y veinte minutos del treinta de julio de dos mil diez. **Opinión consultiva formulada por el señor Óscar López Arias, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Accesibilidad sin Exclusión, respecto de la utilización del sistema de emisión de bonos de deuda política para el proceso de elección de autoridades municipales el 5 de diciembre de 2010.**
- **N.º 6196-E8-2010** de las catorce horas treinta minutos del primero de octubre de dos mil diez. **Opinión consultiva formulada por el señor Raúl Escalante Soto, Vicepresidente del Partido Restauración Herediana, sobre el porcentaje del 4% para acceder a la contribución estatal y alcances de los artículos 91 y 99 del Código Electoral.**
- **N.º 6480-E8-2010** de las diez horas quince minutos del veinticinco de octubre de dos mil diez. **Consulta formulada por los señores Otto Guevara Guth, Patricia Pérez Heggs y Ronaldo Alfaro García, Presidente, Secretaria, en ese entonces, y Tesorero, por su orden, del Partido Movimiento Libertario; sobre varios aspectos relacionados con el financiamiento estatal para las elecciones municipales.**

- **N.º 1092-E10-2011** de las once horas del veintitrés de febrero de dos mil once. **Determinación del monto máximo de la contribución del Estado a los partidos políticos con derecho a recibirla, según los resultados de las elecciones municipales celebradas en diciembre de 2010.**
- **N.º 3824-E10-2011** de las once horas cuarenta minutos del seis de julio de dos mil once. **Liquidación de gastos correspondiente a las elecciones celebradas en diciembre de 2010, presentada por el Partido Unión Ateniense (PUA).**
- **N.º 4007-E10-2011** de las catorce horas del tres de agosto de dos mil once. **Liquidación de gastos correspondiente a las elecciones celebradas en diciembre de 2010, presentada por el Partido Acción Naranja (PAN).**
- **N.º 4065-E10-2011** de las catorce horas treinta minutos del diez de agosto de dos mil once. **Liquidación de gastos del proceso electoral municipal correspondiente a las elecciones celebradas en diciembre de 2010, presentada por el Partido Todo por Flores (PTPF).**
- **N.º 4165-E10-2011** de las quince horas treinta y cinco minutos del diecisiete de agosto de dos mil once. **Liquidación de gastos correspondiente a las elecciones celebradas el 5 de diciembre de 2010, presentada por el Partido El Puente y los Caminos de Mora.**
- **N.º 4475-E10-2011** de las diez horas cincuenta minutos del cinco de setiembre de dos mil once. **Liquidación de gastos y diligencias de pago de la contribución del Estado al Partido Unión Agrícola Cartaginés, correspondiente a las elecciones municipales celebradas el 05 de diciembre de 2010.**
- **N.º 4476-E10-2011** de las diez horas cincuenta y cinco minutos del cinco de setiembre de dos mil once. **Liquidación de gastos y diligencias de pago de la contribución del Estado al Partido Movimiento de Trabajadores y Campesinos (PMTC), correspondiente a las elecciones municipales celebradas el 5 de diciembre de 2010.**



- **N.º 4515-E10-2011** de las catorce horas diez minutos del cinco de setiembre de dos mil once. **Liquidación de gastos correspondiente a las elecciones celebradas el 5 de diciembre de 2010, presentada por el Partido Renovemos Alajuela.**
- **N.º 4567-E10-2011** de las trece horas veinticinco minutos del seis de setiembre de dos mil once. **Liquidación de gastos del proceso electoral municipal correspondiente a las elecciones celebradas en diciembre de 2010, presentada por la Coalición Barva Unida (CBU).**
- **N.º 4796-E10-2011** de las catorce horas treinta minutos del diecinueve de setiembre de dos mil once. **Liquidación de gastos correspondiente a las elecciones celebradas el 5 de diciembre de 2010, presentada por la Coalición Partido Alianza Zarcereña.**
- **N.º 4807-E10-2011** de las diez horas del veinte de setiembre de dos mil once. **Liquidación de gastos del proceso electoral municipal correspondiente a las elecciones celebradas en diciembre de 2010, presentada por el Partido Independiente Belemita (PIB).**
- **N.º 4959-E10-2011** de las nueve horas cincuenta y cinco minutos del veintidós de setiembre de dos mil once. **Liquidación de gastos correspondiente a las elecciones celebradas el 5 de diciembre de 2010, presentada por la Coalición Montes de Oca Unida.**
- **N.º 4971-E10-2011** de las catorce horas quince minutos del veintidós de setiembre de dos mil once. **Liquidación de gastos y diligencias de pago de la contribución del Estado a la Coalición Ramonense (CR), correspondiente a las elecciones municipales celebradas el 05 de diciembre de 2010.**
- **N.º 5474-E10-2011** de las catorce horas diez minutos del tres de octubre de dos mil once. **Liquidación de gastos del Partido Accesibilidad Sin Exclusión correspondiente a las elecciones celebradas el 5 de diciembre de 2010.**
- **N.º 5752-E10-2011** de las once horas quince minutos del doce de octubre de dos mil once. **Liquidación de gastos y diligencias de pago de la contribución**

del Estado al Partido Unión Palmareña (PUP), correspondiente a las elecciones municipales celebradas el 05 de diciembre de 2010.

- N.º 6124-E10-2011 de las once horas del veinte de octubre de dos mil once. **Liquidación de gastos del Partido Liberación Nacional correspondiente a las elecciones celebradas el 5 de diciembre de 2010.**
- N.º 6398-E10-2011 de las once horas cuarenta y cinco minutos del veintisiete de octubre de dos mil once. **Liquidación de gastos del proceso electoral municipal correspondiente a las elecciones celebradas en diciembre de 2010, presentada por el Partido Movimiento Avance Santo Domingo (PMASD).**

#### Actas

- **Asamblea Legislativa.** Acta de la sesión ordinaria N.º 13 del 7 de setiembre de 2006 de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos.
- **TSE.** Artículo 24 de la sesión ordinaria N.º 11437 del 15 del julio de 1998.
- **TSE.** Artículo 4 de la sesión ordinaria N.º 86 del 27 del agosto de 2009.

#### Informes

- **X INFORME DEL ESTADO DE LA NACIÓN**

#### Expedientes Legislativos

- **Proyecto de Ley de Código Municipal.** Expediente legislativo N.º 12.426. publicado en La Gaceta N.º 232 del 6 de diciembre de 1995.



# Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República en Costa Rica

Andrei Cambroner Torres\*

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 16 de junio de 2011.

**Aprobación:** 23 de diciembre de 2011.

**Resumen:** El artículo hace un dimensionamiento jurídico de la norma que restringe la participación política del presidente de la República; para ello, se hace un repaso por las normas constitucionales, legales y de Derecho Internacional relacionadas con el tema. Además, se ha hecho una selección de la jurisprudencia constitucional y electoral más relevante, como medio de exponer el tratamiento práctico y la labor hermenéutica llevada a cabo por los órganos estatales concernidos en la aplicación de la prescripción normativa por analizar. Como último apartado, se presentan algunas prescripciones legales que, junto con la norma del artículo 146 del Código Electoral, dan coherencia al sistema de garantías de equidad en la contienda.

**Palabras clave:** Beligerancia política / Presidente de la República / Participación política / Derechos políticos / Ley electoral.

**Abstract:** The paper makes a legal dimension of the rule that restricts the political participation of the President of the Republic, to this end; we review the constitutional, legal and international law relevant to the topic. Furthermore, it has made a selection of constitutional and electoral law more relevant as a means of exposing the practical treatment and hermeneutic work carried out by state bodies involved in implementing the regulatory requirement to be analyzed. The last section, presents some legal requirements, which, together with the provision of Article 146 of the Electoral Code, give coherence to the system of guarantees of fairness in the race.

**Key Words:** Political contention / President of the Republic / Political participation / Political rights / Electoral law.

---

\* Abogado, costarricense, email andrei.cambroner@ucr.ac.cr. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Estudiante regular de la Maestría en Justicia Constitucional del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica. Licenciado en Derecho por esa misma casa de estudios superiores pública, donde se le otorgó mención de graduado de honor por rendimiento académico.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales reproches que se hacía en nuestro país, durante la primera mitad del siglo XX, era la participación de los miembros del Poder Ejecutivo y otros mandos gerenciales de la Administración Central, en la campaña política. Desde esa perspectiva, el presidente de la República prohijaba la propuesta partidista que presentara la agrupación que lo había colocado en el poder, y se convertía en un padrino de primera línea del candidato oficialista.

Aunado a ello, previo a la creación de un órgano electoral permanente y especializado, que comandara los comicios nacionales, correspondía la organización y control de los actos relativos al sufragio a la presidencia de la República. Ello se prestaba, en no pocos casos, para una dudosa manipulación del material electoral y, también, suscitaba críticas y desconfianza en la población.

El presidente de la República y los ministros de Estado, al tenor del modelo presidencialista que se establece en nuestro texto fundamental, se constituyen como los jefes máximos de la administración pública. Las competencias atribuidas a ellos, así como su ámbito de discrecionalidad en el ejercicio de ciertos actos, eventualmente pueden ser insumos para realizar actos que influyan sobre la voluntad de sus subordinados o sobre la opinión pública en general, y la inclinan hacia una determinada agrupación política, en detrimento de la deseable equidad de la competencia electoral.

Desde esa tesitura, el legislador costarricense optó por zanjar el problema, limitando absolutamente la participación política de los miembros de los supremos poderes del Estado, con excepción de los diputados a la Asamblea Legislativa.

En ese sentido, el presente artículo hace un dimensionamiento jurídico de la norma que restringe la participación política del presidente de la República; para ello, se hará un repaso por las normas constitucionales, legales y de Derecho Internacional relacionadas con el tema. Además, se ha hecho una selección de la jurisprudencia constitucional y electoral más relevantes, como medio de exponer el tratamiento práctico y la labor hermenéutica llevada a cabo por los órganos estatales concernidos en la aplicación de la prescripción normativa por analizar. Como último apartado, se presentan algunas prescripciones legales que, junto con la norma del artículo 146 del Código Electoral, dan coherencia al sistema de garantías de equidad en la contienda.



## II. NORMAS CONSTITUCIONALES

Toda limitación a los Derechos Fundamentales debe darse dentro de un ámbito habilitante de una norma de rango legal, (ley en sentido formal) o, por supuesto, en virtud de una disposición de jerarquía superior; así, tanto la jurisprudencia constitucional, como la electoral y la administrativa han determinado el origen de la restricción a la participación política de los funcionarios públicos, en general, en el propio texto constitucional.

Como es ampliamente conocido, el manejo de los procesos electorales que se da previo a la Constitución Política de 1949 fue controlado, principalmente, por el Poder Ejecutivo, y ciertos “desmanes” pesaron en la redacción del texto fundamental. El constituyente nacional optó por clasificar como garantía del sufragio la imparcialidad de las autoridades de gobierno.

Tal previsión constitucional debe ser entonces el fundamento para legislar, en materia de restricción, a la participación política; así el artículo 95 de nuestra carta magna señala:

*“Artículo 95.- La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:*

*(...)*

*3) Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;...”*

De la lectura de ese artículo, se puede derivar que el constituyente estableció una norma programática e impuso una obligación al legislador de instaurar, por medio de la ley, condiciones para garantizar la imparcialidad de los servidores públicos en el ejercicio del cargo con que fueron investidos. Consecuencia lógica de ello, es que las regulaciones tiendan a disuadir, mediante prohibiciones, tipificación de conductas o restricciones, para que la labor del Estado (ejercida a través de sus funcionarios) se sustraiga de la actividad político-partidista y no vicie la voluntad del electorado.

Ahora bien, si se sigue avanzando en la lectura del texto constitucional, con aplicación de una interpretación sistemática y desde un marco de comprensión del “Derecho de la Constitución”, se puede observar cómo el constituyente dota de competencia al Tribunal Supremo de Elecciones, para el trámite y resolución de denuncias por participación política prohibida de los servidores del Estado.

Por ser necesario para el análisis, conviene transcribir el numeral 102 inciso 5) del documento normativo de cita, en este apartado:

*“Artículo 102.- El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:  
5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación”.*

Para mayor riqueza comprensiva del artículo, resulta importante su descomposición en los siguientes elementos:

1. Legitimación: Según la redacción del artículo, el constituyente atribuyó a los partidos políticos la capacidad de denunciar la participación política prohibida de los funcionarios públicos. Si se realiza un abordaje literal, se dice que tal legitimación activa es excluyente; no obstante, frente a ello existe un interés amplio de denunciar, lo cual es igualmente válido como criterio argumentativo. De igual modo, la posición sobre la admisibilidad de denuncias de este tipo no fue pacífica en lo interno del Tribunal Electoral; así por ejemplo: en ciertos momentos, en razón de la integración del órgano jurisdiccional electoral, se tuvieron votos salvados donde el magistrado disidente daba la legitimación exclusiva y excluyente a las agrupaciones partidarias (vid. Voto de minoría dado en la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones N.º 1394-E-2000).

Hoy, dichosamente, la discusión quedó zanjada por el Código Electoral de 2009 donde, como se verá, se da amplia legitimación para denunciar, tanto a sujetos privados como a las agrupaciones políticas.

2. Categorías de prohibición: Expresamente, el texto de la norma constitucional no indica una distinción entre las prohibiciones de participación política, como sí lo hace el numeral 146 del Código Electoral vigente (norma que se analiza en el acápite siguiente); sin embargo, se da una división clara de categorías. En primer término, se habla de denuncias relacionadas con prácticas políticas de los servidores del Estado durante su jornada de trabajo (causa genérica) y luego se refiere a actividades políticas de funcionarios específicos a quienes les esté prohibido ejercerlas. Desde esa perspectiva,



- y en aplicación del criterio de interpretación “económico”, se tiene que el constituyente no pudo utilizar frases distintas en el mismo párrafo para aludir a una única situación. Así, se hallan, desde la cúspide normativa, dos tipos de restricción: una genérica y una particular.
3. Magnitud de la sanción. Las consecuencias sancionatorias del proceso investigativo, que culmina con una resolución estimatoria de la denuncia, fueron igualmente fijadas por el texto constitucional: la destitución del cargo (una vez llevado a cabo el debido proceso) y la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, por un plazo no menor a dos ni superior a cuatro años. Es menester acotar que el constituyente fijó los extremos de la penalidad y es el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) en su rol de juez electoral, el encargado de dimensionar, en el caso concreto, cuál va a ser el lapso de inhabilitación. Claro está, siempre apegado a los principios de la proporcionalidad y razonabilidad.
  4. Procedimiento en casos especiales: Como es sabido, los miembros de los supremos poderes del Estado gozan de inmunidad; el propio ordenamiento los blindo de una protección, frente a las eventuales investigaciones que pudieran afrontar. El caso de los procedimientos relacionados con la participación política prohibida no es la excepción; el constituyente establece una lista de altos funcionarios que, ante una denuncia por beligerancia o participación política prohibida, el TSE debe dar cuenta a la Asamblea Legislativa, sobre la investigación; el Congreso, entonces, debe pronunciarse sobre el levantamiento de la inmunidad del funcionario respectivo<sup>1</sup>. Nota aclaratoria de innegable importancia es que la redacción de la norma se ha prestado para el cuestionamiento de la competencia del TSE, como órgano decisor para estos “casos especiales”; cuestionamientos que se han materializado en la presentación de recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante la Sala Constitucional.

En igual sentido, se puede ligar el tema de los impedimentos. En nuestro texto constitucional se ha materializado una prohibición a la reelección inmediata para el caso de la presidencia de la República; la cual se extiende, incluso, a ocho años después de finalizado el período de mandato constitucional. Para nuestros efectos prácticos, importa esa incapacidad de postulación, pues elimina toda necesidad o interés legítimo para hacer ostentación partidista. Esto viene a armonizar el sistema normativo constitucional y a dar coherencia al ordenamiento jurídico.

Sería un contrasentido prohibir -al mandatario- dedicarse a asuntos propios de política partidista durante el desempeño de su cargo, si le es permitido someter su nombre en una nómina, para cargos de elección popular en los comicios inmediatos.

<sup>1</sup> Este procedimiento se encuentra regulado por el Código Electoral en sus artículos 269 y 270, tema abordado en el aparte relativo a las normas procedimentales.

Lo dicho queda resumido en el numeral 132 inciso 1) de la Constitución Política de la siguiente manera:

*“Artículo 132: No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente:*

*1) El que hubiera servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los períodos que comprenden los expresados ocho años;(...)*

### **III. LEGISLACIÓN**

Las normas legales por tratar en este apartado son fundamentalmente las del Código Electoral vigente. A pesar de existir normas restrictivas a la participación política de funcionarios públicos (incluso con disposición de prohibición absoluta), inmersas en todo el sistema normativo (leyes orgánicas, por citar un ejemplo), lo cierto es que el tema de las restricciones al presidente de la República se presenta con exclusividad en el texto legal mencionado.

#### **1. Normas de fondo**

En un primer término, debe transcribirse el numeral 88 del Código Electoral derogado (Ley n.º 1536), norma desde la cual se dictaron las líneas jurisprudenciales que se presentarán en los siguientes apartados.

*“ARTÍCULO 88.- Prohíbese a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político.*

*El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y Viceministros, el Contralor el Subcontralor Generales de la República, el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto, los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas, los gobernadores, los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial, los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones, los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia, el Director y empleados del Registro Civil y quienes tienen prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género.*



*No podrán presentarse a emitir su voto portando armas los miembros de la Autoridad de policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial ni quienes desempeñen funciones semejantes de autoridad.*

*En materia electoral, los funcionarios incluidos en los párrafos segundo y tercero de este artículo, únicamente podrán ejercer su derecho de emitir el voto el día de las elecciones, en la forma y condiciones establecidas en este Código”.*

Ahora bien, en cuanto al Código Electoral vigente a partir del 2 de setiembre de 2009 (Ley n.º 8765), es menester citar el artículo referente a la prohibición del presidente de la República para participar en actividades políticas:

*“ARTÍCULO 146.- Prohibición para empleados y funcionarios Públicos. Prohíbese a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político. Los jefes inmediatos de dichos empleados serán los responsables de vigilar el cumplimiento de esta disposición.*

*Quienes ejerzan la Presidencia o las Vicepresidencias de la República, los ministros(as) y viceministros(as), y los miembros activos o las miembros activas del servicio exterior, el contralor o la contralora y subcontralor o subcontralora generales de la República, el (la) defensor(a) y el (la) defensor(a) adjunto(a) de los habitantes, el (la) procurador(a) general y el (la) procurador(a) general adjunto(a), quienes ejerzan la presidencia ejecutiva, o sean miembros(as) de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, los(as) oficiales mayores de los ministerios, los(as) miembros (as) de la autoridad de policía, los(as) agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), los magistrados(as) y toda persona empleada del Tribunal Supremo de Elecciones los magistrados y funcionarios(as) del Poder Judicial que administren justicia, y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género.*

*En materia electoral, las personas funcionarias incluidas en el párrafo segundo de este artículo, únicamente podrán ejercer el derecho a emitir su voto el día de las elecciones en la forma y las condiciones establecidas en este Código. El Tribunal Supremo de Elecciones podrá ordenar la destitución e imponer inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de dos a cuatro años, a los funcionarios citados, cuando sus actos contravengan las prohibiciones contempladas en este artículo”.*

Con base en lo transcrito, se aprecian tres tipos de prohibiciones:

1. Genérica: establecida para todos los funcionarios públicos y cuya disposición versa sobre la imposibilidad para dedicarse a actividades políticas durante la jornada laboral y usar su cargo para beneficiar a un partido político.
2. Absoluta: esta restricción comprende una lista taxativa de funcionarios a los cuales les está vedado cualquier tipo de actividad política; para lo único que los faculta el Código Electoral es para emitir su voto el día de las elecciones.
3. Leyes especiales: el Código Electoral deja abierta la posibilidad para que, mediante leyes especiales, se limite en forma absoluta la participación política de determinado grupo de funcionarios públicos. En este sentido, si se da esa situación, el operador jurídico debe estarse en lo preceptuado en tal ley particular.

Ahora bien, puede notarse con meridiana claridad que el contenido de ambos artículos es sustancialmente el mismo. En un nivel más estricto, puede afirmarse que el legislador en 2009 apuesta por el reforzamiento de la imparcialidad en el ejercicio de la función pública; más bien amplió la lista de funcionarios a los cuales alcanza la prohibición absoluta.

Además de lo dicho, el Código Electoral dedica un capítulo completo al tema de las denuncias por parcialidad o beligerancia política, donde se recoge una serie de prescripciones que conviene analizar. Como anotaba en párrafos anteriores, el texto fundamental estableció la competencia del TSE para conocer de las acusaciones contra los funcionarios públicos que realizan acciones contra la prescripción legal de abstenerse de participar en actividades políticas durante la jornada laboral, o en cualquier tiempo, si se trata de servidores a los cuales les está absolutamente prohibido este tipo de accionar.

En cuanto a la legitimación, se aducía en la sección anterior que la redacción del texto constitucional se prestaba para una interpretación en dos sentidos: la exclusividad de los partidos políticos en el ejercicio de este tipo de acciones; y una perspectiva más amplia donde se reconocía la facultad, de todo sujeto privado, de denunciar tales anomalías (voto de mayoría en el TSE). Con la redacción del numeral 266 del Código Electoral, tal posibilidad interpretativa se acota y, por el contrario, se establece categóricamente la amplia legitimación para denunciar, por parte de cualquier persona que tenga noticia de hechos que, eventualmente, puedan configurar una participación política prohibida.



Con base en dicho artículo, el legislador dota de legitimación a estos dos tipos de actores:

*“ARTÍCULO 266.- Legitimación*

*El procedimiento se iniciará a instancia de un partido político o por denuncia de cualquier persona física que tenga conocimiento de tales hechos. No se dará curso a denuncias anónimas”.*

Otro punto fundamental es que, a la luz de la redacción del texto, únicamente los partidos políticos como entes jurídicos asociativos ostentan legitimación para denunciar; queda excluido cualquier otro tipo de personas jurídicas que, a través de sus representantes, quieran presentar algún tipo de reproche contra funcionarios públicos, por participación política prohibida.

## **2. Requisitos formales de la denuncia**

Previo a la promulgación del Código Electoral, ciertos aspectos de tramitación y forma de las denuncias por parcialidad política se regulaban en un reglamento promulgado por el TSE; no obstante, el nuevo texto normativo legal recogió parte importante de las previsiones reglamentarias.

El numeral 267 del Código Electoral se avoca a establecer los requisitos formales de toda denuncia; entre otros, se dispone la necesidad de que el escrito de la denuncia sea presentado, en forma personal o con la autenticación de la firma del suscribiente, en caso de entrega diferida. Sin embargo, este requisito se excepciona cuando el reclamo sea presentado por el partido político o cuando sea suscrito por una autoridad pública. La Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos tiene bajo su dependencia un Registro de Partidos Políticos; en ese tanto, el Tribunal lleva un control de las autoridades partidarias y es entonces entendible la excepción, dado que el Órgano Electoral tiene la posibilidad de constatar los personeros suscribientes de la denuncia, en su carácter de representantes de la agrupación política, de acuerdo con lo prescrito en el respectivo estatuto.

Sobre las autoridades públicas, se entiende la excepción en dos sentidos: si se trata de una persona en el ejercicio de algún cargo de elección popular, el TSE, como órgano constitucionalmente designado para realizar las declaratorias de elección y expedición de credenciales tiene la misma oportunidad de constatación que para el caso de las autoridades partidarias; y, en un segundo término, para el caso del resto de autoridades, se puede presumir que se parte del principio de publicidad de este tipo de cargos.

El resto de requisitos son los comunes para procesos que busquen la determinación de hechos contraventores de normas y sanción de sus autores (v.gr. individualización del presunto contraventor, relación de hechos y ofrecimiento de prueba pertinente).

## 2.1. *Del procedimiento*

El procedimiento por seguir en el caso de las denuncias por beligerancia o parcialidad política se encuentra regulado en el artículo 269 del Código Electoral; asimismo, el trámite se nutre de elementos adicionales si, en los hechos por investigar, se encuentran concernidos miembros de los supremos poderes del Estado; ello en virtud de la inmunidad que gozan.

No obstante, previo a un análisis del texto legal *per se*, resulta imperioso referenciar una resolución del TSE donde, en ejercicio de la atribución constitucional de interpretación exclusiva y excluyente de las normas electorales, se dispone asumir la competencia de resolver **en definitiva** los procedimientos de cancelación de credenciales, en contra de los miembros de los supremos poderes del Estado. La importancia de recordar el pronunciamiento de la Magistratura Electoral recae en que las consideraciones dadas integran el sistema normativo electoral y constitucional, para lograr una tutela efectiva de una de las garantías del sufragio: la imparcialidad de los servidores públicos, pues el texto creaba una laguna normativa.

Párrafos antes se veía cómo la norma constitucional otorgaba al TSE la facultad de investigar los ilícitos por participación política prohibida de los funcionarios públicos; no obstante, el constituyente, en relación con los miembros de los supremos poderes del Estado, establece que el órgano electoral se limita a dar cuenta de lo investigado a la Asamblea Legislativa. Ante ello, se nota un vacío normativo acerca de cuál es el órgano estatal competente para resolver, en definitiva, este tipo de denuncias; omisión que se trasladó al estrato legal y se convino dilucidar ante la apertura de un procedimiento, en contra de funcionarios cuya investidura venía aparejada del fuero.

Ahora bien, la inexistencia de una atribución expresa a un órgano estatal, para hacer cumplir las prohibiciones establecidas en el texto constitucional, no es excusa para vaciar de contenido la previsión en el plano práctico. En cuanto a este extremo el Tribunal señaló:

*“La ausencia de norma constitucional o legal, que atribuya en forma expresa competencia a un órgano del Estado para hacer eficaz las prohibiciones y mandatos establecidos en la propia Constitución, no puede eximir a éste de la*



*obligación de hacerlos cumplir, especialmente cuando el obligado a respetarlos es un funcionario público quien, al aceptar el cargo, juró “observar y defender la Constitución y las leyes de la República”. El deber del Estado de garantizar el efectivo respeto a los valores constitucionales, en consecuencia, impone a los órganos públicos relacionados con la materia de que se trata la prohibición o el mandato constitucional, a establecer, con el auxilio o por analogía con otros procedimientos similares señalados expresamente por ésta, cuál de ellos es al que el constituyente habría atribuido la competencia y que, por omisión, no lo hizo”<sup>2</sup>.*

La línea argumentativa de la resolución se centra en dos sentidos: primero se dan las consideraciones tendentes a excluir la competencia de la Asamblea Legislativa, como ente público capacitado para conocer las denuncias de participación política prohibida de los miembros de los supremos poderes del Estado; para luego establecer la oportunidad de que sea el Tribunal quien juzgue, en definitiva, este tipo de ilícitos.

Sobre la inviabilidad de otorgar a la Asamblea Legislativa dicha competencia, la Magistratura Electoral arguye que si bien el constituyente reconoció la capacidad del Poder Legislativo, para conocer las incompatibilidades y renunciaciones de los miembros de los poderes públicos, lo cierto es que hacer extensiva tal competencia a una materia sancionatoria, como lo es la cancelación de credenciales, riñe con el resto de principios constitucionales. Para sustentar esta postura, el Tribunal referencia la norma del juzgamiento de delitos comunes, donde el órgano legislativo se limita a realizar el procedimiento de levantamiento de la inmunidad del alto funcionario, para luego ponerlo a las órdenes de la Corte Suprema de Justicia.

En palabras del juez electoral:

*“En el marco constitucional, las únicas normas que regular (sic) un procedimiento para situaciones similares, por tratarse de la imposición de posibles sanciones –la pérdida de la credencial, sin duda es una sanción y, muy grave- son las contenidas en los incisos 9) y 10) del artículo 121, que facultan a la Asamblea Legislativa, cuando se trata de acusaciones por delitos atribuidos a los funcionarios allí mencionados, para decidir “si hay o no lugar a la formación de causa contra ellos” y decretar, en su caso, la suspensión para ponerlos “a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento”. Sin embargo, si bien la Asamblea tiene una intervención muy importante en estos casos, la facultad para juzgar en definitiva sobre la existencia del delito y la responsabilidad del funcionario, está*

2 Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución N.º 38-96 de las 9:00 horas del 10 de enero de 1996.

*atribuida expresamente a la Corte Suprema d (sic) Justicia, es decir, a otro Poder del Estado con total independencia. Esto quiete (sic) decir, que la competencia otorgada por la propia Constitución (sic) a la Asamblea, en casos que guardan gran similitud con la cancelación de una credencial de un diputado, llega hasta la suspensión del funcionario (incluido el diputado), pero no comprende el juzgamiento del delito.*

*En consecuencia, no podría extraerse de las citadas normas constitucionales, principio general alguno que, al menos por analogía, permita afirmar que, tratándose de la cancelación de una credencial, el constituyente tuvo la intención de atribuir al Poder Legislativo la competencia para resolver en definitiva, es decir, para juzgar y, en su caso, condenar. Tampoco podría serlo en razón del nombramiento del diputado, puesto que su designación es hecha por el pueblo en elecciones populares, en cuyo proceso no interviene para nada, no (sic) directa ni indirectamente, el órgano legislativo. (...)”<sup>3</sup>.*

En cuanto al origen de la competencia en favor del órgano electoral; según se expone, el pronunciamiento tiene lugar en la naturaleza propia de las credenciales: el Tribunal es el órgano constitucional encargado de todos los actos relativos al sufragio y se entiende dentro de estos el otorgamiento de las credenciales. El Colegio Electoral concurre a las urnas y expresa su voluntad mediante el sufragio y se eligen a las autoridades de gobierno por mayoría; tal voluntad popular es legitimada por el Órgano Electoral y le da efectos jurídicos al acto electivo. En otras palabras “*la credencial no es otro comprobante que el signo objetivo de la decisión exclusiva e inapelable del Tribunal, que declara electo*” al funcionario respectivo.

Esa relación intrínseca entre el sufragio, la naturaleza de la credencial y el nombramiento del alto funcionario es explicada por la Magistratura Electoral de la siguiente manera:

*“La credencial, en consecuencia, no es un simple formalismo, antes bien, representa la decisión soberana del Tribunal que confirma y legitima la voluntad popular y la hace jurídicamente operante para todos los efectos, en la medida en que sea producto del escrutinio definitivo, base de la declaratoria también definitiva de elección, pero supeditada a que el titular, además, reúna los requisitos y no tenga o llegue a tener las prohibiciones señaladas en la propia Constitución.*

*La naturaleza jurídica de la credencial y el manejo que de ella hace constitucional y legalmente el Tribunal antes y durante su entrega al funcionario elector, pudiendo incluso no hacerlo en los casos expresamente señalados, constituyen*

3 Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución N.º 38-96 de las 9:00 horas del 10 de enero de 1996.



*elementos indicadores de una competencia implícita para cancelarla con posterioridad, cuando su titular viole las prohibiciones establecidas en la propia Constitución bajo pena de perderla. Pero es que no sólo existe esa competencia implícita, sino también una genérica atribuida al Tribunal en los artículos 9 y 99 de la Constitución Política, en relación con el 93 del mismo texto y la facultad que le acuerda el inciso 3) del numeral 102 ibidem, todo lo cual constituye base jurídico constitucional suficiente para establecer que el órgano electoral es el competente, bajo las condiciones de procedibilidad que luego se indica, para investigar y, si fuere del caso, cancelar la credencial al diputado o a cualquier otro funcionario público de elección popular que incurra en las causales previstas expresamente y cuya competencia no este atribuida de igual modo a otro órgano del Estado”<sup>4</sup>.*

Otro argumento tomado en consideración es que el legislador atribuyó a la sede electoral la competencia para resolver, en definitiva, los procedimientos de cancelación de credenciales de los funcionarios de elección popular de las corporaciones municipales; así, en la inteligencia del Tribunal, ante condiciones similares (los servidores de ambos estratos -municipal y estatal- son electos popularmente, en procesos administrados y arbitrados por el órgano electoral) lo procedente es un trato similar.

En la resolución de repetida cita se razonaba sobre la competencia sancionatoria en el ámbito municipal:

*“Otra manifestación del legislador que contempla y apoya la tesis que se viene sosteniendo, es la que contiene el artículo 3i del Código Municipal, en cuanto atribuye expresamente al Tribunal, entre otras facultades, la de “Cancelar las credenciales a los regidores por las causas previstas en este Código”. A pesar de que, como queda dicho, en cuanto a los diputados no existe una disposición legal similar, es evidente que la razón que tuvo el legislador para atribuirle al Tribunal esa competencia con respecto a los munícipes, es la misma que existe para que la tenga con respecto a aquellos. En efecto, ambos funcionarios son electos popularmente en comicios organizados, dirigidos y vigilados por el mismo órgano electoral integran un cuerpo colegiado y se juramentan ante él. En este punto parece oportuno recordar el conocido principio de derecho ubi est eadern ratio, ibi eadern ispositio juris esse debet (donde existe la misma razón, debe ser la misma regla de derecho)”<sup>5</sup>.*

4 Idem.

5 Idem.

Adicional a lo dicho, si la conducta por perseguir es una participación política prohibida, resulta coherente que quien la juzgue sea el ente imparcial por excelencia dentro de la estructura estatal; con el fin de mantener la objetividad dentro del procedimiento y divorciar las pasiones ideológicas de la imposición de una sanción.

Sobre esto último señala la jurisprudencia electoral:

*“Sustraer de los órganos típicamente políticos, como la Asamblea Legislativa y los Concejos Municipales, la competencia para juzgar y sancionar a sus integrantes, aunque en el caso de los diputados no lo haga expresamente la Constitución ni la ley tiene fundamento no sólo en los principios generales constitucionales ya señalados, recogidos de diversa forma en las disposiciones legales también mencionadas, sino que responde a evidentes razones de conveniencia para el más adecuado funcionamiento de las instituciones del Estado. Así como en una decisión histórica, de indiscutible esencia democrática y de respeto a la voluntad popular, se excluyó totalmente al Poder Ejecutivo de la organización, dirección y vigilancia procesos electorales y se le otorgó esa labor en forma exclusiva y con tal independencia al TSE, también y por similares razones la potestad de juzgar y sancionar a los miembros de los órganos eminentemente políticos, debe tenerla un organismo ajeno a ellos, imparcial y con absoluta independencia de aquél”<sup>6</sup>.*

Finalmente, en la jurisprudencia, se reconoce la competencia del Poder Legislativo para conocer sobre el levantamiento de la inmunidad; pero si el funcionario la renuncia o si se le desafuera, las diligencias pasan de inmediato a resolución definitiva del Tribunal.

En concreto, la parte dispositiva del fallo resume lo expuesto de la siguiente manera:

*“(...) este Tribunal resuelve: ASUMIR la competencia investigar y resolver en definitiva sobre la pérdida de la credencial de los miembros de los Supremos Poderes electos popularmente y mediante el sufragio, siempre que, de previo, se cumpla con el procedimiento establecido en los incisos 9) y 10) del artículo 121 de la Constitución Política”<sup>7</sup>.*

Con la anterior base jurídica, de seguido se describe cómo va a ser el procedimiento, para juzgar una participación política prohibida del presidente de la República, de acuerdo

6 Ibid.

7 Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.º 38-96 de las 9:00 horas del 10 de enero de 1996.



con las previsiones de los numerales 269 y 270 -ambos del Código Electoral-; y los parámetros integradores expuestos en la resolución N.º 38-96.

En primer término, el TSE valora la admisibilidad de la denuncia de acuerdo con los requisitos enunciados en el artículo 267 del cuerpo normativo de cita; asimismo, el Órgano Jurisdiccional Electoral tiene la potestad de rechazar de plano, por improcedente, la denuncia. Sin embargo, en el caso de considerarlo oportuno, la Magistratura Electoral puede ordenar a la Inspección Electoral (órgano del TSE que actúa como instructor de los procedimientos administrativos de dicha sede) que realice una investigación administrativa preliminar, con el fin de determinar el mérito de la apertura del proceso.

Una vez concluida la investigación administrativa preliminar, la Inspección Electoral debe remitir al Tribunal un informe con las conclusiones y recomendaciones pertinentes; de admitirse la denuncia por parte del Tribunal, se traslada a la Asamblea Legislativa, con el fin de que se pronuncie sobre el levantamiento de la inmunidad del funcionario acusado de participación política prohibida.

De esa manera, una vez resuelto el tema de inmunidad (ya sea por renuncia del titular o por levantamiento del fuero por parte del Congreso), la causa vuelve al TSE, quien lleva a cabo un procedimiento administrativo ordinario de acuerdo con las regulaciones de la Ley General de la Administración Pública (esto no puede ser de otra manera, en el tanto no se encuentra previsto un procedimiento especial, y el tema engloba materia sancionatoria para el funcionario y, además, así lo ordena el artículo 269 del Código Electoral); en este punto, la tramitación del procedimiento va a estar a cargo de un magistrado instructor que podrá apoyarse en la Inspección Electoral.

Finalmente, una vez concluida la investigación con arreglo en las prescripciones legales, el TSE va a resolver, en definitiva, lo relativo a la comisión o no de una conducta política prohibida, y determina la sanción, de acuerdo con las disposiciones constitucionales vistas en la sección anterior.

#### **IV. NORMATIVA INTERNACIONAL**

En el caso de la normativa internacional, sobre la restricción a la participación política del presidente de la República y los ministros de Estado, no se referencia previsión alguna

de alcance supra nacional que contemple tal prohibición; en ese entendido, se enfocará en aquellas previsiones del Derecho Internacional que reconocen Derechos Fundamentales de contenido político.

Si se ha abordado el tema como una limitación a un derecho fundamental, es importante tener una clara visión del marco regulatorio que inserta la participación política activa de los ciudadanos dentro del régimen de los Derechos Humanos; lo anterior para comprender cuál es, en nivel subjetivo, la prerrogativa que el legislador costarricense limitó en pro de la transparencia e imparcialidad del Estado, como garantía del sufragio.

## **1. *Declaración Universal de Derechos Humanos***

Como derecho humano, la participación política se encuentra regulada en el artículo 21 de este instrumento de Derecho Internacional.

Si bien, la redacción de la norma se circunscribe a la participación de la ciudadanía, en los asuntos de gobierno del país en forma directa o a través de sus representantes, debe entenderse (dentro de una filosofía de interpretación amplia propia de este tipo de derechos) que esa participación incluye los mecanismos previos a la elección de los representantes. El mismo texto normativo, en su inciso 2, habla de un acceso igualitario de las funciones públicas; acceso que para algunos puestos viene precedido por un proceso político-electoral.

Ante ello, indefectiblemente, debe entenderse como derecho humano la posibilidad de sufragio pasivo (y su inherente proceso de proselitismo), en el tanto es la vía para arribar a ciertos cargos de la estructura pública.

La limitación a tales prerrogativas es entonces una situación de excepcionalidad frente a un marco de libertad, instituido por el ordenamiento internacional; restricciones que, como se observa, deben ser justificadas en principios de: necesidad, racionalidad y proporcionalidad.

## **2. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos***

Este instrumento internacional fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966; tiene como norte los principios de libertad, justicia y paz. El



reconocimiento de los Derechos Civiles y Políticos se constituye como un requisito *sine qua non* para la obtención de un desarrollo pleno del ser humano con ideales de dignidad.

Desde esa perspectiva, la comunidad internacional, en un sentido casi idéntico al de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece en este Pacto la posibilidad de participar en los asuntos de dirección del país, igualdad en la aspiración a cargos públicos y el sufragio pasivo. Nuevamente, se da el rango de Derecho Humano a la participación política.

### 3. **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

La Convención Americana establece el derecho de libre asociación. Los Estados convinieron en reconocer como derecho humano de primer orden la posibilidad de integrar agrupaciones de carácter político; sin embargo, para el caso de las personas que desempeñan cargos, como el de la presidencia de la República, tal libertad les es restringida por imperativo legal. Como se observará en el apartado de notas jurisprudenciales; particularmente en el caso de los pronunciamientos del TSE, el presidente de la Asamblea Legislativa, cuando asume funciones de presidente de la República por falta de vicepresidentes, queda suspendido de pleno derecho de su militancia con la agrupación política, en el tanto le alcanza la prohibición absoluta del artículo 146 del Código Electoral.

Esa inherencia en el cargo de presidente de la República, que obliga a sustraerse de asuntos político-electorales, claramente restringe tal derecho de asociación y el de participación citados; no obstante, para el caso de la normativa americana, se prevé la limitación a tal libertad individual, en el tanto se dé por: mecanismo de ley (principio de reserva de ley en materia de limitación de Derechos Fundamentales), razones de necesidad, intereses de seguridad, orden público y el mantenimiento de las libertades del resto de personas.

Concretamente, la Convención señala<sup>8</sup>:

**“Artículo 16. Libertad de Asociación**

*1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.*

8 Organización de Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Edición en línea, página oficial de la Organización. URL: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de 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, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal“.

En resumen, los instrumentos de Derecho Internacional reconocen la participación político-electoral, como uno de los Derechos Humanos de primer orden; en ese tanto, si bien su limitación es admisible en atención a la autonomía de los Estados, esta siempre debe responder a razones objetivas y a criterios de: necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

#### **4. La restricción frente al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Uno de los principales argumentos de los sectores opuestos a la restricción objeto del artículo versa sobre la transgresión *per se* de la norma prohibitiva al régimen de los Derechos Fundamentales; en el tanto la Convención –en el numeral citado– sólo autoriza limitaciones basadas en: “*edad, nacionalidad, residencia, idioma, capacidad civil o mental; o condena, por juez competente, en proceso penal*”; se echa de menos algún tipo de alusión, que autorice al Estado a delimitar el ejercicio de las libertades políticas, en razón del cargo que se esté desempeñando. Aparejado a esto, continúan los detractores de la norma; el régimen de interpretación de derechos fundamentales debe ser restrictivo, cuando se trate de limitaciones, y amplio en el otorgamiento de libertades (principio *pro libertatis*); *prima facie* es taxativa la lista del artículo 23.2.



Ahora bien, si tal postura fuera aplicada en términos estrictos, puede pensarse que incluso la prohibición genérica a los funcionarios públicos, consistente en abstenerse de participar en actividades político-electorales durante la jornada laboral, es contraria a el ordenamiento internacional; sin embargo, el Derecho como manifestación social no puede deslindarse de la dinámica del conglomerado que regula.

Igualmente, se presenta un tema ya abordado líneas atrás: la colisión de derechos e intereses. Todo Estado democrático debe aspirar al respeto absoluto de los derechos de las personas y promover el desarrollo continuo de estas; tiene como eje la dignidad humana. No obstante, la vida en sociedad implica: constantes relaciones entre los sujetos, ejercicios continuos de valoración y equilibrio donde las partes (ya sea sujeto frente a sujeto o sujeto frente al Estado) deben soportar ciertas cargas en pro del bienestar colectivo.

El ejercicio de los derechos siempre se da en una esfera de colectividad; es impensable admitir un ejercicio irrestricto, en detrimento de valores o aspiraciones de la sociedad como un todo; así, lo correcto es mantener un régimen de libertad con garantías que tornen efectivo su ejercicio y ver las limitaciones como una excepcionalidad lícita (mientras no sean una mera arbitrariedad originada por los órganos de poder estatal).

En el caso particular de la restricción absoluta, deben analizarse no sólo la norma 23 de Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino además otras previsiones:

La autodeterminación de los pueblos es otro de los derechos fundamentales de los grupos sociales conglomerados en Estados; este principio aboga por la libertad de cada "pueblo" para decidir cuál es la forma de gobierno que considera más adecuada a sus necesidades particulares; asimismo, engloba una soberanía para establecer los medios de desarrollo: económico, social y cultural. La doctrina ha categorizado esta prerrogativa como un derecho humano de tercera generación, habida cuenta de su naturaleza compleja y multifacética: es la posibilidad inalienable de cada grupo humano de establecer sus propias reglas e historia.

Desde esa óptica, la manifestación del principio de autodeterminación de los pueblos se da en la construcción de la Constitución Política del Estado, donde se contienen: las normas estructurales, de organización y programáticas que deben regular la dinámica política; pero, que a su vez encausan el accionar tanto de los entes públicos como de los particulares, de acuerdo con los principios y valores de la sociedad.

Sobre el tema del contenido social de los textos fundamentales, el autor Rubén Hernández Valle señala:

*“Toda Constitución, por ser un producto cultural del hombre, se encuentra enraizada dentro de una particular situación histórica y social.*

*Por ello, no basta la explicación dogmática del texto político fundamental, sino que, además, debemos adentrarnos en los factores naturales y culturales que condicionan y, en muchos casos, determinan de manera decisiva en contenido normativo de las Cartas Políticas. (...)*

*La Constitución histórica de un país no es un sistema lógico cerrado, de preceptos ahistóricos, sino que, más bien, los preceptos que se incluyen en ella a fin de alcanzar la permanencia que aquella les brinda, son el producto de la tradición, de la conveniencia política, de la situación de poder y, en general, de la conciencia jurídica de la sociedad civil subyacente.”<sup>9</sup>*

Como se ha analizado, el fundamento de la restricción en nuestro medio es de raigambre constitucional; asimismo, responde a un contexto histórico donde la sociedad, a través del constituyente, aspiraba a la imparcialidad de las autoridades gubernativas, como garantía del sufragio. De igual manera, el legislador como representante legítimo del pueblo determinó sustraer al mandatario de los asuntos político-electorales, para propiciar una equidad en la contienda electoral; rasgo fundamental para concretar otro de los Derechos Fundamentales de dimensión política: la igualdad para acceder a los puestos de elección. En ese tanto, el derecho de ostentación partidaria del Primer Ciudadano de la nación debe ceder ante un interés colectivo: la transparencia del proceso comicial.

Esa posibilidad de limitación en el ejercicio de derechos políticos ha sido reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso YATAMA vrs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005, donde se indica:

*“La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y*

9 Hernández, Rubén. El Derecho de la Constitución. Tomo I. 2da. edición. San José, Costa Rica: Juricentro, 2004. págs. 39-40.



*oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue”<sup>10</sup>.*

Véase cómo la Corte si bien referencia la “exclusividad” de restricción, por las causales taxativamente enumeradas; lo cierto es que lo hace en relación con el “ejercicio de los derechos” y las “oportunidades” enunciados; no obstante, la prohibición no implica una supresión total del derecho, sino únicamente una de sus manifestaciones. El voto *per se* constituye uno de los mecanismos primordiales mediante el cual la ciudadanía ejercita esa prerrogativa de participación política; en ese tanto, la norma en análisis –artículo 146 del Código Electoral– aclara que la posibilidad de sufragar de los funcionarios ahí enunciados no se suprime. En ese tanto, el ejercicio del derecho se mantiene y la oportunidad de acceso a la toma de decisiones, mediante la elección de representantes, sigue vigente a pesar de la restricción absoluta.

En cuanto a la participación política y el voto, la Corte menciona:

*“Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán”<sup>11</sup>.*

Ahora bien, en las causales tampoco existe previsión alguna sobre la imposición de limitaciones a la reelección, tanto sucesiva como alterna; desde esa perspectiva, esa situación no se constituye en violatoria a la normativa internacional, habida cuenta de que se ha entendido como parte del ejercicio de la soberanía del Estado. El análisis sobre conveniencia y oportunidad, que del tema haga la nación, es parte de sus prerrogativas internas. Por ejemplo, en el caso estadounidense, el constituyente derivado prohibió la reelección por más de dos períodos; enmienda cuyo contenido no ha sido sujeto de impugnación ante el sistema interamericano de tutela de derechos fundamentales.

10 Consideraciones de la Corte. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 23 de junio de 2005, Caso YATAMA vs. Nicaragua.

11 Idem.

Los principios de la reglamentación que, para ser considerada válida la restricción a la participación política, según lo dicho por la Corte, el presidente de la República cumple a cabalidad, son: legalidad (la norma está prevista en una ley formal, sustentada en la Constitución Política); necesidad (el proceso histórico del país llevó al Derecho a regular la participación política de los altos miembros de los Supremos Poderes del Estado como medio para procurar equidad en los procesos comiciales) y, finalmente, proporcionalidad (no se vacía el derecho, en el tanto se permite al sujeto votar en las elecciones).

En suma, la restricción no contraviene Derechos Fundamentales, puesto que no se trata de una limitación arbitraria o abusiva del poder público; sino, por el contrario, es la solución encontrada por el colectivo social, para evitar un desbalance en favor del oficialismo en la contienda electoral.

## V. NOTAS JURISPRUDENCIALES

### 1. *Jurisprudencia Constitucional*

#### 1.1. **Derecho de participación como derecho fundamental que admite limitación**

La Sala Constitucional ha señalado que, indubitablemente, el derecho de participación política es de los llamados fundamentales; sin embargo, el ejercicio de este derecho admite ser regulado por el legislador; prescripciones que se revisten de validez, en el tanto responden a fines de interés colectivo superior.

Sobre el tópico existe una sentencia del Tribunal Constitucional, donde expone ampliamente las implicaciones y alcances constitucionales de las restricciones a la participación política; si bien tal antecedente jurisprudencial se centra en el tema de una acción de inconstitucionalidad planteada por los funcionarios del Poder Judicial, en virtud de la prohibición absoluta que les fuera impuesta por disposición de ley especial, lo cierto es que de ahí pueden extractarse elementos cuyo alcance, por abstracción de contenido, son aplicables a la materia de estudio.

Las limitaciones a la participación política han sido calificadas, por el Tribunal Constitucional costarricense, como proporcionadas y razonables en el tanto se direccionan a determinados funcionarios públicos, cuyas funciones se revisten de un carácter “calificado” el cual necesita, para su cabal cumplimiento, importantes elementos éticos por llevar a cabo. Así



por ejemplo, en el ejercicio del servicio público, deben proveerse las condiciones para que el funcionario encause su accionar en las competencias que le fueron asignadas, y esto es una garantía misma para la función estatal propiamente dicha.

A la proporcionalidad y razonabilidad que se aludía en el párrafo anterior, debe adjuntarse que la limitación (esta o cualquier otra de que se trate) no debe ser invasiva al punto de vaciar el contenido esencial del Derecho. En el caso de las normas de restricción a la participación política, no existe afectación al contenido esencial, en el tanto, incluso a los servidores públicos con prohibición absoluta, se les permite el ejercicio del sufragio; lo que opera es una veda de manifestaciones llamativas, públicas; direccionadas hacia el beneficio de una agrupación política. La norma no es pretenciosa: resulta manifiesta la insuficiencia de una formulación legal para separar al individuo de sus convicciones internas; no obstante, se reprocha la exteriorización de esa filiación por la incidencia que esta pueda tener en la imparcialidad propia del giro de la Administración.

Sobre estos aspectos, la jurisprudencia constitucional señala:

*“Para analizar la constitucionalidad de un límite impuesto a un derecho, debe estudiarse si dicho límite quebranta o no el contenido esencial del derecho. El límite de los límites está inserto en la propia necesidad de justificación de éstos. Debe realizarse una relación entre la limitación y el bien cuya protección se persigue. De manera que, ha de realizarse el juicio de proporcionalidad (prohibición del límite arbitrario) y el juicio de razonabilidad (resistencia frente a una limitación injustificada). Es una especie de juicio económico donde ha de analizarse la relación: costo, beneficio y sacrificio del derecho fundamental. El contenido esencial o núcleo del derecho, es lo constitucionalmente garantizado, no así el resto del derecho.*

*(...) a los servidores judiciales no se les niega el derecho constitucional al sufragio (artículo 93), ni el contenido esencial de la libertad de pensamiento y de expresión (artículos 28 párrafo primero y 29), porque las limitaciones que se imponen a estos servidores, mediante las normas y acuerdos impugnados, se refieren a ciertas formas de manifestación llamativa, pública, actos en que se compromete la autoridad o el cargo, no necesariamente para beneficiar al partido político de su preferencia, sino en demostración de que tal situación se podría presentar, dadas las públicas preferencias<sup>12</sup>.*

12 Sala Constitucional. Voto n.º 2883-1996 de las 17:00 horas del 13 de junio de 1996.

## 1.2. Alcances de la limitación a terceros

En el pasado, con la predominancia de una cultura de mayor vocación tradicionalista patriarcal, se creía que las restricciones a la participación política aplicables a un “jefe” de hogar, en virtud de su trabajo dentro del Sector Público, permeaban su núcleo familiar. Por ejemplo, en la vivienda de un funcionario del Estado con tal prohibición, no podían los demás habitantes colocar signos externos por cuanto tal filiación sería presumible también para la cabeza de la vivienda. Ante ello, la Sala Constitucional dilucidó el punto y aclara que la norma no trasciende el ámbito personal de quien está obligado a observarla; en ese sentido, se ha dado una errónea interpretación de los alcances de la norma restrictiva y no un problema de la redacción propia del precepto legal.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional matiza su posición y señala que, si bien en sentido formal no existe obstáculo legal alguno, para el núcleo familiar del funcionario sujeto a las limitaciones en estudio; lo deseable va a ser que ciertos actos proselitistas de impacto mayor (reuniones partidistas en el domicilio) sean evitados para mantener la imagen de imparcialidad del servidor público.

En palabras de la Sala Constitucional:

*“En consecuencia, de una correcta interpretación de las normas y acuerdos impugnados, se puede deducir que no se está limitando los derechos y libertades de las personas ajenas a la Institución. Al servidor judicial se le imponen prohibiciones en materia de política electoral, en el entendido de que las manifestaciones prohibidas son aquellas que se caracterizan por el afán exhibicionista con fines de propaganda política, asistir a reuniones o cualquier actividad pública, la utilización de la autoridad o influencia de sus cargos públicos en beneficio de los partidos políticos y las demás que establece el artículo 88 del Código Electoral. Debe señalarse, que aunque ciertos actos llamativos y públicos de los familiares del servidor judicial no están prohibidos, sin embargo por razones de imagen, no conviene realizarlos a efecto de no perjudicar al miembro de la familia que labora para el Poder Judicial”<sup>13</sup>.*

## 1.3. Sobre el principio de igualdad

La producción de la Sala Constitucional ha sido abundante en cuanto al tratamiento del principio de igualdad; siempre ha afirmado que este no es un postulado universal; o sea,

13 Sala Constitucional. Voto N.º 2883-1996 de las 17:00 horas del 13 de junio de 1996.



no es oponible frente a todas las situaciones, ni tampoco implica un absoluto frente a todas las personas. La igualdad representa un tratamiento uniforme en circunstancias de similitud; implícitamente hay una posibilidad de desigualdad entre contextos diversos.

En el caso de la restricción en estudio, la Magistratura Constitucional ha indicado que ciertamente existe, *prima facie*, una igualdad entre las personas sometidas a la norma prohibitiva y el resto de ellas, puesto que encuentran un rasgo común en el carácter de “ciudadanos”; no obstante, existe una condición objetiva que permite al legislador establecer una diferenciación en el trato e imponer limitaciones como las de la repetida cita. Esta condición es el desempeño de un determinado puesto de alto rango, dentro de la estructura estatal.

Desde esa óptica, es legítimo el ejercicio del legislador de su potestad de establecer límites a Derechos Fundamentales, en el tanto sea en virtud de una razón objetiva como se mencionaba en el párrafo anterior; y ante ello, la norma soporta el control de constitucionalidad frente al artículo 33 del texto fundamental<sup>14</sup>.

#### 1.4. Sobre el tema de intereses difusos y la restricción en estudio

En otra de las ocasiones donde la restricción a la participación política ha sido sometida a control de constitucionalidad, los gestionantes alegaban -para demostrar su legitimación- un interés difuso inmerso en el derecho de participación, en su sentido negativo dentro de la prohibición del párrafo segundo del otrora artículo 88, como vía para cuestionar la constitucionalidad normativa.

Pese a ello, la Sala Constitucional, mediante voto 2009-018515, indicó que en el caso particular no existe un interés difuso; ante una eventual condenatoria, los acreedores de la sanción por participación política prohibida (siempre referidos al párrafo segundo donde se establece la lista taxativa de funcionarios con prohibición absoluta) van a ser titulares específicos, y les corresponde a estos hacer el respectivo reproche de constitucionalidad, si lo consideran pertinente.

En palabras de nuestro Tribunal Constitucional:

*“A juicio de la Sala resulta evidente que existen personas o grupos de ellas a las que las normas cuestionadas les causarían perjuicio en forma particular: quienes*

14 Sobre el particular, ver el voto N.º 2883-1996 de la Sala Constitucional

*se encuentran sujetos actualmente a las prohibiciones que establece el artículo 88 del Código Electoral, mismos a los que podría aplicárseles la sanción del artículo 153, en un procedimiento establecido al efecto por el TSE. No se cumple entonces el presupuesto subjetivo que caracteriza a las situaciones jurídicas que este Tribunal ha calificado como intereses difusos, a pesar de que se trata de materia electoral, pues existen titulares concretos del interés que se pretende tutelar mediante la acción de inconstitucionalidad, de manera que la legitimación en el presente caso derivaría de ese eventual reclamo”<sup>15</sup>.*

## **2. Jurisprudencia Electoral**

El TSE es, por mandato constitucional, el encargado de resolver cuestiones que versan sobre materia electoral. Uno de los temas que le corresponde conocer es el concerniente a la participación política prohibida de funcionarios públicos. Este, conforme con lo dispuesto en normas constitucionales y electorales, resuelve las denuncias sobre presuntas infracciones en los límites de la participación política.

La jurisprudencia del TSE, en materia de limitaciones político-electorales de funcionarios públicos (específicamente del presidente de la República) ha sido constante, sin posturas que demuestren variaciones abruptas en las líneas ideológicas jurisprudenciales.

En los siguientes párrafos, se extractarán los asuntos más relevantes que, sobre el tema en desarrollo, ha tratado la Magistratura Electoral.

### **2.1. Beligerancia política concepto y normativa**

En la resolución n.º 639-E-2004, el TSE establece que el ilícito de beligerancia política se comete cuando la conducta del funcionario representa parcialidad política por evidenciar –en los actos propios de su cargo– un beneficio para determinado partido político o cuando sus acciones constituyan una participación política prohibida. El Tribunal agrega que esto último se verifica cuando cualquier servidor público se dedique, en horas laborales, a trabajos o discusiones político-electorales o, en el caso de los funcionarios enlistados en el párrafo segundo del artículo 88 del Código Electoral (hoy 146) cuando estos participen en actividades de los partidos políticos o hagan ostentación de preferencias partidistas.

---

15 Sala Constitucional. Voto N.º 018515-2009 de las 14:02 horas del 3 de diciembre de 2009.



El Tribunal en resolución n.º 723-E6-2009 estableció, además, que dicho supuesto de beligerancia política tiene fundamento constitucional en el artículo 95 inciso 3, donde se establece el principio de imparcialidad en la función pública, como una de las garantías del sufragio, cuando dispone que la ley *“regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: ... 3) Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas”*. Dicha norma, según el Tribunal, pretende que las autoridades públicas no empleen los mecanismos de poder que acompañan el ejercicio de la función pública (la potestad de imperio y las potestades públicas menores), en beneficio de uno o varios de los partidos políticos en la contienda electoral. Asimismo, por disposición de la Constitución Política (inciso 5 del artículo 102), le corresponde al TSE sancionar su trasgresión.

En la misma sentencia, se establece que en nivel legal, ese mandato constitucional se encuentra desarrollado, entre otros, en el artículo 88 del Código Electoral, al establecerse restricciones de diferente grado para los servidores públicos, con base en su relación con los partidos políticos. El párrafo primero prohíbe a todos los funcionarios públicos, indistintamente del cargo que desempeñen, *“dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político”*. Por su parte, el segundo párrafo regula una prohibición especial más rigurosa; enumera los cargos públicos sujetos a ella, dentro de los que destaca el cargo de presidente de la República a cuyo titular se le impide *“participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género”*; con lo cual, sus derechos político-electorales se circunscriben a la emisión del voto el día de las elecciones.

Por tratarse la beligerancia política de *“materia odiosa”*, al implicar sanciones tan graves como la destitución del cargo y la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, es necesario, según ha insistido la jurisprudencia electoral -resolución número 1957-E6-2006 del 29 de enero del 2008-, un carácter material de la conducta típica. Por ello, sobre el examen de los criterios que deben ser valorados en el momento de determinar la tipicidad de la conducta, y de cara a la aplicación de la sanción prevista en la normativa, el Tribunal apuntó:

*“Ahora bien, la valoración de la situación que ocupa este asunto debe efectuarse en apego a los principios que rigen el Estado de Derecho, según el cual los individuos son responsables por sus acciones, de manera que no es posible sancionarlos por sus ideas o intenciones. Es decir, el ius puniendi estatal no debe*

*pretender imponer una moral al individuo; por el contrario, se parte, como regla de principio, del reconocimiento de un ámbito de libre autodeterminación del individuo, de manera que **únicamente se sanciona el “hacer” del sujeto activo y no sus ideas o intenciones**, pues estas son parte del “ser” de la persona, en donde no existe justificación para la intervención del poder público. De ahí que el Derecho constituya un orden regulador de la conducta humana.*

*Así las cosas (sic), **las motivaciones internas del individuo que no se traduzcan en acciones concretas que afecten la esfera de la convivencia social no tienen relevancia jurídica**. En consecuencia, la determinación de si un hecho concreto constituye el ilícito de parcialidad o participación política prohibida supone la verificación de un iter que inicia acreditando la existencia de una conducta que deberá ser típica, antijurídica y culpable, para justificar la imposición de la sanción. Por ende, **no resulta válido el juzgamiento de situaciones eventuales, supuestos o meras intenciones, por más reprochables que sean, cuando éstas no se han materializado en hechos concretos”**.*

Desde esta línea jurisprudencial, el Tribunal ha rechazado varias denuncias contra presidentes de la República y su gabinete; cuyo contenido reprocha manifestaciones del mandatario a la prensa donde ha dicho que apoya a tal candidato (como el caso de Oscar Arias cuando expresó su afinidad a Laura Chinchilla<sup>16</sup> o el mismo Abel Pacheco cuando se externó en favor de Oscar Arias<sup>17</sup>), hasta ministros que se han inclinado en anuencia política hacia una candidatura particular (como el caso de Guillermo Zúñiga Chaves, ministro de Hacienda, quien en una llamada telefónica dijo estar en favor de Laura Chinchilla<sup>18</sup>).

En concreto, la beligerancia política consiste en un proceder activo o pasivo (hacer u omitir) tendente al favorecimiento de una determinada agrupación política; según la jurisprudencia ese “hacer” debe consistir en: **“participar en las actividades de los partidos políticos; asistir a clubes y reuniones de carácter político; utilizar la autoridad o influencia de sus cargos, en beneficio de los partidos políticos; colocar divisas en sus viviendas o vehículos; hacer ostentación partidista de cualquier otro género”**<sup>19</sup>.

16 TSE. Resolución n.º 2841-E6-2008 de las 11:05 horas del 25 de agosto de 2008.

17 TSE. Resolución n.º 639-E-2004 de las 11:00 horas del 28 de abril de 2005.

18 TSE. Resolución n.º 0723-E6-2009 de las 14:50 horas del 4 de febrero de 2009.

19 TSE. Resolución n.º 1952-E-2001 de las 14:30 horas del 25 de setiembre de 2001.



## 2.2. Propósito de la norma

Es importante recordar que en materia electoral, por disposición expresa del texto constitucional, la facultad de interpretar auténticamente el contenido de la norma se sustrae de la competencia de la Asamblea Legislativa, y se otorga al TSE como institución: permanente, autónoma y especializada en los tópicos del sufragio.

Desde ese punto, a través de su producción jurisprudencial, la Autoridad Electoral Superior ha establecido dos propósitos de la norma restrictiva de la participación política de los funcionarios públicos: en primera instancia, la norma prohibitiva busca disuadir a los servidores del Estado para que, durante el desempeño de sus labores, no se distraigan en actividades diversas a las que les corresponden llevar a cabo dentro de la estructura burocrática; y, en segundo término, para que ninguna fuerza política se vea beneficiada a partir de acciones provenientes de la Administración Pública; el efecto de ello es un desequilibrio formalmente inducido entre las agrupaciones en contienda.

## 2.3. Principio de tipicidad

Otro elemento importante reconocido en la jurisprudencia es el contenido sancionatorio de las normas prohibitivas de la participación política de los funcionarios públicos; en ese tanto, el procedimiento de investigación para castigar una conducta prohibida debe responder a presupuestos inalienables.

En primera instancia, debe reconocerse la necesidad de una norma tipificadora de la conducta que la califique como un accionar desvalorado o reprochable; además, debe preverse la sanción, al menos, en cuanto a sus extremos y, finalmente, al ser este tipo de previsiones una manifestación del poder punitivo del Estado, cualquier interpretación debe darse en apego estricto a los principios *pro hómine* y *pro libertatis*. No se omite indicar que, como consecuencia de lo anterior, es vital una identidad plena entre el presupuesto de hecho de la norma y el cuadro fáctico denunciado, como requisito *sine qua non* para la interposición de la pena.

Dichos postulados fueron materializados por el TSE, en resolución n.º 361-E-2006, que, en lo conducente, señala:

*"[...] conforme los principios constitucionales de legalidad y tipicidad que rigen la materia sancionatoria, la imposición de una pena supone la existencia de*

*una ley previa que debe describir clara y detalladamente la conducta objeto de reproche; es decir, una norma que especifique y defina cuál es la conducta que el legislador ha considerado que debe ser sancionada y que infringe el bien jurídico que pretende tutelar, en este caso el principio de neutralidad gubernamental en los procesos electorales. Conforme lo expuesto, el órgano electoral únicamente podrá intervenir e iniciar el proceso sancionatorio en caso de darse la conducta descrita en la norma. Sobre los principios de legalidad y tipicidad aplicables en materia sancionatoria electoral, el jurista Silva Adaya señala:*

*“En el derecho de las faltas e infracciones electorales tiene vigencia el principio de tipicidad (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta) que constituye una proyección específica del de legalidad, reserva de ley o exigencia de ley habilitante. **Dicho principio implica: a) La necesidad de que toda conducta que se pretenda reputar como falta, debe estar prevista en una ley; b) La ley en que se disponga el presupuesto de la sanción, la conducta ilícita, infracción o falta, así como la correlativa sanción, necesariamente debe ser escrita y anterior a la comisión del hecho, a fin de que sus destinatarios inmediatos conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, y c) Las normas jurídicas en que se prevea una falta electoral y su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta (odiosa sunt restringenda), ya que el ejercicio del ius puniendi debe actualizarse sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho, es decir, la conducta debe encuadrar en el tipo en forma precisa para que se pueda aplicar la consecuencia jurídica, quedando así proscrita la analogía; asimismo, ese poder coactivo debe ser acotado y limitado, puesto que los supuestos en que se autoriza su aplicación son estrechos o restrictivos por significarse como limitaciones, restricciones, suspensiones o privaciones de derechos de todo sujeto activo o infractor.” El resaltado es suplido (en Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, Vol. 1, 2000, p. 536)”. (El resaltado es del original).***

Otro resultado indefectible de los principios señalados es que, a pesar de la facultad interpretativa del máximo Órgano Electoral nacional, no es dable ampliar el espectro punitivo mediante la comprensión de conductas no explicitadas en el texto normativo. En otras palabras, existe una imposibilidad de creación de tipos electorales mediante interpretación; de admitirse tal facultad, se estaría violentando el principio de tipicidad y, consecuentemente, se perjudican los Derechos Fundamentales de la ciudadanía.

Resulta ilustrativo, sobre el tema de tipicidad, recordar la resolución n.º 639-E-2004 ya citada, donde los gestionantes denuncian al presidente de la República por haber proferido manifestaciones, en perjuicio de un diputado de oposición; acto que a criterio de los miembros



de tal agrupación lesionaba en forma directa la imagen del partido y les causaba un perjuicio. Ante ello, el Órgano Jurisdiccional Electoral estableció la imposibilidad de sancionar este tipo de conductas, toda vez que la norma legal restringe el accionar del presidente de la República, para evitar un beneficio particular a determinado grupo con aspiraciones políticas; caso contrario de lo denunciado, puesto que se reprocha un “perjuicio” [perjudicar: verbo que no se encuentra en la redacción de la norma típica].

En palabras del TSE:

*“La pretensión de los denunciantes en el sentido de que el Tribunal, utilizando su facultad para “Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”, convierta en típica una conducta que la ley no prevé expresamente, por medio de una interpretación a contrario sensu o integradora del ordenamiento punitivo, es abiertamente violatoria del principio de tipicidad que impregna la potestad sancionadora del Estado en todas sus formas, inclusive la que se deriva de la materia electoral.*

*Por tanto, aún cuando una determinada conducta pueda resultar reprochable desde otro ámbito del derecho o mortificante para determinada persona o funcionario, si la ley electoral no la tipifica expresamente como punible, no es posible, ni aún con las amplias facultades interpretativas atribuidas al Tribunal, tornarla sancionable.*

*Por esta razón, si el artículo 88 del Código Electoral sólo prevé como susceptible de sanción el hecho de que un funcionario público, de los incluidos en esa norma, utilice “... la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos” (el subrayado no es del texto), el hecho de hacerlo “en perjuicio”, no es una conducta típica y, por lo tanto, al menos en el ámbito electoral o relacionado con éste, no es posible abrir un procedimiento en su contra, tendiente a imponer una sanción, en virtud también del principio que, en esta materia, obliga a interpretar restrictivamente la ley, por tratarse, precisamente, de normas de carácter punitivo”<sup>20</sup>.*

Siguiendo el tópico de garantías constitucionales inmersas en un proceso sancionatorio como el propio de este tipo de denuncias; es importante rescatar el señalamiento de la Magistratura Electoral, en cuanto a los alcances del *ius puniendi* del Estado y la frontera a partir de la cual se puede ejercer éste, sin caer en transgresiones a la autodeterminación del individuo.

Lo propio del derecho sancionatorio de los sistemas democráticos es que su ámbito de aplicación surge cuando el individuo ejecuta acciones materiales con incidencia negativa

20 TSE. Resolución N. ° 639-E-2004 de las 11:00 horas del 28 de abril de 2005.

en la realidad. El perseguir a los individuos por la comisión de conductas lesivas y no por sus características subjetivas es el fundamento de un derecho sancionatorio de acto que, indefectiblemente, lleva a dejar por fuera cualquier ideación, deseo, preferencia o posición, propios del fuero interno de la persona. Desde esa perspectiva, el TSE ha sido constante en indicar que una intención por más reprochable que parezca o, incluso, moralmente discutible, si no se traduce en un hecho material contraventor del principio de imparcialidad en el ejercicio de la función pública, no puede punirse. Conviene aclarar que tal posición fue vertida en un asunto tendente a determinar una participación política prohibida, dentro de un proceso de referéndum; contexto donde, a diferencia de lo que ocurre en procesos electivos, sólo se restringe el uso de fondos públicos, mas no la participación de los funcionarios del Estado. Sin embargo, tal apreciación es de vital importancia para los efectos de procesos eleccionarios, donde aplica la normativa objeto de estudio, en virtud de la abstracción de las apreciaciones sobre materia de sanciones.

En suma, el TSE expresó:

*“Ahora bien, la valoración de la situación que ocupa este asunto debe efectuarse en apego a los principios que rigen el Estado de Derecho, según el cual los individuos son responsables por sus acciones, de manera que no es posible sancionarlos por sus ideas o intenciones. Es decir, el ius puniendi estatal no debe pretender imponer una moral al individuo; por el contrario, se parte, como regla de principio, del reconocimiento de un ámbito de libre autodeterminación del individuo, de manera que únicamente se sanciona el “hacer” del sujeto activo y no sus ideas o intenciones, pues estas son parte del “ser” de la persona, en donde no existe justificación para la intervención del poder público. De ahí que el Derecho constituya un orden regulador de la conducta humana.*

*Así las cosas, las motivaciones internas del individuo que no se traduzcan en acciones concretas que afecten la esfera de la convivencia social no tienen relevancia jurídica. En consecuencia, la determinación de si un hecho concreto constituye el ilícito de parcialidad o participación política prohibida supone la verificación de un iter que inicia acreditando la existencia de una **conducta** que deberá ser típica, antijurídica y culpable, para justificar la imposición de la sanción. Por ende, no resulta válido el juzgamiento de situaciones eventuales, supuestos o meras intenciones, por más reprochables que sean, cuando éstas no se han materializado en hechos concretos”<sup>21</sup>.*

---

21 TSE. Resolución N.º 1957-E6-2008 de las 14:45 horas del 29 de mayo de 2008.



#### 2.4. Sobre la sustitución del presidente de la República por el presidente de la Asamblea Legislativa

Desde la creación misma de la Constitución Política de 1949, el constituyente originario previó el mecanismo de sustitución del presidente de la República, a falta de ambos vicepresidentes; determinó que en este supuesto el cargo va a ser ejercido por el presidente de la Asamblea Legislativa. Para los efectos de este ensayo, tal sustitución deviene importante, puesto que la cabeza del primer Poder de la República, como diputado, tiene permitido cualquier tipo de participación política; mientras que al presidente de la República, como se ha reiterado, lo alcanza la prohibición absoluta del numeral 146 del Código Electoral.

Así, el reemplazo del presidente de la República por el jerarca del Congreso no había sido necesario, desde la promulgación del texto fundamental vigente en 1949 y hasta el año 2009 cuando, por dimisión de los dos vicepresidentes de la República, el Dr. Francisco Antonio Pacheco Fernández (presidente del Directorio Legislativo) debió ocupar temporalmente la silla presidencial.

Lo anterior llevó al TSE, en ejercicio de su potestad de interpretación exclusiva y excluyente de la norma electoral, a establecer la armonía de la restricción a la participación política que debe observar el mandatario del Estado, con la libertad partidista que ostenta el Presidente de la Asamblea Legislativa.

Para el análisis del tema, el máximo ente electoral estableció dos escenarios: sustitución definitiva y sustitución temporal. En el primero de los supuestos, no existe duda alguna de que el presidente del Directorio Legislativo debe renunciar a su cargo de legislador; así como a cualquier vinculación que, en razón de su naturaleza partidista, riña con el deber de imparcialidad y la prohibición absoluta del artículo 146 del Código Electoral.

Cuando ocurre el caso contrario, la sustitución es temporal, se da una interpretación analógica del numeral 111 del cuerpo constitucional, referente a las consecuencias sobrevinientes cuando un diputado es llamado a ejercer como ministro de Estado; nótese *mutatis mutandis* se da una situación bastante paritaria: al presidente de la República lo alcanza la prohibición absoluta del numeral 146 mencionado; así como a los ministros de Estado, y en ambos casos quien pasa a la jerarquía del Poder Ejecutivo es un legislador; al cual se le permite una participación política irrestricta.

Entonces, el presidente del Parlamento quien, por disposición constitucional, deba ocupar la presidencia de la República en forma temporal va a ser suspendido de pleno derecho de sus funciones y prerrogativas como legislador; en ese sentido, debe conducirse con imparcialidad y respetar la prohibición absoluta del artículo del Código Electoral de la repetida cita. Una vez desaparecida la necesidad de sustitución, el legislador retorna a su puesto parlamentario con pleno goce de sus prerrogativas y libertades.

Ahora bien, la Magistratura Electoral prevé un supuesto adicional y es qué sucede cuando el presidente del Parlamento, simultáneamente, desempeña funciones como autoridad de la estructura de alguna agrupación política. Ante ello, opera igualmente una suspensión de pleno derecho del cargo partidario, cuyo lapso va a corresponder con la permanencia al frente del Poder Ejecutivo. La suspensión desaparece cuando el legislador retorne a sus funciones dentro del Congreso.

Para el TSE dos razones pesaron en la determinación dicha: primero, la sustitución opera en virtud de un imperativo legal imposible de evadir por parte del presidente del Parlamento; la segunda valoración radica en que el derecho de formar parte de la estructura de una agrupación política encuentra raigambre en los Derechos Fundamentales de libre asociación y participación política, cuya limitación debe provenir de texto expreso, so pena de inconstitucionalidad. Una solución distinta a la suspensión temporal de pleno derecho podría estribar en una violación de los principios *pro homine* y *pro libertatis*.

En concreto, y con base en las consideraciones antes expuestas, el TSE dispuso sobre el tema:

*“a) cuando el Presidente de la Asamblea Legislativa sustituya, en forma definitiva, al Presidente de la República, por mandato del artículo 135 constitucional, deberá renunciar a su curul legislativa y a toda actividad de carácter político-partidario, lo cual involucra la renuncia a cualquier puesto dentro de la estructura del Partido [...]; b) cuando la sustitución sea de carácter temporal se entenderá suspendido de pleno derecho el cargo de diputado y cualquier puesto de carácter partidario, hasta que cese en sus funciones como Presidente de la República”<sup>22</sup>.*

---

22 Parte dispositiva de la resolución del Tribunal Supremo de Elecciones N.º 3665-E8-2008.



### 1.1. Posibilidad de recurso de reconsideración en los procesos de beligerancia política

Como se ha dicho, el procedimiento de beligerancia política es eminentemente sancionatorio. La penalidad establecida en la normativa para este tipo de ilícitos es la destitución del cargo y la inhabilitación para el ejercicio de puestos dentro de la estructura del Estado.

Desde esa perspectiva, el TSE emitió un criterio jurisprudencial que abre la posibilidad de recurrir, cuando sean desfavorables, las sentencias dictadas en procesos de esta naturaleza.

La vía dispuesta por el Colegiado Electoral para hacerlo es el recurso de reconsideración, cuya admisibilidad no contradice la regla constitucional que declara inimpugnables las resoluciones electorales del TSE, puesto que es el mismo órgano electoral a quien compete conocer del recurso. Se trata de una ampliación de las garantías procesales del ciudadano que, sin embargo, no lleva la discusión del asunto fuera de la jurisdicción electoral.

En concreto, mediante resolución n.º 6290-E6-2011, la Magistratura Electoral razonó:

*“Con base en lo expuesto este Tribunal estima, a la luz del principio de plenitud hermenéutica del ordenamiento, que no obstante que no existe previsión legal que regule el recurso de reconsideración o reposición contra las sentencias que se dicten con motivo de los procesos sancionatorios, se encuentra habilitado para conocerlo por cuanto ello no contradice el diseño constitucional de irrecorribilidad de las sentencias de este Tribunal ni desnaturaliza el fin que procuró el constituyente. En efecto, ese mecanismo de impugnación no conlleva la posibilidad de llevar la discusión del asunto fuera de los linderos de la jurisdicción electoral, sino únicamente la posibilidad de que el TSE, como juez electoral especializado y con independencia de cualquier otra instancia estatal, revise sus propias resoluciones. De esta manera, en aplicación de un criterio garantista, se le otorga el derecho a la parte de impugnar, a través un recurso ágil y sencillo, la sanción que le ha sido impuesta directamente por la justicia electoral y la posibilidad de que ésta revise su fallo frente a los argumentos planteado”.*

De relevancia, la resolución parcialmente transcrita crea una fase recursiva para los procedimientos de beligerancia política, tratándose de fallos desfavorables para el funcionario público sujeto a este tipo de investigaciones; avance jurisprudencial de capital importancia en el cumplimiento de normas de Derecho Internacional como la garantía explicitada en el artículo 8.2h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## **VI. LA RESTRICCIÓN Y OTRAS GARANTÍAS DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**

Como ideal jurídico se tiene que el legislador es coherente: el órgano estatal encargado de la producción de la Ley –en sentido formal– en regla de principio conoce la totalidad de normas que, a través del tiempo, ha incorporado en el ordenamiento; en ese tanto, no introduce en el sistema normas que contraríen otras, sin dejar estas últimas, voluntariamente, sin efecto.

Pese a tal postulado teórico, la misma doctrina ha reconocido y comprobado la existencia de contradicciones entre las normas emanadas por el legislador (antinomias), así como vacíos normativos. En otras palabras, las contradicciones y vacíos son patologías dentro del ordenamiento y siempre deben estar presentes. No obstante, el propio legislador, así como los operadores jurídicos, deben ir “limpiando” el sistema de tales inconsistencias, cediendo unas normas frente a otras en virtud de criterios como: jerarquía, temporalidad, especialidad.

Ahora bien, lo dicho resulta atinente con el tema en desarrollo, en el tanto la restricción a la participación política del presidente de la República es totalmente coherente con el sistema de garantías del sufragio; no es una previsión aislada ni, mucho menos, contraria a otros principios o regulaciones. Tal calificación resulta importante; implica una regularidad dentro del todo (ordenamiento jurídico) y por ende una pertinencia de conservación, en el tanto armoniza un marco regulatorio particular: medios de tutela para la pureza del sufragio; particularmente la equidad.

### **1. Creación del TSE**

Como se ha dicho, previo a la década de 1940, la administración electoral se encontraba en manos del Poder Ejecutivo; asimismo, el Congreso de la República era el encargado de hacer la declaratoria definitiva de elección (igualmente, este órgano legislativo tenía la posibilidad de anular las elecciones). Los aspectos fundamentales de los procesos comiciales se encontraban, entonces, sujetos a las pasiones políticas de estas instancias.

Con las modificaciones realizadas por el Congreso, en 1945, a la normativa electoral (cambios en la composición del Consejo Nacional Electoral por ejemplo), se inició la separación del órgano electoral del resto de órganos de la estructura estatal; proceso que culminó con la creación e introducción -en el texto constitucional de 1949- del TSE como órgano independiente



y especializado responsable de la organización, dirección y vigilancia de todos los actos relativos al sufragio.

Así, en el texto constitucional se establece:

*“Artículo 9: (...)*

*Un TSE, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes”.*

En la contienda electoral, que por su naturaleza supone un enfrentamiento de grupos con aspiraciones e intereses individuales (y es uno de los principales colocar a sus candidatos en los puestos sujetos a elección), debe existir un juez imparcial que arbitre las relaciones entre tales actores. Debe contarse con un ente encargado de la equidad en la contienda.

El proceso electoral tiene, como uno de los principios fundamentales, la equidad entre los diversos partidos políticos; sin embargo, la mera postulación en la norma no garantiza su cumplimiento, debe contarse con los mecanismos de control y las instancias pertinentes, para una tutela efectiva de la norma programática. Desde esa perspectiva, la existencia de un órgano con las características del TSE –independiente, permanente, especializado e imparcial– permite concretar esa idea.

Sobre el tema en estudio, debe indicarse que esa independencia del órgano electoral es totalmente coincidente con la restricción; de hecho, comparten sustento: la búsqueda de equidad en la contienda. La administración electoral en manos del Ejecutivo comprometía la pureza del sufragio, y tornaba fácil la desviación del poder hacia el partido oficialista; dándose un desequilibrio entre los actores políticos, a través de medios institucionalizados.

Desde esa óptica, el TSE ha manifestado:

*“Este Tribunal tiene clara cuál es su competencia y las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye. Entre otras muchas, ejerce una de mediación técnico-jurídica y un contralor de constitucionalidad y legalidad frente a las disputas internas de los partidos, cuando la situación constituya una amenaza para el ejercicio de los derechos político-electorales o para el desarrollo democrático de las distintas etapas del proceso electoral. **La principal función de un Tribunal Electoral es asegurar y garantizar la pureza del proceso electoral,***

*entendido éste como cada una de las distintas etapas a lo interno y externo de los diferentes partidos que culminan con las elecciones nacionales. **Debe colocarse en una posición equidistante entre los diversos actores políticos, de manera que su labor de organización y arbitraje del proceso electoral goce de credibilidad y legitimación**<sup>23</sup>. (El resaltado es propio).*

Particularmente, póngase atención en las últimas líneas del texto transcrito. La Magistratura Electoral considera la separación del organizador de los procesos comiciales, con respecto de los partidos políticos, en términos igualitarios (no se puede estar más o menos distante de un partido de lo que se está de otro) y como instrumento para la credibilidad y legitimación del proceso. Estos elementos son fundamentales dentro de un sistema democrático; facilitan una transición pacífica del mando.

En resumen, la sustracción de la competencia del Poder Ejecutivo para administrar procesos electorales responde, al igual que la norma en análisis, a una búsqueda de pureza en el sufragio, a través de limitaciones a los integrantes de los poderes públicos, para que no utilicen su posición como medio de favorecimiento al partido oficialista.

## **2. Imposibilidad de reelección sucesiva**

El constituyente originario estableció, como impedimento para optar por la presidencia de la República, haber desempeñado el cargo en los últimos dos períodos constitucionales; o sea, se previó un alejamiento del puesto por al menos ocho años.

No obstante, el constituyente derivado agravó el impedimento a finales de la década de 1960 e imposibilitó de manera absoluta la reelección presidencial. Tal modificación en el texto constitucional fue sometida en varias oportunidades a control de constitucionalidad y se anula en el primer lustro del 2000 –la reforma–. Así las acciones, en la actualidad rige el texto original; sea la posibilidad de reelección no sucesiva.

Desde el origen de lo que en la historia patria se ha denominado “Segunda República”, la previsión legal por mantener distanciado del puesto a quien ha ocupado la Primera Magistratura de la nación, una vez concluido su mandato, se ha incluido en el texto legal de mayor jerarquía. Existe una férrea tendencia a formalizar institutos, para evitar una perpetuación de los sujetos

---

23 TSE. Resolución N.º 1019-E-2001 de las 10:05 horas del 14 de mayo de 2001.



en el poder; la alternancia siempre ha sido un principio constitucional extractado de los valores del conglomerado social, que identifica la democracia con mandatos limitados en el tiempo.

Sin embargo, esa limitación temporal no ha sido suficiente: no basta la existencia de un período constitucional determinado una vez transcurrido el cual, se debe pasar por un nuevo procedimiento de legitimación para el acceso al poder –el evento electoral–; sino que se ha establecido ese plazo de ocho años (dos períodos constitucionales); dentro de los cuales ni siquiera es dable que la persona someta su nombre a los azares de la política, para optar nuevamente por el cargo.

Lo anterior, como se esbozó párrafos antes, da coherencia e integración al sistema: de permitirse la reelección inmediata se van a estar contrariando normas constitucionales entre sí. La habilitación para presentar su nombre al electorado implica, para el mandatario, la imperiosa participación en asuntos político-electorales (incluso desde la precampaña por nuestro sistema de partidos) y se da una mezcla, en el mejor de los casos, aparente, entre la más alta jerarquía de la Administración Pública y el partido oficialista. Esta es una mancuerna impensable en el sistema democrático y más aún inadmisibile desde las garantías de pureza y transparencia del sufragio, contenidas en el repetidamente citado artículo 95 constitucional.

En cuanto al principio de equidad, no sobra decir que la previsión que mantiene alejado al ex mandatario de las lides políticas, para optar nuevamente por la presidencia de la República, inmediatamente, después de finalizado su período constitucional, es coincidente con la restricción en estudio. Si se le prohíbe participar en asuntos políticos de manera absoluta, no puede otra norma habilitarlo para ello. Así, se busca el equilibrio de las fuerzas políticas en disputa: el acceso del mandatario a recursos públicos aumenta la posibilidad de desviación hacia el oficialismo (sea su propia candidatura, en caso de ser dable la reelección inmediata, o la de un tercero) y deja en patente desventaja a los partidos de oposición.

Finalmente, es innegable que América Latina, en la última década, ha mostrado una “ola reeleccionista”, lo cual ha provocado la crítica de la doctrina por sus efectos negativos en la democracia. Por ejemplo, Daniel Zovatto, Director de IDEA Internacional, ha opinado:

*“La ola reeleccionista que vive América Latina en los últimos años cobró nuevo impulso con el reciente referéndum venezolano, celebrado el pasado 15 de febrero, en virtud del cual quedó aprobada la reelección indefinida en Venezuela. Esta modalidad de reelección, que recuerda los tristes antecedentes*

*de reelecciones indefinidas de personajes de dudosas credenciales democráticas como Stroessner en Paraguay, Balaguer en República Dominicana y otros, no es una noticia alentadora para la democracia de la región.*

(...)

*Como se observa, nos encontramos ante una fiebre reeleccionista que, en mi opinión, es una mala noticia para una región como la nuestra caracterizada por la debilidad institucional, la creciente personalización de la política y el hiperpresidencialismo. El fortalecimiento y la consolidación de nuestras frágiles democracias no se obtendrán a través de líderes carismáticos y providenciales sino por la calidad de las instituciones, la madurez de los ciudadanos y una sólida cultura cívica”<sup>24</sup>.*

### **3. Veda publicitaria**

Dentro de las manifestaciones normativas, que tienden a afianzar la neutralidad de los órganos de Gobierno en la contienda electoral, se encuentra la veda publicitaria, que establece el artículo 142 del Código Electoral, para las instituciones del Estado. Esta norma restringe absolutamente la posibilidad de difundir propaganda, por cualquier medio de comunicación, acerca de la obra pública producida durante la gestión (valga aclarar que tal previsión no es aplicable para las elecciones municipales).

Particularmente, el numeral 142 del cuerpo normativo citado establece:

*“ARTÍCULO 142.- Información de la gestión gubernamental. Prohíbese a las instituciones del Poder Ejecutivo, de la administración descentralizada y de las empresas del Estado, a las alcaldías y los concejos municipales, difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones. Quedan a salvo de esta prohibición, las informaciones de carácter técnico o científico que resulten indispensables e impostergables, por referirse a aspectos relacionados con la prestación de servicios públicos esenciales o por emergencias nacionales. Las publicaciones contrarias a lo dispuesto en esta Ley harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia y beligerancia política, previa resolución del TSE”.*

Es fácilmente apreciable cómo la norma busca limitar la posibilidad de que exista una “propaganda oficial”, cuyo impacto en la ciudadanía sea motivar el voto por el partido

---

24 Zovatto, Daniel. “Ola reeleccionista en América Latina. En: periódico *La Nación*. Sección de Opinión. 22 de febrero de 2009.



oficialista; ello en virtud de los logros alcanzados por la autoridad gubernativa de turno (sujeto que accedió al cargo gracias al apoyo mayoritario de los ciudadanos hacia esa tendencia política). El legislador reprocha la utilización de recursos del erario, para el pago de espacios publicitarios donde se pueda disfrazar un fin distinto del público.

En cuanto a la equidad, resulta claro que el Estado tiene una disposición de recursos pecuniarios superior a la de cualquier agrupación política; la adquisición de espacios en los medios de comunicación masiva se vuelve relativamente sencilla. Si a eso aunamos la posibilidad de difundir: adelantos, cumplimientos de metas u objetivos, así como cualquier otro tema que cause una aprobación del colectivo social, por su trascendencia para el mejoramiento de las condiciones de vida; se tiene un desbalance peligroso entre las fuerzas en contienda, y lo procedente es establecer una regulación que limite la posibilidad de llevar a cabo tales acciones.

El desarrollo de la jurisprudencia electoral, sobre el tema de la veda publicitaria, se dio con base en el artículo 85 inciso j) del anterior Código Electoral; no obstante, por ser el contenido de dicho numeral casi idéntico al referente jurídico actual transcrito párrafos antes, es aplicable lo dicho por la Magistratura Electoral y resulta conveniente traerlo a colación:

*“El impedimento que destaca la norma de interés, a juicio del Tribunal, encuentra sentido en el tanto contribuye a afianzar el principio de neutralidad gubernamental en los procesos electorales y a que éstos se verifiquen en condiciones de equidad. En efecto, desde el acuerdo n° 11198 de 30 de junio de 1997 esta Magistratura Electoral dejó en claro que la prohibición de realizar campañas publicitarias que destaquen los logros del Gobierno opera como freno a la alteración del equilibrio político partidario, al precisar al respecto:*

*“...El legislador ha querido establecer una limitación de toda publicidad del Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado, con el propósito de buscar la equidad en los procesos electorales, de tal manera que la propaganda sobre los logros de una administración no tiendan a beneficiar a una determinada agrupación política...”.*

*(...)*

*Perfilando la interpretación del artículo 85 inciso j), a la luz de lo consultado, estima este Colegio Electoral que el sentido primordial o la “ratio legis” de la disposición normativa es evitar que el Gobierno y las instituciones públicas difundan sus logros de tal modo que se evite un favorecimiento a las candidaturas del partido político que se encuentra en el Gobierno o perjudicar a las candidaturas de otras organizaciones político-partidarias que participan de esa contienda electoral. Es evidente, entonces, que al impedirse la difusión de “gestiones propias de su giro”, se trata de evitar que se publicite a través de*

*espacios pagados en los medios de comunicación colectiva, la obra de gobierno por sus obvias repercusiones político-electorales (...)*<sup>25</sup>. (El subrayado es propio)

Véase cómo el órgano electoral hace especial énfasis en el fin de la norma: la equidad en los procesos electorales. Equidad que, como se decía en el primer punto de este apartado, es el fin último de la restricción a la participación política del presidente de la República.

#### **4. Renuncia anticipada para postulación**

El constituyente originario de nuestro país elaboró un sistema de equidad para la contienda electoral a lo largo de todo el texto constitucional; ya se ha visto durante el desarrollo del artículo cómo algunas de esas garantías de equidad son: la imparcialidad de los funcionarios públicos, la imposibilidad de reelección inmediata en la presidencia de la República y la creación de un órgano constitucional independiente para la administración y arbitraje de los procesos electorales.

Sin embargo, el redactor del texto constitucional fue más allá: dentro de los artículos relativos a los impedimentos, para optar por la primera magistratura del Estado se estableció un plazo previo a la elección, para que las autoridades de los Supremos Poderes del Estado (a excepción del presidente de la República puesto que tiene un trato diferenciado, en razón de la imposibilidad de reelección sucesiva) renunciaren a sus cargos so pena de no admitirse su postulación.

En ese orden de ideas, el artículo 132 de la Constitución Política de nuestro país establece:

*“Artículo 132.- No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente (...).  
2) El Vicepresidente que hubiera conservado esa calidad en los doce meses anteriores a la elección, y quien en su lugar hubiera ejercido la Presidencia por cualquier lapso dentro de ese término; 3) El que sea por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente o hermano de quien ocupe la Presidencia de la República al efectuarse la elección o del que la hubiera desempeñado en cualquier lapso dentro de los seis meses anteriores a esa fecha; 4) El que haya sido Ministro de Gobierno durante los doce meses anteriores a la fecha de la elección; (...).*

---

25 TSE. Resolución n.º 2694-E-2006 de las 10:00 horas del 4 de setiembre de 2006.



*5) Los Magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados propietarios y suplentes del TSE, el Director del Registro Civil, los directores o gerentes de las instituciones autónomas, el Contralor y Subcontralor Generales de la República.*

*Esta incompatibilidad comprenderá a las personas que hubieran desempeñado los cargos indicados dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección”.*

Ahora bien, del texto constitucional transcrito se puede deslindar dos ideas: el constituyente tuvo coherencia en la regulación del tema de participación política; si por un lado se establecía la imparcialidad de los funcionarios públicos, entonces era esperable separar a los servidores estatales de más alto nivel, de las pasiones político-electorales. La postulación a un cargo de elección popular, en un sistema de partidos como el nuestro, implica ser parte de una agrupación y haberse sometido a los procesos de selección interna de candidatos que establecen los estatutos partidarios. Asimismo, la contienda electoral, especialmente en su fase de campaña, demanda una dedicación completa del aspirante a los asuntos propios de mercadear su opción. Tales razonamientos no parecen estar fuera de lugar, y aparejan consigo un sustento más para hacer admisible la restricción objeto de estudio.

En segundo término, véase cómo el constituyente es taxativo en cuanto a los funcionarios con deber de renunciar previo a la presentación de candidaturas; los puestos sujetos a esta previsión: ministros de Estado, vicepresidentes de la República, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, entre otros; son los de más alto nivel de la estructura estatal. Para nuestros efectos, es de capital importancia la limitación establecida a los vicepresidentes y ministros: estos son los jefes máximos de las principales dependencias de la Administración y, en el caso de los primeros, mandatarios temporales de la República; o sea, son los personajes con mayor injerencia y jerarquía dentro del Ejecutivo, por ende es aplicable lo dicho líneas atrás sobre la influencia implícita que pueden ejercer si se les permitiera participación política.

Asimismo, la posición de jefe dentro de la estructura va a facilitar –al sujeto– una eventual utilización de recursos públicos en la campaña; ya sea en forma directa o por medio de distracciones en el fin público de su institución. Estas acciones, sin lugar a dudas, constituyen una ventaja para el candidato oficialista, en detrimento del principio de equidad; ante tal amenaza, lo conveniente es regular la situación.

Un elemento adicional de coherencia, dentro de la filosofía mostrada por el constituyente en este artículo, es el lapso de renuncia: se establece como término para dimitir los doce meses

anteriores a la elección; tiempo suficiente para que el sujeto pueda participar en procesos de elección interna en su partido, organizar su estrategia de campaña y, lo más relevante, que haya un lapso razonable entre el abandono del cargo y la convocatoria a elecciones: seis meses (inicio oficial del período, para inscribir candidaturas y hacer campaña).

Sobre una eventual ventaja indebida dentro de la contienda, el constituyente amplía la prohibición de postulación, en el núcleo familiar inmediato del mandatario: no puede resultar candidata una persona ligada (por consanguinidad o afinidad) al primer ciudadano de la nación. Puede, igualmente, el presidente de la República valerse de su investidura para entablar acciones en beneficio de la campaña de su pariente o, en sentido negativo, influir para menoscabar las tendencias adversas a ese candidato oficialista. La perpetuación en el poder no debe verse únicamente en nivel subjetivo individual: como se analizaba, el modelo constitucional prevé un alejamiento de quien ha ejercido la presidencia de la República, de al menos ocho años, como medio para promover la alternancia; pero también el texto fundamental prevé esta prohibición como medio favorable para evitar el asentamiento de una familia en el poder (restringir el surgimiento de “dinastías democráticas”).

En suma, la obligatoriedad de una renuncia anticipada aplicable a los vicepresidentes y los ministros de Estado que deseen postular sus nombres a la presidencia de la República, y la prohibición de familiares del mandatario para optar por el cargo guardan armonía con la garantía del artículo 95 inciso 3 del texto constitucional, así como con la prohibición absoluta del mencionado numeral 146 del Código Electoral. Ante ello, no se aprecian contradicciones en el sistema que lo tornen reprochable o susceptible a críticas, en cuanto a su diseño formal.

## VII. CONCLUSIÓN

La restricción a la participación política del presidente de la República tiene como fin último procurar la equidad entre las diversas fuerzas políticas en contienda; una eventual participación del mandatario y su gabinete va a desequilibrar en favor del oficialismo, elementos importantes del proceso como propaganda y recursos públicos. Asimismo, dicha prohibición guarda estrecha relación y armonía con otras previsiones constitucionales y legales tendentes a preservar esa igualdad entre los competidores: imposibilidad de reelección sucesiva, veda publicitaria, renuncia anticipada a ciertos puestos para la postulación y la creación misma del TSE, como juez imparcial.



Desde esa óptica, la norma prohibitiva presenta una coherencia con el ordenamiento jurídico electoral; así como con el Derecho de la Constitución y los principios generales que emanan del texto fundamental. La existencia de la restricción objeto de estudio se presenta como pertinente, en el tanto no causa ninguna irregularidad dentro del sistema normativo y, por el contrario, se informa de otras regulaciones.

De la misma manera, la norma resulta pertinente puesto que se ha convertido en una institución social: la prohibición se ha mantenido en el ordenamiento jurídico costarricense por más de ochenta años (aparece por vez primera en la Ley de Elecciones de 1927) y tiene un fuerte reforzamiento en el colectivo social, a partir de los eventos bélicos acaecidos en 1948.

Actualmente, la restricción se mantiene vigente en el Código Electoral costarricense y muestra una resistencia al cambio; pese a las fuertes críticas del presidente de la República para el período constitucional 2006-2010. Esto refleja una vocación de permanencia de la norma, en virtud del apoyo ciudadano traducido en la voluntad del legislador (como representante legítimo del pueblo) de seguir introduciendo la prohibición en el principal cuerpo normativo electoral.

Pese a esos votos de confianza, los detractores de la norma continúan afirmando que la misma *per se* contraviene los Derechos Fundamentales de los individuos, en el tanto limita la participación política y contraría los instrumentos de Derecho Internacional. Sin embargo, la restricción tiene raigambre constitucional, está contenida en una ley formal, responde a criterios de necesidad (la historia costarricense muestra que es imperioso restringir la participación de los funcionarios públicos en asuntos político-electorales), resulta proporcional (está prevista solo para cierto tipo de servidores públicos y limitada temporalmente a la duración del mandato) y, también, es racional (no elimina el derecho puesto que una de las formas de ejercer la participación política es el voto; acto que no se impide); presupuestos que tornan legítima su aplicación.

## LITERATURA CONSULTADA

### Libros

Hernández, Rubén. *El Derecho de la Constitución*. Tomo I. 2da. edición. San José, Costa Rica: Juricentro, 2004.

Hernández, Rubén. *El régimen jurídico de los derechos fundamentales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Juricentro, 2001.

Martín-Baró, Ignacio. *Sistema, grupo y poder: psicología social desde Centroamérica*. Tomo II. El Salvador: VCA Editorial, 1989.

Obregón, Clotilde. *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998*. San José, Costa Rica: Editorial UCR, 2000.

### Trabajos finales de graduación

Jiménez Zeledón, Mariano. *Sistemas de Partidos Políticos, Sistemas Electorales y Regímenes Políticos de Costa Rica 1821-1995*. Tomo I. Tesis de grado de la Universidad de Costa Rica para optar por el título de Licenciado en Ciencias Políticas, 1996.

### Constituciones Políticas costarricenses

Constitución Política (7 de noviembre de 1949). República de Costa Rica.

Constitución Política (8 de junio de 1917). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Constitución Política (7 de diciembre de 1871). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Constitución Política (15 de abril de 1869). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Constitución Política (27 de diciembre de 1859). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>



Constitución Política (reformada) (30 de noviembre de 1848). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Constitución Política (10 de febrero 1847). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Constitución Política del Estado de Costa Rica (9 de abril de 1844). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Constitución de la República Federal de Centroamérica (22 de noviembre de 1824). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Leyes de Bases y Garantías (8 de marzo de 1841). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (25 de enero de 1825). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica o Pacto de Concordia. República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Primer Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica (17 de marzo de 1823). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

Segundo Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica (16 de mayo de 1823). República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/sala%20constitucional/JURISPRUDENCIA/htdocs/indice%20constituciones.htm>

### **Instrumentos de Derecho Internacional**

Organización de Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos.

Organización de Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Organización de Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

#### **Leyes costarricenses**

Ley N.º 8765, "Código Electoral". Diario Oficial La Gaceta, número 171 del 2 de setiembre de 2009. República de Costa Rica.

Ley N.º 8492, "Ley de Regulación del Referéndum". Diario Oficial La Gaceta, número 67 del 4 de abril de 2006. República de Costa Rica.

Ley N.º 1536, "Código Electoral" –derogado-. Diario Oficial La Gaceta, número 10 del 14 de enero de 1953. República de Costa Rica.

Ley N.º 15, Ley de Elecciones de 1927. Colección de las disposiciones legislativas y administrativas. Edición oficial. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. República de Costa Rica. 1897-1939.

#### **Jurisprudencia constitucional**

Voto N.º 018515-2009 de las 14:02 horas del 3 de diciembre de 2009.

Voto N.º 03050-2003 de las 14:52 horas del 23 de abril de 2003.

Voto N.º 12211-2001 de las 14:42 horas del 28 de noviembre de 2001.

Voto N.º 11524-2000 de las 14:48 horas del 21 de diciembre de 2000.

Voto N.º 2883-1996 de las 17:00 horas del 13 de junio de 1996.

#### **Jurisprudencia electoral**

Resolución N.º 0406-E8-2010 de las 8:15 horas del 26 de enero de 2010.

Resolución N.º 0723-E6-2009 de las 14:50 horas del 4 de febrero de 2009.

Resolución N.º 3665-E8-2008 de las 14:00 horas del 16 de octubre de 2008.

Resolución N.º 2841-E6-2008 de las 11:05 horas del 25 de agosto de 2008.

Resolución N.º 1957-E6-2008 de las 14:45 horas del 29 de mayo de 2008.

Resolución N.º 847-E7-2008 de las 9:25 horas del 5 de marzo de 2008.

Resolución N.º 472-E8-2008 de las 7:50 horas del 13 de febrero de 2008.



Resolución N.º 2156-E-2007 de las 15:00 horas del 27 de agosto de 2007.

Resolución del N.º 1119-E-2007 de las 14:20 horas del 17 de mayo de 2007.

Resolución del N.º 2694-E-2006 de las 10:00 horas del 4 de setiembre de 2006.

Resolución N.º 361-E-2006 de las 9:50 horas del 1 de febrero del 2006.

Resolución N.º 639-E-2004 de las 11:00 horas del 28 de abril de 2005.

Resolución N.º 1952-E-2001 de las 14:30 horas del 25 de setiembre de 2001.

Resolución N.º 1019-E-2001 de las 10:05 horas del 14 de mayo de 2001.

Resolución N.º 1394-E-2000 de las 9:15 horas del 11 de julio del 2000.

Resolución N.º 169 de las 9:00 horas del 2 de febrero de 1996.

Resolución N.º 38-96 de las 9:00 horas del 10 de enero de 1996.

Resolución N.º 1957-E6-2006 de las 14:45 horas del 29 de enero de 2008

#### **Jurisprudencia de Organismos Internacionales**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 23 de junio de 2005. Caso YATAMA vs. Nicaragua.

#### **Artículos de periódico**

Zovatto, Daniel. "Ola reeleccionista en América Latina". En: *La Nación*. Sección de Opinión. 22 de febrero de 2009.

#### **Otros documentos**

Acta de la sesión ordinaria N.º 16 de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, celebrada el 5 de julio del 2005.



# Escuchando la voz de las urnas. El escrutinio de los sufragios en el Derecho Electoral latinoamericano

Gustavo Román Jacobo<sup>1\*</sup>

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 12 de diciembre de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 13 de enero de 2012.

**Resumen:** Este trabajo describe y compara, en sus rasgos básicos, el instituto del escrutinio en las legislaciones electorales latinoamericanas. Además, hace referencia al cambio en el esquema de escrutinio costarricense operado mediante la reforma general del Código Electoral y resoluciones interpretativas del TSE sobre los alcances de ésta.

**Palabras claves:** Escrutinio electoral / Conteo de votos / Recuento de votos / Reformas electorales / Resultados electorales / Conservación del acto electoral / América Latina

**Abstract:** This paper describes and compares, in its basic features, the institute of polling in Latin American electoral laws. It also addresses the change in the Costa Rican polling scheme operated by the general reform of the Electoral Code and important interpretative resolutions of the TSE and its scope thereof.

**Keys words:** Election count / Vote Count / Vote Recount / Electoral reforms / Election Results / Conservation of the election / Latin America.

---

1 Abogado, costarricense, email [gromanj@tse.go.cr](mailto:gromanj@tse.go.cr). Asesor político del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Bíblicas de la Universidad Bíblica Latinoamericana. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica.

## I. INTRODUCCIÓN

Dentro del proceso electoral, entendido como concatenación de procedimientos normativamente reglados, secuenciales, preclusivos y sujetos a una estricta calendarización, el escrutinio constituye el último de los actos de la fase constitutiva de éste, seguida por la “integrativa de la eficacia” o declarativa.

Se trata de una serie de actividades que consisten en la cuantificación y calificación de los votos, en orden a determinar el sentido en que se ha expresado la voluntad popular en las urnas. Es solamente el primer paso para esa determinación, toda vez que será en las respectivas resoluciones de declaratoria de elección, al aplicar las distintas fórmulas electorales (sistema electoral en sentido estricto), cuando se conviertan los votos en escaños o la voluntad popular, en poder político. En el escrutinio, apenas, se escuchará esa voz del Soberano que, posteriormente, las fórmulas aritméticas, las barreras o umbrales de legitimación deberán interpretar y traducir, en la fase declarativa del proceso.

El escrutinio ha sido un procedimiento tradicionalmente irrelevante en las democracias del primer mundo, pero de la mayor sensibilidad política en América Latina, donde se han acuñado frases como *“la oposición puede ganar las elecciones, pero los escrutinios los gana el gobierno”* o *“quien escruta, elige”*. Esa relevancia es mayor cuando las votaciones arrojan resultados estrechos; ocasiones en las cuales sobre ese único procedimiento del proceso electoral podría llegar a descansar la estabilidad política de todo un país.

Al igual que en otros departamentos, en los que las prácticas electorales costarricenses no mostraron las características de las democracias del tercer mundo, los escrutinios, desde 1949, han carecido de relevancia social en Costa Rica, con las notables excepciones de los procesos electorales de 1966 y 2006, cuando los resultados estrechos crearon las condiciones para que se diera una alta conflictividad poselectoral.

En el resto de la región, encontramos una regulación detallada y cuidadosa del instituto. Los procesos democratizadores de finales del siglo XX estuvieron acompañados de esfuerzos legislativos para dotar de estructura jurídica a los procesos electorales, a efecto de que redujeran al mínimo las posibilidades de fraude electoral y, así, revistieran de la mayor legitimidad democrática a las autoridades electas.



Si bien, el término escrutinio suele ser definido de distintas maneras -ya sea expresa o indirectamente- en las legislaciones de cada país<sup>1</sup>, puede ensayarse, como noción común del término, la siguiente: El escrutinio es la contabilización (totalización en las etapas subsecuentes) y calificación (no es sólo conteo) de la documentación electoral que registra la emisión del voto (no sólo de las papeletas) y que se lleva a cabo en distintas etapas (a cargo de diferentes órganos y no sólo de los superiores).

## II. ELEMENTOS A COMPARAR EN LAS DISTINTAS REGULACIONES

En punto a las diversas instancias en que se realiza el escrutinio, cabe anotar que la primera de ellas es la mesa de votación, y que las subsecuentes están a cargo de órganos jerárquicamente superiores y de mayor alcance territorial, hasta alcanzar, en muchos casos, a los órganos electorales supremos.

Los aspectos objeto de contabilización (calificación legal de por medio) son varios, entre ellos: la cantidad de votos emitidos en la respectiva mesa, votación a favor de cada nómina, votos en blanco, votos nulos y papeletas sobrantes.

La asignación de distintas consecuencias jurídicas a cada papeleta implica, en el proceso de conteo, su valoración jurídica previa, conforme a las reglas de nulidad y validez del voto en cada ordenamiento electoral. Así, queda claro que escrutinio y cómputo no son sinónimos, significando el segundo una simple labor cuantificadora, en tanto que el primero abarca, también, el ejercicio cualificador, incluyendo la globalidad del procedimiento.

La doctrina divide este procedimiento técnico y jurídico administrativo, en tres etapas: preliminar, intermedia y definitiva. La etapa preliminar es la que se lleva a cabo en las mesas de votación; la o las intermedias, cuando las hay, son ejecutadas por órganos electorales de más jerarquía, encargados de la totalización (que a veces implica también calificación) de los resultados arrojados por las mesas correspondientes a una unidad geográfico-circuital determinada; y la definitiva es en la que, usualmente, el órgano electoral supremo realiza la integración final de resultados.

<sup>1</sup> La mayoría de las legislaciones no contienen definiciones puntuales de escrutinio, siendo la excepción la boliviana, mexicana y costarricense.

En general, en los 18 países de América Latina analizados, el procedimiento en sí está compuesto por mecanismos de control y sistematización de la información, que permitan verificar e integrar el producto del trabajo realizado en las instancias inferiores e incorporarlo a sumatorias cada vez mayores. Lo anterior, con base en parámetros objetivos pre-establecidos (que supriman el espacio de la arbitrariedad decisora) y bajo la mayor publicidad posible (en orden a transparentar el procedimiento y reforzar su legitimidad con robustos espacios de veeduría ciudadana).

Además, otros aspectos importantes para el control y credibilidad de los escrutinios son la composición de los órganos a su cargo, los espacios de fiscalización partidaria de los actos, los dispositivos especiales para el transporte del material electoral y el levantamiento en actas de las acciones y decisiones adoptadas por cada instancia.

A continuación, se comparan los formatos de escrutinio en los 18 regímenes electorales latinoamericanos, para apreciar sus similitudes, diferencias y tendencias regionales.

### III. ETAPAS DEL ESCRUTINIO

#### 1. *Escrutinio en la mesa de votación*

Por mesa de votación nos referimos, de forma genérica, al órgano (colegiado y de estructura diferenciada jerárquicamente), encargado de recibirles el voto a los electores y de realizar la primera contabilización/calificación de los sufragios, al cierre de la jornada de votación (escrutinio preliminar)<sup>2</sup>. Otras denominaciones de estos órganos son comisiones receptoras, corporaciones electorales, casillas o juntas receptoras de votos.

Aunque tienda a subestimarse la importancia de estos organismos electorales inferiores, no cabe duda de que las regulaciones normativas del proceso electoral más relevantes son las relativas a las mesas de votación, por ser estas las encargadas, de forma primaria y directa, del desarrollo de los comicios.

En cuanto a su composición, las legislaciones varían en dos categorías: la que dispone que sus miembros sean electores partidariamente independientes (en Colombia y Uruguay son,

---

<sup>2</sup> Tras su análisis comparativo, Susana Sottoli concluye que esta es una de las dos funciones esenciales de las mesas de votación en las legislaciones latinoamericanas.



además, funcionarios públicos) y las que, por el contrario, establecen que sean delegados o representantes partidarios. En este segundo caso, lo óptimo es que tengan representación, en la mesa, todas las agrupaciones con candidaturas inscritas, siendo que en algunos países (Paraguay y Venezuela), sólo tienen asiento los partidos más votados en los comicios anteriores. En casi todos los países se requiere que se trate de personas residentes en la circunscripción en la que sirven el cargo, mientras que en Perú y Venezuela se exige un grado mayor de instrucción (en Costa Rica saber leer y escribir).

Concluidas las horas para la recepción del voto, comienza la labor escrutadora de la mesa. El primer paso tras el cierre de la jornada es la apertura de las urnas o ánforas de votación. La única excepción es Brasil, donde, en principio, la mesa, en vez de abrirla, sella el ánfora y la remite a un órgano electoral intermedio (junta electoral), con el acta donde consigna, únicamente, la cantidad de votos recibidos y, por ende, la magnitud de la abstención.

A continuación, los integrantes de la mesa clasifican las papeletas según tres criterios básicos: votos válidos, votos nulos y votos en blanco. Cabe destacar que en México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, República Dominicana y Venezuela, no existe la categoría “en blanco”, reputándose las papeletas depositadas sin marcar como votos nulos.

Mención aparte merece el sistema de clasificación salvadoreño, en el que las papeletas depositadas sin marcar se califican como abstenciones, en tanto que a las sobrantes (que en las demás legislaciones constituirían las abstenciones), no se les da ese carácter<sup>3</sup>.

Otro aspecto relevante de esta primera etapa de los escrutinios es qué sucede con el material electoral cuando ésta concluye. Sobre las papeletas sobrantes, la mayoría de las legislaciones no establece con claridad su destino (lo cual es una falencia para los sistemas de control). Pero, en cuanto a las papeletas sí utilizadas, destaca la regulación panameña, que dispone su destrucción la propia noche de los comicios, una vez finalizado el escrutinio preliminar (bajo el adagio “acta mata papeleta”).

Es importante, también, como mecanismo de control, la posibilidad de que los distintos partidos políticos puedan obtener, concluido el escrutinio preliminar en cada mesa de votación,

3 Otras dos categorías, fuera de las clásicas, son la de “voto impugnado” (por dudas en cuanto a la identidad del elector; en Argentina y Uruguay) y “voto recurrido u observado” (por dudas sobre la validez o nulidad del voto; en Argentina, Chile, El Salvador, República Dominicana y Perú). En estos casos, se difiere la calificación y decisión sobre el voto, en manos de un órgano superior.

las correspondientes pruebas documentales de los resultados. Así, en 15 países se entregan copias de las actas de escrutinio o certificaciones de los resultados. Sólo en 3 países, Nicaragua, Ecuador y Chile, la legislación guarda silencio al respecto.

Además, el material electoral (actas y/o papeletas) es entregado por las mesas de votación, en 14 países, directamente al órgano encargado de la etapa intermedia del escrutinio. En los restantes 4 países, Bolivia, Costa Rica, Colombia y Uruguay, esa documentación se entrega a órganos intermedios sin funciones sustantivas en el proceso escrutador.

Esa entrega puede ser personal (14 países, aunque en algunos resulta opcional la vía postal) o vía postal (Chile, Argentina). Finalmente, en Honduras, esta labor se encomienda a las fuerzas armadas; y en Panamá, no se dispone sobre el particular (aunque allí, valga recordar, son sólo actas lo que se debe remitir).

## **2. *Escrutinio intermedio***

Consiste en una o varias etapas de escrutinio (totalización de actas), habidas entre el escrutinio preliminar y el definitivo. El número de los escrutinios intermedios varía de un país a otro y, dentro de un mismo régimen electoral, también varía según el tipo de votación.

De los 18 países en estudio, sólo en 4 (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Panamá) no existen escrutinios intermedios. En la mayoría de los 14 restantes (en 8), la cantidad de etapas intermedias es la misma para todos los procesos, mientras que en el resto (en Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela) varía dependiendo de si se trata de comicios presidenciales, diputadiles o senatoriales.

En cuanto a los mecanismos de control, en los 14 países que los realizan, se establece el levantamiento de actas que consignen la labor escrutadora de las instancias intermedias (las que se remiten al órgano electoral superior). Pero sólo en 4 países (Bolivia, Brasil, Guatemala y Nicaragua) se deben entregar copias de dichas actas a las agrupaciones partidarias. De los países que cuentan con una segunda etapa intermedia (Colombia, Guatemala, Honduras y Venezuela), sólo en Honduras no se exige el levantamiento de la correspondiente acta de escrutinio en la que consten los resultados obtenidos.



Respecto de los tiempos para la realización de estos escrutinios intermedios, el panorama es el siguiente: ni plazo para iniciarlo ni para concluirlo, 6 países: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. En otros 7 casos, se establece un día preciso para iniciarlo (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y República Dominicana). En Uruguay, se fija un día no específico como plazo para ese escrutinio. Para concluir estos escrutinios, sólo 4 legislaciones establecen plazo (República Dominicana, Colombia, Bolivia y Brasil).

El último aspecto a considerar, relacionado con los escrutinios intermedios, es la composición de los órganos encargados de realizarlos. En 9 de los 14 países, son órganos transitorios, mientras que en los 5 restantes (Bolivia, Brasil, República Dominicana, Paraguay y Uruguay) son permanentes. Destaca que en los últimos dos enlistados, su designación es por sufragio directo de los electores de la circunscripción respectiva.

Fuera de esas excepciones, existen dos grandes tendencias sobre la naturaleza de los órganos competentes para escoger los integrantes de estas instancias escrutadoras. En 7 países (Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela) la facultad reside en organismos electorales. Mientras que en las otras 5 legislaciones, la potestad para esos nombramientos reside en otros órganos estatales. En la mayoría de los países, donde el órgano electoral superior es el encargado de la designación, estos recaen en personas propuestas por los partidos políticos en forma proporcional a su fuerza (Colombia y Venezuela) o en representación de cada una de las agrupaciones. Sólo en Guatemala deben ser personas imparciales, ajenas a los partidos.

### **3. *Escrutinio definitivo***

Por escrutinio definitivo se entiende la actividad integrante de los resultados de todas las etapas del procedimiento escrutador, lo que incluye la totalización general de los sufragios, su calificación, así como el examen de la documentación electoral, sea como mecanismo de control o en la resolución de impugnaciones de resultados.

Esta última etapa puede estar encomendada a un mismo órgano o a distintos, para los diversos tipos de comicios. El primer esquema lo suscriben 9 países (Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana), en tanto que en otros 8 difieren del todo o coinciden sólo parcialmente (según se trate de escaños nominales, plurinominales, regionales o nacionales).

Sobre la composición de los órganos encargados, existen dos modelos: los de organización administrativa (juntas, concejos, comisiones electorales) y los organizados en forma de tribunales (cortes, tribunales o jurados electorales). De lo anterior depende que las funciones sean sólo de aplicación de la ley y los procedimientos (en cuyo caso sus decisiones son recurribles en instancias superiores) o sean eminentemente jurisdiccionales y de resolución de conflictos.

En este segundo caso, de conformidad con los requerimientos de independencia y estabilidad que acompañan a la judicatura, sus integrantes son elegidos de manera permanente. En tanto que cuando los órganos encargados de los escrutinios definitivos son meramente administrativos, sus miembros son transitorios.

#### **IV. LOS 4 MANDAMIENTOS DEL BUEN ESCRUTINIO:**

En las etapas de escrutinio, así como en las demás del proceso electoral, existen distintos riesgos que la administración electoral y la legislación deben prever y conjurar. El principal de estos es el rumor de fraude o de fallos graves en los controles de los conteos.

Para minimizar el impacto de estas eventuales situaciones de crisis, referimos, brevemente, lo que podríamos llamar los cuatro mandamientos del buen escrutinio: el escrutinio debe efectuarse con objetividad, rapidez, amplia fiscalización y comunicación clara.

##### **a. *Objetividad***

Este valor abstracto se resguarda en concreto con reglas claras que reduzcan al mínimo los márgenes de discrecionalidad de los organismos electorales en los aspectos más sensibles (principalmente, validez y nulidad del voto), un elenco taxativo de nulidades y jurisprudencia coherente.

##### **b. *Rapidez***

La incertidumbre y sensación de vacío de poder crean el clima idóneo para la escalada de los conflictos postelectorales. Por eso, los escrutinios deben ser hechos con cuidado y exactitud,



pero de manera expedita<sup>4</sup>. Ello resalta la importancia de los sistemas de transmisión de datos y de transporte del material electoral.

El procedimiento de escrutinio, en la medida en que se realiza en distintas etapas (al menos 2 en todos los países), en la que cada una es la base de trabajo de las subsecuentes, requiere de mecanismos ágiles y confiables de transmisión de datos entre las instancias competentes<sup>5</sup>.

Las elecciones nacionales y municipales de 2010 en Costa Rica presentaron varias innovaciones tendientes a acelerar estos procesos. El sistema de transmisión de datos se fortaleció con mayor capacitación a los miembros de mesa y con la dotación de *netbooks* con dispositivo *datacard*, para los asesores electorales de zonas alejadas o centros de votación sin conexión a red. El proceso de transporte de material mejoró con el sistema *GPS* en los camiones encargados de la recolección de las tulas (sacos) y la individualización de cada una de estas con *microchips* que permiten su localización inmediata.

### **c. Amplia fiscalización**

Es posible que haya razones históricas para que en América Latina los procesos electorales estén signados por la sospecha y la desconfianza. Lo que sí resulta claro, a partir de la experiencia acumulada, es que cuanto más amplios sean los espacios de veeduría de los procesos, cuanto más se transparenten estos, mayor respaldo ciudadano tienen sus resultados.

Lo anterior se logra mediante institutos como el de la fiscalización partidaria, medios de impugnación razonables, observación nacional e internacional, y facilidades de acceso a la prensa. En Costa Rica, en procesos electorales recientes, se han adoptado varios acuerdos favorables a la publicidad del procedimiento de escrutinio. Destaca la autorización para el ingreso de la prensa a las sesiones de escrutinio preliminar<sup>6</sup>, y las medidas adoptadas para la

4 Dependiendo de si los primeros datos arrojan una diferencia amplia o estrecha, la presión podría diluirse con la difusión de los resultados provisionales o diferirse hasta la conclusión del escrutinio definitivo.

5 Si bien el acta de escrutinio es el instrumento reconocido por las 18 legislaciones para asentar los resultados de sus cómputos o totalizaciones, esta necesita ser complementada con medios alternos de comunicación más expeditos. Sin perjuicio de que en otros países se hayan incorporado soluciones tecnológicas similares, sólo en 7 países (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú), dispone expresamente su legislación el empleo del fax o el telegrama por parte de las mesas de votación. Esos medios están autorizados para otros órganos escrutadores distintos de las mesas de votación, en 6 países (Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Perú y Venezuela).

6 Luego del cierre de la votación, pueden ingresar sólo reporteros identificados y sin entorpecer el trabajo de la junta (pueden hacer tomas pero no entrevistas ni, en tanto no son fiscales, objeciones).

más amplia publicidad de la sesión de escrutinio definitivo, mediante transmisión televisiva ininterrumpida y, también, autorización de acceso a la prensa<sup>7</sup>.

#### **d. Comunicación clara**

La confrontación político partidaria, la natural desconfianza hacia las instituciones estatales y la redoblada cobertura que los medios dan al proceso electoral al concluir la jornada de votación (aunado a la competencia entre estos por “la primicia” y el tono tremendista con el que buscan realzar sus emisiones y notas) posibilitan que eventualidades técnicamente poco significativas del escrutinio alcancen el estatus de escándalo noticioso.

Por lo anterior, es menester que la comunicación institucional sea manejada con total profesionalismo. Esto significa: emisión permanente de información actualizada<sup>8</sup>, digerible para el público y veraz; respuesta inmediata, asertiva y documentada, ante cualquier rumor que ponga en duda la transparencia del proceso; y criterio comunicacional en el uso del lenguaje<sup>9</sup>.

## **V. CAMBIO EN EL ESQUEMA DE ESCRUTINIO EN COSTA RICA**

La histórica reforma electoral aprobada en Costa Rica en el año 2009, supuso, en varios aspectos, una puesta al día de la legislación nacional tras medio siglo de estabilidad democrática y prácticas electorales ininterrumpidas. El instituto del escrutinio es un buen ejemplo de ello y, con ese fin, reseñamos, sin profundizar, lo más relevante de ese cambio.

### **1. Escrutinio en el Código de 1952**

*“... Por escrutinio se entiende el examen y la calificación de la documentación electoral dirigidos a la aprobación o rectificación del cómputo aritmético y legal de votos que hayan hecho las Juntas Receptoras...” (artículo 130 del Código Electoral de 1952).*

7 Bajo las mismas condiciones de acceso a los conteos preliminares.

8 El novedoso sistema de presentación de resultados utilizado por el Tribunal Supremo de Elecciones, en las elecciones municipales de 2010, es un buen ejemplo de cómo los desarrollos tecnológicos pueden estar al servicio de mejorar la comunicación de los procesos electorales.

9 Muchos malentendidos han tenido su origen en desafortunadas selecciones de palabras por parte de la misma administración electoral, como categorizar “padrón en blanco”, a padrones registro en los que sólo uno de sus documentos, la certificación de cierre, aparecía en blanco, o utilizar frases claramente contradictorias como “anomalías normales”.



Bajo ese precepto legal, se realizaba un recuento general de todos los sufragios, así como de los votos anulados, dejados en blanco y de las papeletas no utilizadas. Ello implicaba un enorme (e infructuoso) desgaste del personal institucional, gasto de recursos, tardanza en la emisión del resultado definitivo y degradación de las mesas de votación (que ya habían hecho sus conteos minuciosos y fiscalizados) a simples colectores de votos. Lo que para algunos sectores políticos del país era garantía de transparencia, habría sido, paradójicamente, repudiado en otros contextos de América Latina<sup>10</sup>.

## 2) *Escrutinio en el Código de 2009*

*“El escrutinio consiste en el examen y la calificación de la documentación electoral a cargo del TSE, hecho con base en el definitivo conteo y la asignación de votos realizados por las juntas electorales” (artículo 197 del Código Electoral de 2009).*

Este nuevo desarrollo legal de la disposición constitucional sobre el escrutinio pone en manos del órgano superior la integración definitiva o totalización general de los sufragios (la regla en el derecho comparado); conserva su potestad jurisdiccional de resolver impugnaciones y por ende calificar los sufragios (lo que en algunos países se entrega a otros órganos superiores); y, excepcionalmente, lo faculta para recontar frente a una serie de supuestos jurisprudencialmente establecidos.

El papel conferido a las mesas de votación por el nuevo Código Electoral es más acorde con la naturaleza de éstas. Se trata, como ya se dijo, de auténticos organismos electorales y no simples colectores de votos, con un importante grado de autonomía funcional en sus actuaciones, a pesar de su pertenencia a la estructura organizativa electoral<sup>11</sup>.

Nótese que el carácter definitivo del conteo realizado por las JRV es coincidente con el hecho de que no existan categorías como las del voto impugnado, observado o recurrido, sino que, por el contrario y más allá de las apelaciones que deba resolver el TSE como juez electoral, las JRV deben calificar y contabilizar todas las papeletas.

10 En Bolivia, por ejemplo, al acuñarse en el pasado la frase de que los comicios podía ganarlos la oposición, pero los escrutinios los ganaba el gobierno, era trascendental proteger los resultados de las mesas de votación (de las periferias), frente a los recuentos realizados en el centro del país.

11 Para Susana Sottoli esa autonomía, a nivel comparado, se refleja en que “las decisiones tomadas por las autoridades de mesa durante la jornada electoral no son revisables por otros órganos administrativos electorales, sino sólo por los órganos de la justicia electoral” (Tratado pág. 882).

Como ha ocurrido con otros institutos del Derecho Electoral en Costa Rica (por ejemplo el de la segunda vuelta electoral en 2002), fue necesario que el Tribunal Supremo de Elecciones, en ejercicio de sus competencias constitucionales, concretizara varios aspectos de este cambio operado por el legislador. El más importante de ellos fue establecer en qué circunstancias recontaría los sufragios.

Así, para las elecciones presidenciales se definieron cinco supuestos. Se recuenta la JRV en la que **a)** se presente impugnación admisible y para cuya resolución sea necesaria esa diligencia; **b)** los resultados sean manifiestamente inconsistentes; **c)** al momento del escrutinio preliminar no hayan estado presentes al menos 3 personeros (miembro de mesa, auxiliar electoral o fiscal partidario) de diferente procedencia; **d)** el padrón registro no sea remitido, venga en blanco o se consignen incidencias que ameriten el nuevo conteo. **E)** Se realiza un recuento general cuando de los resultados provisionales se desprenda, en la papeleta presidencial, una diferencia igual o menor al 2% de los votos válidamente emitidos.

Para las pasadas elecciones municipales, se dispuso la aplicación de todos los supuestos de excepción reseñados, menos el 5.º, debido al carácter local de todos los puestos a elegir.

## LITERATURA CONSULTADA

Bou, Zetty. "Resultados electorales ajustados: el caso de Costa Rica, elecciones presidenciales del 5 de febrero de 2006". En: *Resultados Electorales Ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas*. Cuadernos de CAPEL n.º 52. San José, Costa Rica: IIDH, 2008.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Unidad de Prensa. *Medios de comunicación están autorizados por el TSE para presenciar y transmitir escrutinio de las juntas receptoras de votos*. Comunicado de prensa del mes de febrero de 2010.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. *Reglamento para la fiscalización de procesos electivos y consultivos*. Decreto n.º 26-2009 adoptado en la sesión ordinaria n.º 120-2009, celebrada el 1.º de diciembre.

Franco-Cuervo, Beatriz. "Los escrutinios: mecanismo y control". En: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2.ª edición. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, TRIFE, IFE, 2007.



#### Actas

- Tribunal Supremo de Elecciones. Artículo tercero, inciso b) “Directrices a medios de comunicación para transmisión de conteo de votos en las Juntas Receptoras de Votos”, de la sesión ordinaria n.º 9-2010, celebrada el 28 de enero de 2010.

#### Resoluciones

- **N.º 5721-E8-2009** de las 11:00 horas del 18 de diciembre de 2009, “Interpretación del artículo 197 del Código Electoral”.
- **N.º 6599-E8-2010** de las 15:30 horas del 1.º de noviembre de 2010.





*Colaboraciones*  
**EXTERNAS**

---





## Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral

Pedro Martínez Ruano\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 12 de setiembre de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 19 de diciembre de 2011.

**Resumen:** Tres son las modalidades clásicas de control del proceso electoral: el control parlamentario, el control jurisdiccional y el control constitucional. A estos tres modelos clásicos se añaden el control realizado por órganos administrativos y jurisdiccionales ad hoc y el control mixto. El interés del estudio es poner de manifiesto la eficacia real de los mecanismos y controles en el ámbito electoral, al objeto de que se evidencien las virtudes y deficiencias de cada uno de los sistemas, en favor de los ciudadanos y de una mayor profundización en el sistema democrático.

**Palabras clave:** Proceso electoral / Control político / Control parlamentario / Control administrativo / Control jurisdiccional / Control constitucional / Fiscalización electoral / Sistemas electorales / América Latina / Europa.

**Abstract:** There are three traditional modes of control of the electoral process, parliamentary oversight, judicial review and constitutional control. These three classic models are added to the control carried out by administrative bodies and ad hoc tribunals and the mixed control. The interest of this study is to demonstrate the real effectiveness of the mechanisms and controls in the electoral arena in order to show evidence of the strengths and weaknesses of each of the systems for citizens and a further deepening of the democratic system.

**Key Words:** Electoral process / Political Control / Parliamentary control / Administrative Control / Jurisdictional Control / Constitutional Control / Electoral control / Electoral systems / Latin America / Europe.

---

\* Profesor contratado, doctor de Derecho Constitucional y vicesecretario General de la Universidad de Almería (España). Especialista en Derecho electoral, parlamentario y Estado Autonómico. [pmruano@ual.es](mailto:pmruano@ual.es)

El presente estudio tiene por objeto analizar la distinta orientación que se ha producido en Europa y en Latinoamérica, en relación con los mecanismos de control de los procesos electorales. Nuestro punto de partida será el análisis del control parlamentario como modelo originario, para posteriormente concretar como ha evolucionado éste en Europa y en América Latina.

Así las cosas, podremos determinar como dentro del derecho comparado, tres son las modalidades clásicas de control del proceso electoral a las que recurrentemente se refiere la doctrina<sup>1</sup>. Tal diferenciación, que se realiza en función del órgano o poder que lo lleva a cabo, presenta las siguientes modalidades: el control parlamentario, el control jurisdiccional y el control constitucional. A estos tres modelos clásicos debemos añadir el control realizado por órganos administrativos y jurisdiccionales *ad hoc* y el control mixto.

Ahora bien, más allá de los modelos clásicos y de los controles establecidos en los distintos ordenamientos, lo que verdaderamente interesa a este estudio es poner de manifiesto la eficacia real de los mecanismos y controles en el ámbito electoral, al objeto de que se evidencien las virtudes y deficiencias de cada uno de los sistemas en favor de los ciudadanos y de una mayor profundización en el sistema democrático. Asimismo, es preciso reiterar que difícilmente alguno de estos modelos aparece y se aplica de forma pura dentro los distintos ordenamientos, ya que, en general, se combinan unos y otros métodos, en pro de la efectividad de los derechos de los ciudadanos. Partimos, por tanto, del hecho irrefutable de que cada país tiene una organización electoral propia y de que, evidentemente, cualquier intento de sistematización en este campo siempre estará basado en criterios subjetivos y, por tanto, discutibles.

## 1. EL CONTROL PARLAMENTARIO

El control parlamentario, como ya hemos señalado, es el primero que surge históricamente, al ser una mera continuación en el Estado constitucional del procedimiento de verificación de poderes existente en los antiguos Parlamentos medievales. Como manifestación ahora de la soberanía de las Cámaras, su aparición tiene inicialmente lugar en las constituciones de los primeros estados surgidos tras las revoluciones burguesas, como Estados Unidos y Francia; si bien

1 Entre otros, pueden consultarse las obras de Fulco Lanchester. "La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto" *Giurisprudenza Costituzionale*, n.º 5, 1998; Pablo Santolaya Machetti. *Manual de procedimiento electoral*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, 1995; Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa. "Procedimiento electoral". En: *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid: Civitas, 1995; Juan Carlos González Hernández. *Derecho Electoral Español*. Madrid: Tecnos, 1996; Artemi Rallo Lombarte. *Garantías electorales y constitución*. Madrid: CEPC, 1997; Klaus Stern. *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987; Maria Luisa Mazzoni Honorati. "Observazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania Federale e Italia". En: *Rivista trimestrale de diritto pubblico*, 1983.



en Inglaterra la Cámara de los Comunes ya había conquistado este privilegio en el siglo XVII, como habíamos apuntado con anterioridad.

Considerado como una garantía frente al poder ejecutivo, encargado de organizar las elecciones y convocar a los electores<sup>2</sup>, ésta será la modalidad de control de las actas electorales establecida en la inmensa mayoría de los textos constitucionales que ven la luz en Europa occidental durante el siglo XIX.

Esencialmente, este modelo se caracteriza porque es el propio Parlamento, ya sea en Pleno o a través de alguna Comisión, quien determina la validez de la elección de sus miembros en última instancia, y sin posibilidad de recurso alguno. Ello no impide la posible existencia, al margen y con carácter previo y subsidiario, de otros controles de naturaleza administrativa o jurisdiccional establecidos en la legislación electoral o en la misma Constitución. Como es lógico, y a pesar de que estos rasgos fundamentales no se prestan a grandes diferencias entre unos países y otros, el procedimiento específico, a través del cual dicho control se ejerce, varía, a veces de manera significativa, en cada uno de ellos. Así, por traer a colación dos ejemplos especialmente representativos, en Inglaterra, la Cámara únicamente se ocupaba de examinar las actas de los parlamentarios cuya elección había sido impugnada, por lo que su actuación no tenía lugar de oficio, sino como consecuencia de un litigio. Por el contrario, en Francia, este examen se extendía a todas las actas, hubieran sido o no objeto de impugnación, como una suerte de confirmación preceptiva de cada elección por la Cámara, en demostración de su soberanía.

El modelo parlamentario de control electoral va a estar, desde sus inicios, sometido a un juicio crítico. En este sentido, Pérez Serrano ya señalaba que “una Cámara, propicia a sentirse soberana, propende a olvidar la Ley, a dar por buena una elección dudosa, a reconocer capacidad a quien no la posee y, en suma, a resolver con criterio apasionado, tendencioso o partidista, temas de estricto valor jurídico, en que toda serenidad sería poca, y en que el espíritu de partido puede cometer atropellos de que está llena muchas veces la Historia parlamentaria”<sup>3</sup>.

Este modelo de control, al margen de los problemas políticos que planteaba, suscitaba, como puso de manifiesto Santamaría de Paredes<sup>4</sup>, un problema teórico-jurídico que no se

2 Adhémar Esmein. *Elements de droit constitutionnel français et comparé*. París: Société du Recueil Sirey, 1921.

3 Nicolás Pérez Serrano. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Cívitas, 1976. La Constatación práctica de esta realidad podrá comprobarse en los diarios de sesiones de las Cortes.

4 Vicente Santamaría de Paredes. *Curso de Derecho Político*. Madrid: E. T. Ricardo Fé, 1890.

presta a ninguna solución satisfactoria. En efecto, resulta un tanto contradictorio y paradójico que las Cámaras puedan reunirse válidamente, con el fin de aprobar las actas de sus miembros electos, cuando éste es un requisito indispensable para que las mismas se constituyan. Algunas Constituciones del siglo pasado, como la de Wurtemberg, intentaron resolver este problema otorgando a una suerte de comisión permanente entre legislaturas -llamada *Comité de los Estados*- la competencia para verificar la validez de los dos primeros tercios de las actas. Inmediatamente después, se daba paso a la constitución de las Cámaras con los parlamentarios cuya elección se había verificado, los cuales se encargaban de calificar las que quedaban; no obstante, el propio Santamaría de Paredes destaca en este caso el hecho de que el Rey pudiera agregar delegados a dicho comité, lo que desvirtuaba considerablemente la naturaleza del procedimiento<sup>5</sup>.

Más corriente era, sin embargo, que las Cámaras se constituyeran de manera provisional, como ocurría por ejemplo en Francia, hasta que se admitiese el número de representantes necesario para votar válidamente las leyes. Conseguido dicho quórum, se examinaba el resto de las actas, que solían ser las más controvertidas, siendo ésta la única función de la Cámara, hasta la finalización del procedimiento de verificación. En cualquier caso, hemos de señalar que no fue inusual que dicho control parlamentario se llevara a cabo por una Comisión compuesta, proporcionalmente, por las fuerzas más representativas del parlamento saliente, con los problemas derivados del deseo de perpetuarse en el poder que se podían derivar de ello.

Aunque el control parlamentario sigue siendo el mayoritario en la actualidad, al mantenerse en aquellos países que no han sufrido grandes sobresaltos constitucionales (como Estados Unidos, Italia, países escandinavos o del Benelux)<sup>6</sup>, lo cierto es que desde finales del siglo pasado se encuentra en franco retroceso.

Varias han sido las causas apuntadas en relación con la crisis del modelo parlamentario, las cuales pueden ser consideradas, asimismo, como causas de la evolución del control electoral. A modo de ejemplo, basta señalar las siguientes: "(...) la consolidación del Estado de Derecho, la crisis de la Teoría de la Soberanía del Parlamento, la independencia del Poder Judicial y, sobre todo, en el régimen parlamentario, la transformación de la dialéctica Parlamento-Corona en dialéctica mayoría minoría"<sup>7</sup>. Ello tenía como consecuencia que instituciones, las cuales tenían

5 Vicente Santamaría de Paredes: *óp. cit.*, p. 312.

6 Constituciones de Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Islandia o Suecia.

7 Alfonso Fernández-Miranda Campoamor. "ART. 70 Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales", *Comentario a las Leyes Políticas*. Madrid: Edersa, 1989.



una especial significación como instrumento de protección de las minorías, sufrieran la paradoja de ser administradas políticamente por las mayorías, en contra de las primeras.

El control parlamentario, por distintas razones, no fue fiel a los fines y objetivos de la institución de la verificación de poderes. El control de legalidad electoral, una vez a merced de las mayorías parlamentarias, se transformaba inexorablemente en la indefensión jurídica de las minorías electorales.

En efecto, perdida tras la consolidación del Estado constitucional esa condición de garantía frente al ejecutivo a que nos referíamos en un principio y que constituyó su razón de ser originaria, el sistema empieza a plantear ya más inconvenientes que ventajas. Así, Gran Bretaña es la primera en abandonarlo, concretamente con la aprobación de la *Parliamentary Election Act* en 1868. También, a principios de este siglo, algunos países optarán por suprimirlo, como Alemania con el paso del Imperio a la República de Weimar<sup>8</sup>.

Pero sobre todo, ha sido tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando este fenómeno de abandono del modelo parlamentario se ha generalizado, hasta el punto de que la gran mayoría de los países, esencialmente europeos, que han abierto procesos constituyentes a partir de esa fecha, han optado por establecer otras modalidades de control. Estos han sido, por ejemplo, los casos de Alemania, con la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que atribuye en última instancia la decisión al Tribunal Constitucional Federal; de Francia, con la transición de la IV a la V República de 1958, que lo hace a favor del Consejo Constitucional; y ya más recientemente, Grecia y Portugal, con las Constituciones de 1975 y 1976, respectivamente; así como en España, con la Constitución de 1978. En cambio, Italia volvió a incorporar el control parlamentario en la vigente Constitución de 1947. Y es precisamente en este último país, donde ha seguido reproduciéndose, entre la doctrina y la opinión pública, el debate en torno al inconveniente fundamental que se ha achacado tradicionalmente a este tipo de control y que constituyó el motivo determinante para su sustitución en la mayoría de estos países: nos estamos refiriendo al de su falta de imparcialidad. En efecto, en este sentido se manifiestan, igualmente hoy, diversos sectores muy representativos de la doctrina italiana, partidarios<sup>9</sup> de liberar de esta tarea a las Cámaras, y conferirla a un órgano de naturaleza jurisdiccional.

8 Leopoldo Elia. "Elezioni politiche (contenzioso)". En: *Enciclopedia del Diritto*. Milán: Giuffrè Editore, 1962.

9 Entre otros, Manlio Mazziotti. "Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati". En: *Giurisprudenza costituzionale*. Milano: Giuffrè, 1958.

## 2. LA EVOLUCIÓN DE CONTROL ELECTORAL EN EUROPA

### 2.1. *El control jurisdiccional*

Como consecuencia de las causas apuntadas, junto al modelo de control parlamentario, donde es la propia Cámara la que tiene la última palabra en relación con la validez de las actas de sus miembros, aparecerá el modelo de control jurisdiccional, donde van a ser órganos de esta naturaleza los encargados de dilucidar los conflictos que dichas elecciones susciten. En sí mismo, este modelo excluye cualquier participación a posteriori del Parlamento, en el control del proceso electoral, aunque no impide la combinación del control judicial con otro tipo de controles previos de naturaleza administrativa.

A este respecto, hemos de tener en cuenta la opinión de Solozábal<sup>10</sup>, quien señala que la atribución a los jueces del control del proceso electoral sólo es imaginable partiendo de la aceptación en el edificio institucional del Estado del Parlamento como órgano constitucional independiente y autónomo de otros poderes, asumiendo el carácter materialmente jurisdiccional de la disputa sobre la validez de las actas, y adquiriendo conciencia sobre los abusos del propio Parlamento en la verificación de los poderes de sus miembros.

Asimismo, debemos señalar en este momento, aunque se destacará también posteriormente, que la práctica inexistencia de modelos absolutamente puros posibilitará que las decisiones que tomen los órganos jurisdiccionales, en algunos casos sean revisables ante los órganos supremos a nivel constitucional, ya sea porque afecten a los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya sea por problemas de constitucionalidad de la legislación electoral a aplicar por los órganos judiciales.

Como ya hemos señalado, es Gran Bretaña, con la *Parliamentary Election Act* de 1868, reformada en 1879, el primer país que abandona el hasta entonces hegemónico control parlamentario de las actas electorales, con la transferencia a la jurisdicción ordinaria del juicio sobre su validez. A partir de entonces, se atribuye el mismo a dos jueces de la *King's Bench Division* de la *High Court of Justice*. En realidad, se trataba de una renuncia de la Cámara de los Comunes a un privilegio del que habían venido gozando desde siglo y medio antes; de ahí que se

<sup>10</sup> Juan José Solozábal Echevarría: "Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid. 1990.



estableciera la necesidad de que la decisión judicial fuera aceptada por aquélla para salvaguardar su soberanía<sup>11</sup>.

Además, la intervención judicial se va a llevar a cabo, solamente en relación con las actas impugnadas; en caso contrario, es la Cámara quien continúa pronunciándose de oficio sobre la elegibilidad del candidato electo. De cualquier modo, que la sustitución por primera vez del tradicional sistema de control parlamentario, por otro de naturaleza jurisdiccional localizado en el poder judicial se produzca precisamente en este país no es un hecho en absoluto casual. Y es que, como reconocen algunos autores de la época, Gran Bretaña es probablemente el único país, europeo donde a la sazón resultaba viable la instauración de un control de esta índole, dada la autoridad moral que habían conseguido alcanzar los tribunales de justicia dentro del sistema político<sup>12</sup>.

En la actualidad, el procedimiento se encuentra recogido en la *Representation of the People Act* de 1949, texto incluido en la refundida Ley electoral de 1983, siendo asimismo competentes la *Court of Session* y la *High Court of Justice* para conocer de la impugnación de las elecciones celebradas en las circunscripciones de Escocia y de Irlanda del Norte, respectivamente<sup>13</sup>.

Aparte de garantizar mejor la imparcialidad en la resolución de los conflictos, una de las ventajas que se suele atribuir al control jurisdiccional es que evita el problema teórico en torno a la aptitud de las Cámaras, para pronunciarse sobre la validez de las actas de sus propios miembros, al recaer este cometido sobre un órgano ajeno a las mismas<sup>14</sup>. Su inconveniente principal es que por la propia naturaleza de la decisión a adoptar, coloca en algunas ocasiones a los órganos jurisdiccionales en el centro de la batalla política, lo cual no deja de constituir un problema grave, sobre todo en aquellos países donde, a diferencia del citado, el poder judicial carece de la independencia necesaria para desempeñar adecuadamente su función.

A partir del siglo XX, la gran mayoría de los países europeos que deciden abandonar el control parlamentario de las actas electorales se decantarán también por la incorporación de un sistema de naturaleza jurisdiccional. No obstante, en algunos de ellos esta labor no será

11 Paolo Biscaretti di Ruffia. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, Madrid, 1987.

12 Adhémar Esmein. *óp. cit.*

13 Thomas Erskine May. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Londres: Charles Knight, 1844.

14 Vicente Santamaría de Paredes, *óp. cit.*, pp. 311-312.

encomendada al poder judicial, trasladándose, por el contrario, bien a un órgano *ad hoc* encargado exclusivamente de la misma, bien a una institución de nueva creación en el constitucionalismo de entreguerras como fueron los Tribunales Constitucionales. Estos serán los casos de Checoslovaquia y Austria, cuyos textos constitucionales de 1920 otorgarán esta competencia a un tribunal electoral especial (art. 19) y a la Corte Constitucional (art. 141.1 letras a y b), respectivamente. Algunos años más tarde, el ejemplo será imitado por Francia, toda vez que la constitución de 1958 confiere al *Consejo Constitucional* el control de las elecciones presidenciales y parlamentarias (arts. 58 y 59).

Por el contrario, países que abrieron sus procesos constituyentes no hace mucho tiempo, como Grecia y Portugal, han preferido atribuir el mismo a órganos incardinados en el Poder Judicial. Asimismo, hay que hacer referencia a la progresiva implantación del modelo de control jurisdiccional en países donde el modelo de control parlamentario tiene un importante arraigo. Así, básicamente, este es el sistema empleado en Italia para las distintas elecciones de carácter local, cuyo contencioso-electoral se ha residenciado en la jurisdicción ordinaria y administrativa. Igualmente, hemos de referirnos a EE. UU. donde el control judicial de los procesos electorales se ha ido ampliando de la mano de la protección de los derechos de los partícipes en el proceso electoral. Sirva como ejemplo su decisiva intervención en la resolución de los conflictos electorales acaecidos en el estado de Florida, durante las elecciones presidenciales de noviembre de 2000.

Al margen de cualquier otra consideración, la valoración que nos merece el modelo de control judicial es altamente positiva en la medida en que traslada el control de legalidad de las elecciones y la protección de los derechos de los participantes en las mismas a su instancia natural dentro de un Estado de Derecho.

## **2.2. El control constitucional**

Otra de las formas de control de las actas electorales, por la que han optado los países que en algún momento han llegado a abandonar el originario control parlamentario, es el control constitucional. Modelo de control que puede incluir en su seno al resto de formas de control, de forma eventual y/o subsidiaria, y que conforma a la Corte Constitucional en órgano de control de las elecciones, siendo la que en última instancia determina la pureza del proceso electoral. Ahora bien, hay que señalar que este modelo ha sido calificado en ocasiones, entiendo que erróneamente, como control mixto. Bajo esta denominación, suelen incluirse los sistemas que no participan estrictamente de la naturaleza de ninguno de los dos anteriores. Aunque, desde un punto de vista estricto, la misma haría referencia sólo a aquellos procedimientos de verificación de actas que,



de una manera u otra, han incorporado elementos propios de ambos, bien por la composición mixta del órgano encargado de desempeñar dicha función, por la distribución de competencia entre órganos parlamentarios y jurisdiccionales, según el objeto del recurso o, finalmente, por la atribución de este cometido en sucesivas instancias a órganos de una y otra naturaleza.

Dentro de estos sistemas mixtos, podría mencionarse el caso de Finlandia, donde se atribuye el control de las credenciales de los parlamentarios a una comisión nombrada por el Presidente de la República, contra cuya decisión cabe un recurso ante la propia Cámara (art. 24 de la Ley Orgánica del Parlamento).

Pero es, sin duda, Alemania el más claro exponente de este modelo y, sobre todo, el que ha provocado no poca divergencia doctrinal, pues no en vano lo ha conocido en sus dos principales facetas (judicial y parlamentaria) a lo largo de su historia reciente. En efecto, la Constitución de Weimar de 1919 encomienda por primera vez esta función a un *Tribunal de Actas* integrado por miembros del *Reichtag* y por miembros del *Tribunal Administrativo del Reich*, estos últimos nombrados por el Jefe del Estado (art. 31). En la actualidad, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 atribuye en primera instancia al *Bundestag* el examen de las actas de sus miembros, si bien frente a la decisión de la Cámara cabe interponer un recurso de queja ante el Tribunal Constitucional Federal (art. 41)<sup>15</sup>. Por lo que, en puridad, este modelo, al igual que el francés, serían calificables como de control constitucional del proceso electoral.

En este sentido, debemos señalar que fue el artículo 141 de la Constitución austríaca de 1920 el que instauró por primera vez una jurisdicción constitucional, para resolver sobre la validez de las elecciones protestadas del Consejo Nacional, del consejo Federal, de las Dietas y de todas las Asambleas representativas.

Este precepto influiría en la Constitución republicana española de 1931 y ésta contemplaría la existencia de un Tribunal de Garantías Constitucionales que, entre otras funciones, examinaría y aprobaría los poderes de los compromisarios que, juntamente con las Cortes, elegían o destituían al Presidente de la República. Aunque esta facultad no llegó a ampliarse respecto de la validez

15 Artículo 41 de la Ley Fundamental de Bonn:

1. Compete a la Dieta Federal el examen de las credenciales de sus miembros. La Dieta Federal decidirá también si un diputado ha perdido su mandato.
2. Contra el acuerdo de la Dieta Federal se dará recurso ante el Tribunal Constitucional Federal.
3. Se establecerán por Ley federal las normas de desarrollo".

de las elecciones a Cortes, merece recordarse que el Anteproyecto de Constitución republicana elaborado por la Comisión Jurídica Asesora sí que contemplaba esta posibilidad.

Ahora bien, hay que delimitar correctamente el modelo de control constitucional de otras modalidades en las que eventualmente puedan participar las Cortes Constitucionales. La principal diferencia estribaría en la consideración o no de las Cortes Constitucionales como auténticos tribunales electorales, ante los que dilucidar en última instancia cualquier tipo de controversia de naturaleza electoral. Por el contrario, en estos otros modelos, la intervención de las Cortes Constitucionales se enmarcaría dentro de su ámbito ordinario de competencias, justificándose sólo por ese motivo. Así, como sucede en el caso español, el Tribunal Constitucional actuaría en la medida en que constitucionalmente tiene atribuida la protección de los derechos y libertades fundamentales, incluidos los de participación política, y no por tener encomendada la función de control electoral.

Al hilo de lo ya comentado, se ha de realizar una mención especial del control constitucional, ya que, como instrumento de defensa de los derechos de representantes y representados en el curso del proceso electoral, ha puesto en tela de juicio la amplitud y perfección de los modelos de control parlamentario y judicial.

### **3. EL CONTROL ELECTORAL EN LATINOAMÉRICA: LAS ORGANIZACIONES “AD HOC”**

Finalmente, habría que aludir a las macro organizaciones electorales de naturaleza administrativa o jurisdiccional, creadas en bastantes países, y a las que se encomienda un gran número de funciones, algunas de ellas no estrictamente electorales, como pueden ser las de Registro Civil. Así las cosas, en la mayor parte de los países iberoamericanos se han implantado organizaciones *ad hoc* encargadas de controlar y de organizar el proceso electoral, adquiriendo una gran importancia, debido a la cantidad y naturaleza de las competencias que ejercen.

Así las cosas, la actual conformación del control electoral en Latinoamérica viene marcada por la lucha generalizada por unas elecciones limpias. Reivindicación que se ha mostrado tan importante como la del sufragio universal, la representación de las minorías o la representación proporcional.



La historia electoral de Latinoamérica no difiere en exceso de la europea y así, desde su mismo origen, fue objeto de numerosas críticas, tanto lo relacionado con la organización misma de las elecciones, como con su juicio o calificación. En este sentido, sobre la organización se afirmaba que los organismos electorales eran manejados en última instancia por el Ejecutivo, con lo que se le abrían a éste todas las puertas para la manipulación de los resultados electorales, mientras que sobre la calificación de las elecciones, que estuvo reservada por muchas décadas a los mismos parlamentos<sup>16</sup>, era censurada fuertemente por los abusos que solían cometer<sup>17</sup>.

Ante esta situación, desde el decenio de 1920, se inició un proceso de creación de organismos electorales centralizados y especializados y, por lo menos en lo nominal, independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, Miranda<sup>18</sup>, en su obra sobre las tendencias constitucionales en América Latina entre 1945 y 1956, señalaba como principales preocupaciones y objetivos de los constituyentes de ese orbe en los últimos tiempos “subsana los muchos y arraigados vicios que padece en casi todos los países latinoamericanos el organismo electoral” ha sido una de las preocupaciones más notorias; señalando que a tal propósito lo que “han arbitrado legislativamente consiste en normas reguladoras y cuerpos especiales encargados de la organización y el control electoral, normas y cuerpos que hacen ya su aparición en los códigos políticos de la posguerra 1918-1939”<sup>19</sup>.

De tal modo, partiendo de dichos antecedentes, al día de hoy, los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales, el cual se encuentra situado en la mayoría de los casos al margen de los tres poderes públicos tradicionales, por lo cual

16 A este respecto puede consultarse Héctor Gros Espiell. *La Corte Electoral*, Montevideo:1960 o a Jean-Paul Charnay: *Le controle de la regulante des elections parlementaires*. París: Pichón & Durand-Auzias, 1964.

17 Los abusos de los parlamentos en la calificación de las elecciones de sus miembros se han observado también en otros países, desde mucho tiempo atrás. Nicola Matteucci. *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta, 1998, comenta que, en 1769, la Cámara de los Comunes expulsó cuatro veces de su seno al diputado Wilkes, quien había sido regularmente reelegido por el condado de Middlessex. La Cámara declaró legalmente vencedor al adversario de Wilkes, con el fin de librarse de la incómoda presencia de este último.

18 José Miranda: *Reformas y tendencias constitucionales recientes en América Latina (1945-1956)*, México: 1957.

19 Mariano Fiallos Oyanguren. “Los organismos electorales en el proceso de consolidación democrática en América Latina”. En: J. Pretelt y J. M. Ramírez (comps.). *Democracia política y electoral en América Latina*. Bogotá: 2000, afirma que este proceso se inicia en la región con la creación de la Corte Electoral y el Registro Cívico Nacional uruguayos, en 1924. Véase también Helen Clagett. *Administration of Justice in Latin America*. Nueva York, 1952, pag. 98; William Pierson y Federico Gil. *Government of Latin America*. Nueva York:1957 339, quienes en el decenio de 1950 resaltaban, igualmente, la existencia de tribunales especiales para los asuntos electorales. Hay que añadir que esta corriente se apoyó también en la tendencia surgida en la primera posguerra europea de retirar de los parlamentos la calificación de las elecciones, trasladando esta atribución a órganos especiales o al mismo Poder Judicial. Así lo hicieron las Constituciones de Weimar, en 1919, y las de Austria y Checoslovaquia de 1920. Véase Héctor Gros Espiell, *óp. cit.*; Jean-Paul Charnay, *óp. cit.*; Fávila Ribeiro. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro, 1976; Segundo Linares Quintana. *Los partidos políticos. Instrumentos de gobierno*. Buenos Aires, 1945.

muchos autores tienden a calificarlos como cuarto poder del Estado, mientras que en tres países (Argentina, Brasil y Paraguay), está integrado al Poder Judicial.

En este periodo se ha desarrollado un proceso de consolidación de estos organismos, mediante el cual han pasado a ser, en casi todos los casos, materia de regulación constitucional y han adquirido un carácter permanente. Asimismo, han ido asumiendo, aun cuando cabe hacer diferencias de acuerdo con el país, más y más funciones, como la calificación de las elecciones, la elaboración del registro electoral. En varios países, también la de los registros fundamentales para él, como el registro civil y el registro de ciudadanos, la reglamentación de la ley electoral, el reconocimiento y cancelación de la personalidad jurídica de los partidos políticos, la administración de los fondos públicos para la financiación de los partidos y de las campañas electorales, el control de las cuentas de los partidos, el control de todo lo relacionado con la propaganda electoral en las campañas electorales, el control de la vida interna de los partidos, etcétera.

El análisis de la situación general actual de los organismos electorales en la región nos muestra que las constituciones y las leyes electorales les asignan, aunque con diferencias de país a país, gran número de atribuciones. Y más aún, estas facultades han aumentado en los últimos tiempos y es muy posible que continúen incrementándose. Ello, en vista del carácter permanente que se les ha otorgado; de la consagración de mecanismos de participación popular en gran número de países; del hecho de que se afirma que en los periodos interelectorales podrían asumir más tareas; y de la percepción de la necesidad de, por ejemplo, robustecer la educación política de los ciudadanos y contribuir a la modernización e institucionalización de los partidos políticos; tareas que se considera deberían asumir las cortes electorales, debido al entendimiento de que ellas, al menos en teoría, no están comprometidas políticamente. Lo anterior significa que los organismos electorales supremos son instituciones de primer orden dentro de los sistemas políticos nacionales, puesto que muchas de sus decisiones versan sobre asuntos políticos de gran calado y afectan de manera definitiva el futuro y la estabilidad política de los diferentes países.

Por otra parte, la amplitud de las tareas de los órganos electorales trae consigo también peligros, en la medida en que aquellos pueden llegar a ser utilizados para servir a determinados fines políticos. Así, el hecho de que en la mayoría de los países aquí tratados se haya decidido asignar estas prerrogativas a los órganos supremos electorales resulta del propósito de evitar que



los tribunales judiciales ordinarios se vean involucrados en las contiendas políticas<sup>20</sup>; así como del deseo de extraer la calificación de las elecciones de la órbita de acción de los congresos, con los cuales se acumularon experiencias negativas durante muchos años. Así, diversas experiencias en la región han mostrado que las facultades de los órganos supremos electorales relacionadas con los partidos políticos pueden ser utilizadas para restringir o reprimir a la oposición<sup>21</sup>.

La incertidumbre que crea la acumulación de tan importantes funciones electorales en los órganos supremos electorales nos remite a la necesidad de garantizar su imparcialidad en las contiendas electorales. Para ello, es de decisiva importancia observar cómo se integra y, en especial, cuáles son las posibilidades de interferencia de los órganos políticos por excelencia, es decir, de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de los partidos políticos, en el proceso de nombramiento de los magistrados de las cortes electorales.

Así pues, respecto de estas organizaciones, dos son, esencialmente, los comentarios que hemos de realizar. El primero, que las mismas han sido esenciales para legitimar los jóvenes sistemas democráticos en los que se han aplicado. Y el segundo, que *a sensu contrario*, el inmenso poder e implantación que ostentan hace temer a ciertos sectores que su existencia no sirva sino para seguir encubriendo un sistema que, en general, se ha caracterizado por su corrupción institucionalizada. Entendiendo que estas organizaciones electorales como integrantes de una macroestructura corrupta están condenadas a la misma corrupción y, por tanto, no serán sino instrumentos del sistema destinados a la perpetuación en el poder de quienes lo ostentan.

#### 4.- Conclusiones

Finalmente, y en relación con todo lo que acabamos de decir, hay que señalar que en la actualidad existen muy pocos modelos, por no decir ninguno, absolutamente puros, al margen de que prácticamente todas las legislaciones electorales incorporan controles de naturaleza administrativa con mayor o menor carácter decisorio. En casi todos los ordenamientos jurídicos

20 Héctor Fix-Zamudio. "Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos". En: H. Fix-Zamudio *et al.* *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*. México, 1977; Segundo Linares Quintana. *Tratado de la ciencia constitucional del derecho*, t. VII. Buenos Aires, 1960; Ricardo Haro. "Las cuestiones políticas: ¿prudencia o evasión judicial? (Análisis del derecho constitucional argentino)". En: *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. I. México: 1988; Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*. 18a ed. México: Porrúa, 1981; Miguel González Avelar. *La Suprema Corte y la política*. México, 1979.

21 Jorge M. García Laguardia, J. M. "Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica". En: Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana. *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, t. I. Madrid, 1986; véase asimismo Ronald McDonal. "Electoral Fraud and Regime Controls in Latin America". En: *The Western Political Quarterly*, vol. XXV, Salt Lake City, 1972.

se combinan los distintos modelos en función del tipo de elección que se va a llevar a cabo, como por ejemplo, en Italia o Francia, donde las elecciones municipales o administrativas son controladas por órganos de naturaleza jurisdiccional o administrativa, mientras que las elecciones parlamentarias son controladas por el propio parlamento o por el Consejo Constitucional. En países de marcado carácter parlamentario en el control del proceso electoral como Estados Unidos, cada vez más el Tribunal Supremo intenta abrogarse competencias en materia electoral, aunque sea residualmente a través del control de constitucionalidad de las leyes electorales; en la República Federal de Alemania, como acabamos de ver, el control previo parlamentario es recurrible ante el Tribunal Constitucional Federal. Y a todo ello, como ya hemos señalado, debemos añadir las macroorganizaciones judiciales, administrativas o constitucionales creadas en bastantes países iberoamericanos con la intención de controlar el proceso electoral, a las que por distintas razones les es bastante difícil ejercer sus funciones de acuerdo con la finalidad que cualquier institución de este tipo debe tener encomendada<sup>22</sup>.

La distinta evolución de los modelos de control electoral en Europa y América Latina viene determinada por una serie de factores, algunos comunes y otros específicos. El principal factor común va a ser la desconfianza en el histórico modelo de control parlamentario, como consecuencia de la aplicación partidista y parcial de las normas electorales por parte de las comisiones parlamentarias encargadas de la verificación y control de actas. Ahora bien, la necesidad de un cambio de modelo se va a producir en dos sentidos distintos, por un lado, en Europa hacia mecanismo de control administrativo, judicial y constitucional utilizando los mecanismos ordinarios con ciertas especificades formales y de plazos por la propia naturaleza de la materia electoral.

Los organismos electorales nacen en todos los países por las deficiencias o carencias, tanto en términos materiales como de neutralidad, de dos de las ramas de la organización de la separación de poderes, el Poder Ejecutivo y el Judicial, si bien es cierto, habría que recordar aquí, que fue el fracaso del tercero de los poderes, el Legislativo, el que provocó el cambio en los modelos de control del proceso electoral.

En este contexto, entendemos que el modelo de control y de organización electoral viene determinado por el grado de confianza en las instituciones que deben llevar a cabo dicha labor. De tal modo que cuanto menor sea el grado de confianza, el modelo de control será más amplio, complejo y garantista.

---

22 Pablo Santolaya Machetti. "La Administración Electoral". En: *Administraciones Públicas y Constitución*. Madrid: INAP, 1999, pp. 656 y ss.



En cualquier caso, el correcto funcionamiento de una organización electoral, más allá del grado de desconfianza que lo haya generado, dependerá del grado de consolidación que las prácticas democráticas hayan alcanzado en dicho país y del nivel de corrupción política que exista. El cual, en algunos casos, es casi directamente proporcional al volumen que ocupa la organización electoral, llegando incluso, en ocasiones, hasta el mismo seno de dicha organización electoral como parte del sistema en el que se desarrolla.

De tal modo que toda organización electoral, aun siendo heredera del pasado, para que su actuación se acomode a los principios que deben inspirar todo sistema electoral, deberá desenvolverse dentro de un contexto que haga materialmente realizable las aspiraciones que se derivan del principio democrático.

Estas consideraciones son de suma utilidad, ya que al tenerlas presentes, el análisis de cualquier modelo nos obligará a ir un poco más allá de la mera descripción, en la búsqueda de los problemas reales que afectan a cada uno de ellos, determinando en qué medida se materializan los principios aludidos.

## LITERATURA CONSULTADA

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. "Procedimiento electoral". En: *Enciclopedia Jurídica Básica*. Madrid: Cívitas, 1995

Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, Madrid, 1987.

Elia, Leopoldo. "Elezioni politiche (contenzioso)". En: *Enciclopedia del Diritto*. Milán: Giuffrè Editore, 1962.

Erskine May, Thomas. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Londres: Charles Knight, 1844.

Esmein, Adhémar. *Elements de droit constitutionnel français et comparé*. París: Société du Recueil Sirey, 1921.

Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. "ART. 70 Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales". En: *Comentario a las Leyes Políticas*. Madrid: Edersa, 1989.

- Fiallos Oyanguren, Mariano. "Los organismos electorales en el proceso de consolidación democrática en América Latina". En: J. Pretelt y J. M. Ramírez (comps.). *Democracia política y electoral en América Latina*. Bogotá: 2000.
- Fix-Zamudio, Héctor "Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos". México, 1977.
- García Laguardia, J. M. "Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica". En: Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana. *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, t. I. Madrid: 1986.
- González Avelar, Miguel. *La Suprema Corte y la política*. México: 1979.
- González Hernández, Juan Carlos. *Derecho Electoral Español*. Madrid: Tecnos, 1996.
- Haro, Ricardo. "Las cuestiones políticas: ¿prudencia o evasión judicial? (Análisis del derecho constitucional argentino)". En: *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, t. I. México: 1988.
- Lanchester, Fulco. "La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto" En: *Giurisprudenza Costituzionale*, n.º 5, 1998.
- Linares Quintana, Segundo. *Tratado de la ciencia constitucional del derecho*, t. VII. Buenos Aires, 1960.
- McDonal, Ronald. "Electoral Fraud and Regime Controls in Latin America". En: *The Western Political Quarterly*, vol. XXV. Salt Lake City, 1972.
- Mazzoni Honorati, María Luisa. "Observazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania Federale e Italia". En: *Rivista trimestrale de diritto pubblico*, 1983.
- Mazziotti, Manlio. "Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati". En: *Giurisprudenza costituzionale*. Milano: Giuffrè, 1958.
- Miranda, José. *Reformas y tendencias constitucionales recientes en América Latina (1945-1956)*. México, 1957.
- Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Cívitas, 1976.
- Rallo Lombarte, Artemi. *Garantías electorales y constitución*. Madrid: CEPC, 1997.
- Santamaría de Paredes, Vicente. *Curso de Derecho Político*. Madrid: E. T. Ricardo Fé, 1890.



Santolaya Machetti, Pablo. "La Administración Electoral". En: *Administraciones Públicas y Constitución*. Madrid: INAP, 1999.

Santolaya Machetti, Pablo. *Manual de procedimiento electoral*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, 1995.

Stern, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

Solozábal Echevarría, Juan José. "Sobre la jurisprudencia constitucional en materia electoral". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, 1990.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 18a ed. México: Porrúa, 1981.

**Constituciones políticas:**

Constituciones de Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Islandia o Suecia.





*Sección Especial*  
Perspectiva de Género en la Justicia  
Electoral Iberoamericana



# El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)\*

Luis Antonio Sobrado González\*\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 18 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Efectúa un recorrido por el desarrollo de la jurisprudencia en materia de inclusión de género dictada en el decenio 1999-2009 y la legislación que sobre el particular se ha decretado, sin dejar de lado el contexto teórico e histórico su devenir y, posteriormente, da cuenta de algunas de las repercusiones de esos cambios.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Cuotas de participación política / Paridad política / Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Género / Mujeres / Costa Rica.

**Abstract:** It presents through the development of jurisprudence on gender inclusion in the decade of 1999-2009 and the corresponding legislation that has been enacted, including the theoretical and historical context, its evolution and some of the implications of those changes.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / Political participation quota / political parity / Electoral Law / Electoral Justice / Gender / Women / Costa Rica.

---

\* Conferencia inaugural II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

\*\* Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente, costarricense, email lsobrado@tse.go.cr. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinticinco años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de diversos artículos en revistas especializadas.

La democracia costarricense ha empezado a vencer su deuda histórica de exclusión política de las mujeres. Las costarricenses pueden ahora incursionar y destacarse en espacios de autoridad que han sido, tradicionalmente, monopolio masculino. Por segunda vez consecutiva, tenemos en el Parlamento un 39% de diputadas (cifra que nos ubica en la vanguardia mundial de representación política femenina) y la Presidencia de la República hoy la ostenta, por vez primera, una hija de la patria.

Nada de ello es fruto del azar. Es, en primer lugar, consecuencia de una transformación cultural que permite que la condición femenina no sea, en este momento, un obstáculo infranqueable en el acceso al poder político. También, por supuesto, es resultado de las luchas de las propias mujeres costarricenses, que con sus manos rompieron el cerco del gueto que las confinaba a la iglesia, a la cocina y a la cama.

Pero debemos recordar, además, ciertas decisiones públicas visionarias y reconocer su importancia: la aprobación del sufragio femenino en 1949, la promulgación, hace dos décadas, de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y la posterior introducción, en el viejo Código Electoral, de la cuota de género. Esos antecedentes fueron la antesala de una extraordinaria evolución en materia de inclusión política de las mujeres, ocurrida entre 1999 y el 2009 y guiada por el Tribunal Supremo de Elecciones. Una década que arrancó con su resolución n.º 1863, dotando con ella de efectividad a la cuota de género, y que cerró con broche de oro, hace dos años, con la aprobación del nuevo Código Electoral. Éste surge a partir de un proyecto del mismo Tribunal, que ya en el 2001 proponía el vanguardista paso de la cuota de género a la paridad, que al final se impuso.

Por eso, agradezco la oportunidad de dictar esta conferencia inaugural del Segundo Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica, que he titulado, precisamente, “El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)”. Realizaré un recorrido por el progresista desarrollo jurisprudencial de esos diez años, no sin antes poner en contexto teórico e histórico su devenir y, posteriormente, dar cuenta de algunas de las repercusiones de esos cambios.

Según el politólogo Guillermo O’Donnell, “la democracia se fundamenta en una convicción ética: las personas, más allá de sus diferencias, son igualmente dignas de consideración y respeto; tienen, en consecuencia, el mismo derecho a intervenir en la decisión de los asuntos comunes. De modo que la más elemental noción de igualdad política exige valorar a los demás,



hombres y mujeres, como merecedores de ser tomados en cuenta en la definición del rumbo del país”.

Desde esa perspectiva, aunque en Costa Rica celebramos votaciones ya en las primeras décadas del siglo XIX y las instituciones republicanas se consolidaron en la segunda mitad de esa centuria, nuestra democracia renqueó por la senda de la desigualdad y discriminación de género. El ser nacional caminó, forjando su propio futuro como pueblo independiente, con sólo una de sus dos piernas.

La exclusión histórica sexista, que marginó a las mujeres de los espacios públicos, comenzó a resquebrajarse en 1949, al reconocérseles el derecho al sufragio. Es difícil aquilatar el peso, la trascendencia, de la decisión adoptada hace sesenta y dos años por los diputados constituyentes. Aquella Asamblea Nacional -última de nuestra historia para la que se eligieron sólo varones- reconoció la lucha perseverante de muchas mujeres costarricenses.

Eso debe quedar claro para desmontar el mito de la graciosa concesión por parte de los varones: fue el coraje ciudadano de aquellas a las que no se les reconocía como tales, el que posibilitó la incorporación del derecho al sufragio para las mujeres.

Durante la segunda mitad del siglo XX las mujeres costarricenses disfrutaron, sin cortapisas, su derecho al sufragio activo. Incluso, en algunos periodos y rangos etarios, los niveles de abstencionismo histórico fueron mayores entre los varones. Pero los números revelan la existencia de factores que obstaculizaban, groseramente, el ejercicio efectivo del sufragio pasivo por parte de las mujeres.

Así, de 1953 a 1986 la Asamblea Legislativa tuvo, en promedio, una presencia femenina de menos del 6% y, en todos los casos, de apenas un dígito. Luego, ese porcentaje empezó a incrementarse hasta alcanzar, en las elecciones de 1994, el 15,8%. No pareciera casualidad que sean precisamente los congresos 86-90 (en que la representación femenina empezó a incrementarse) y 94-98 (en que se llegó a casi el 16% de representación), los que aprobaron la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y la reforma al Código Electoral, que incorporó la cuota de género. Con ambas reformas legales se pretendió remontar la distancia entre la igualdad política que la Constitución consagraba, y la asimetría de poder real que la realidad acusaba.

Desde el Estado se quiso responder a la cambiante realidad social y estimular su evolución en un sentido específico. Esa es la motivación de las políticas públicas. Éstas son el conjunto de programas de acción de los poderes públicos para moldear una realidad social. Consisten en un proceso decisional y suponen una orientación filosófica determinada; en el caso de la inclusión de las mujeres, impuesta por un imperativo democrático.

Las políticas públicas y, específicamente, las llamadas acciones afirmativas, parten de una toma de conciencia respecto de una realidad social determinada. En palabras de la politóloga Eva Martínez, “cuando hablamos de políticas para la igualdad entre los sexos, partimos de la base de que existe una discriminación basada en el sexo que afecta principalmente a las mujeres, y de que hace falta intervención de los poderes públicos para poder corregirla”. Medidas puntuales dirigidas a “eliminar los obstáculos para que las mujeres puedan actuar en condiciones de igualdad y facilitar que puedan acceder a unas esferas que hasta este momento no han ocupado”.

Pues bien, ya en 1990, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer ordenaba a los partidos políticos incorporar, en sus estatutos, mecanismos eficaces que promovieran y aseguraran la participación efectiva de la mujer en sus procesos electorarios internos, órganos directores y papeletas electorales. En 1996 se aprobó una reforma al Código Electoral que estableció la cuota de género. Expresamente señalaba que las delegaciones de las asambleas partidarias deberían estar conformadas por al menos un 40% de mujeres y, también, que los estatutos partidarios deberían contener el mecanismo que asegurara el mismo porcentaje en las papeletas electorales. El nuevo mecanismo se estrenaría en los comicios de 1998.

En 1997, el Tribunal Supremo de Elecciones se pronunció indicando que, si bien el Registro Civil no inscribiría las nóminas partidarias que no incluyeran, al menos, un 40% de mujeres, no existía obligación de que esas candidaturas tuvieran una ubicación determinada.

Los partidos políticos, en general, asignaron a sus candidatas los pisos de las listas y las suplencias. Con ello, asistimos a un fenómeno muy estudiado en las ciencias sociales: las distancias entre normatividad y normalidad. Mientras la reforma legal de la cuota establecía el 40% de representación femenina, el resultado de las elecciones dio a las mujeres sólo el 19,3% de las curules en la Asamblea Legislativa, por mencionar el caso más visible.



A raíz de lo anterior, la Ministra de la Condición de la Mujer solicitó al Tribunal reconsiderar su criterio de 1997. La resolución n.º 1863 de 1999, en la que se modificó parcialmente lo acordado dos años antes, marcó el inicio de una década dorada para la inclusión política de las mujeres costarricenses.

Fue ese desarrollo jurisprudencial el que dotó de efectividad a un mecanismo que corría el riesgo de agotarse en la simple retórica.

Eva Martínez distingue las políticas públicas entre las meramente simbólicas (lirismo jurídico o programas sin efectividad) y las sustantivas (que efectivamente se llevan a cabo y norman la realidad). Ese conjunto de resoluciones al que aludo, fruto del compromiso de la magistratura electoral con la inclusión política de las mujeres, impidió, en buena medida, que las importantes reformas legales de 1990 y 1996 quedaran reducidas a un gesto simbólico y adquirieran, en cambio, el vigor sustantivo al que sus promotoras aspiraban. A ese periodo, que va de 1999 al año 2009, dedicaré el grueso de mi conferencia.

Es oportuno aclarar que la mayoría de las sentencias que se revisarán no fueron dictadas en expedientes contenciosos, sino en ejercicio de la potestad constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones de interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, la normativa electoral. Esta potencia hermenéutica, que puede desplegarla aun de oficio, brinda a este Tribunal una extraordinaria capacidad de conducción del fenómeno electoral. Le permite escoger el momento oportuno para iluminar aspectos oscuros de esa normativa, sin necesidad de esperar a que la incertidumbre provoque crisis políticas ni propicie o consolide, ante la ausencia de *litis* concretas, prácticas perversas.

El orden cronológico en el que se sucedieron los distintos pronunciamientos refleja, también, un orden lógico conceptual. Así, en estos fallos, el Tribunal Supremo de Elecciones definió la categoría “puestos elegibles”, estableció el criterio histórico como parámetro para su definición en cada caso, dispuso la medida de coercitividad que aseguró la eficacia de la prescripción y reafirmó la filosofía de la acción afirmativa. Veamos:

- 1) La ya mencionada resolución n.º 1863 de 1999 abrió el surco, al establecer que el 40% de candidatas no sólo debía figurar en las listas partidarias globalmente consideradas, sino también en sus “puestos elegibles”. Es decir, a partir de ese momento no sería aceptable “sepultar” a las mujeres en el sótano de las nóminas. Si bien el Tribunal se

reservó el derecho a verificar el cumplimiento de la cuota, no precisó los parámetros a través de los cuales lo haría.

Cabe destacar que la resolución invoca, de forma literal, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW. Con ella, los Estados se habían comprometido a adoptar las medidas especiales de “carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer”. Además, la sentencia reflexionó sobre el evidente divorcio que existía entre el ordenamiento jurídico y la realidad, que tornaba imperiosa la necesidad de asegurar la efectiva aplicación de la legislación para evitar que, por vías indirectas, se tolerara la resistencia que habían tenido quienes, en principio, estaban llamados a hacer efectivas las cuotas.

Finalmente, siendo el viejo Código Electoral el que establecía que era en los estatutos partidarios donde se debían disponer los mecanismos que aseguraran la cuota, el Tribunal advirtió que, no obstante su facultad interpretativa, no podía traspasar el límite de la potestad autorreglamentaria inherente a los partidos. Pero, para no hacer ilusorio el precepto, impuso la obligación a cada partido de que, antes de la designación de sus candidatos para los siguientes comicios, debían hacer en sus estatutos los ajustes necesarios para garantizar el cumplimiento de la cuota. El Registro Civil, encargado entonces de esos menesteres, sólo inscribiría las listas de candidatos que se ajustaran a los parámetros dichos.

- 2) La resolución n.º 2837 de 1999 contesta una gestión de adición y aclaración de lo anteriormente dispuesto, formulada por dos líderes partidarios. Más allá de su titulación formal, tratábase aquella solicitud de una impugnación de lo resuelto por el Tribunal Supremo de Elecciones, en la que sus signatarios exponían, incluso de forma irónica, la imposibilidad, que a su criterio existía, de cumplir con la cuota de género, tal cual le había dado concreción la resolución concernida.

El Tribunal aclaró a qué se refirió con “puesto elegible” de la nómina: es el que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa, marcándose así una diferencia con la simple postulación. Además y sin imponerlo, se sugirieron, como mecanismos para que el partido implementara la cuota en estos puestos, las “listas alternas” y el “criterio histórico”. Criterio que, como veremos más adelante, supuso a la larga la creación jurisprudencial de un “mandato de posición”.

Es destacable que ya en esta resolución se precisó, en relación con el 40% de participación de las mujeres, que se trata de un mínimo que puede ser aumentado a favor de éstas.

- 3) La resolución n.º 804-E-2000 responde la consulta formulada por un líder partidario, sobre la validez de satisfacer la cuota de género escogiendo a personas del sexo opuesto al de los designados, en las candidaturas a las suplencias de esos cargos.



El Tribunal contestó que el 40% de mujeres debía reflejarse tanto en las nóminas de las candidaturas propietarias, como en las de las candidaturas a los puestos de suplencia. Es decir, invalidó otra treta para falsear los objetivos de la cuota femenina.

- 4) La resolución n.º 918-E-2000, que atiende la consulta de un partido político, es relevante en varios aspectos. En primer lugar, porque por primera vez el Tribunal anunció que asumiría el “criterio histórico” como pauta para verificar el respeto a la cuota de participación de las mujeres en las nóminas.

Se insistió en que eran los partidos los obligados a establecer en sus estatutos mecanismos para cumplir con la cuota del 40% de participación de las mujeres. Pero si no cumplían con esa obligación legal, se fiscalizaría su acatamiento aplicando, como parámetro de cumplimiento, el promedio de los resultados de la respectiva agrupación política en la circunscripción electoral correspondiente. Dentro de ese promedio de puestos con posibilidades reales de ser electos, debían incluirse mujeres al menos en la proporción señalada.

La resolución, además, aclaró los límites de este parámetro en cuanto a los partidos que promediaran tan solo la elección del primer lugar de la nómina, como respecto de aquellos sin historial electivo.

En el primer caso, el único puesto históricamente electo sería, también, el puesto elegible. En tal circunstancia, siendo imposible dividir esa primera posición en fracciones, se interpretó que ese único lugar elegible lo podía ocupar indistintamente un hombre o una mujer. Aunque para dar cumplimiento en lo posible al mandato de ley, en la lista total de candidatos siempre sería exigible cumplir con la cuota, sin que fuera relevante ninguna precedencia particular.

En el segundo caso, esto es en los lugares en que el partido, de acuerdo con su pasado electoral, no hubiera obtenido la elección de ninguno de sus candidatos y también aquellas agrupaciones políticas que, por primera vez, participaran en un proceso electoral, aplicaría la misma regla de cumplimiento general de la cuota, sin distinciones entre puestos elegibles y no elegibles.

- 5) La resolución n.º 1543-E-2001 contesta otra consulta de dos líderes políticos. El Tribunal Supremo de Elecciones explicitó la utilización preceptiva del “criterio histórico”, como parámetro de cumplimiento a la hora de inscribir las nóminas de los partidos. El fallo confirmó que el Registro Civil las rechazaría en los casos en que no se respetara dicho parámetro.
- 6) La resolución n.º 2096-E-2005 resuelve la apelación planteada por un partido político contra una resolución de ese Registro. En ésta se denegaba la inscripción de la agrupación política apelante, aduciendo que, al estar integrada más de un 60% de su estructura

partidaria por mujeres, no cumplía con la cuota de género que, según la inteligencia del fallo, era aplicable también a los hombres por principio de igualdad.

Lo más significativo de esta resolución es la reflexión que desarrolló sobre la filosofía de la acción afirmativa, puntualizando que el 40% era un mínimo (no un máximo) de participación femenina, el cual podía incrementarse. A esto (que ya se había dicho en la resolución n.º 2837-99), agregó que dicha cuota mínima no es aplicable a la participación masculina. Por ello, siempre que el derecho de participación política en un partido no se cercene u obstaculice a los hombres, podrían presentarse listas de delegados, nóminas y estructuras internas, conformadas por mujeres en una proporción mayor al 60%.

El Tribunal leyó el instituto de la cuota de género, entonces, a partir de su razón histórica. La voluntad política del legislador era, sin duda, habilitar a las mujeres para el ejercicio de sus derechos fundamentales de carácter político. Por eso, la norma no establece un máximo para dicha participación, como sí lo hace con respecto a los hombres. Se trata de una discriminación positiva para la mujer, ya que socialmente no se encuentra en igualdad de condiciones con el hombre, situación que justifica una protección particularmente acentuada en su favor.

Por ello, dice la resolución, el término “mujer”, contenido en el Código Electoral vigente en aquel momento, no puede entenderse como sinónimo de “persona”. Entender que allí el vocablo “mujer” comprendía también a los hombres, habría sido admitir que estos han sido igualmente discriminados, cuando lo cierto es que en las actividades político electorales se encuentran en condición ventajosa respecto de las mujeres, por lo que no necesitan de ese tipo de protección legal para participar en condiciones de igualdad. Y cuando el legislador otorga una protección especial a un sector tradicionalmente desprotegido, lo hace a través de acciones afirmativas que están dirigidas a favorecer, únicamente, a ese grupo.

Pues bien, este es el conjunto de resoluciones que marcaron un antes y un después en la materia. Queda claro que el desarrollo jurisprudencial que el Tribunal llevaba a cabo, no sólo era conforme con el Derecho de la Constitución, sino también con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en especial la CEDAW.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana, firmada ese tristemente célebre 11 de setiembre de 2001, estableció que “Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática”. Costa Rica, entonces, ya daba pasos importantes para la concreción de esa voluntad continental.



A raíz de estos fallos y en las elecciones de 2002, la Asamblea Legislativa quedó conformada por un 35,08% de mujeres y, en las elecciones de 2006, avanzó a un 38,6% de diputadas. Resulta remarcable que el aumento en la representación femenina entre 1998 y 2006 fue de un 100%, siendo que en ambos procesos electorales el marco normativo fue exactamente el mismo.

Puede afirmarse con rigurosidad empírica lo siguiente: el compromiso de la magistratura electoral con la inclusión política de las mujeres fue, indubitablemente, el factor clave en la concreción de la cuota. En palabras de la connotada experta Line Bareiro, dos condiciones básicas para que la cuota propicie los resultados esperados son la vigencia de la institucionalidad electoral y la existencia de sanciones eficaces ante el incumplimiento. Ello se acredita, plenamente, en la experiencia costarricense.

Como también se acredita lo que nos enseñaba en la Facultad el filósofo del Derecho Pedro Haba: "el juez resolverá, en buena medida, a partir de aquellas tesis suyas residenciadas, no en la isla de su conocimiento técnico, sino en el mar de sus convicciones personales". El corolario es sencillo: si el juez electoral no tiene una definida vocación democrática por la inclusión de las mujeres en la política (y esto, digámoslo de una vez, es un asunto esencialmente ideológico), difícilmente serán sus fallos los que le darán efectividad a una legislación que, ya de por sí, encontrará resistencia en las estructuras partidarias.

No se trató aquí de legislar o de modificar la normativa existente. No. La cuota de género fue creada por el legislador ordinario, por representantes políticos escogidos por sufragio popular, como corresponde. Pero el Tribunal Supremo de Elecciones, el juez electoral, dio efectividad a una normativa que, sin esa voluntad jurisdiccional, habría devenido en mera retórica jurídica.

De eso se trata el compromiso del juez electoral en democracia. De propiciar con sus fallos la inclusión política de esos sectores de la sociedad que, portando cédula, se diluyen sin voz propia en el debate público, con una ciudadanía de baja intensidad. Hablo de interpretar el Derecho de forma que se potencie el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de carácter político electoral, tomando en cuenta en ese ejercicio hermenéutico, los factores de la realidad social que desvirtúan u obstaculizan la concreción de los preceptos jurídicos. Pero, sobre todo, se trata de cumplir y hacer cumplir la ley, que para eso está, para imponerse de forma heterónoma y coercitiva a las voluntades de todos. Sencillamente, si un Estado de Derecho que se precia de serlo tenía una legislación de cuotas, ésta debía aplicarse de verdad.

El compromiso del juez electoral costarricense con la inclusión política de las mujeres no acabó al darle efectividad a la cuota de género. En el proyecto del nuevo Código Electoral, presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones en 2001, se mantenía la cuota del 40% para las delegaciones de las asambleas partidarias y la conformación de sus otros órganos internos. Pero se proponía que las nóminas de elección popular presentadas por estas agrupaciones deberían ir conformadas, de forma alternativa, por hombres y mujeres; alternancia que, para todo efecto, implicaba la paridad.

A partir de julio del 2007 y en el contexto de la discusión de dicho proyecto de reforma, el Tribunal Supremo de Elecciones dio pleno respaldo a la iniciativa de varios diputados y diputadas, apoyados por el Instituto Nacional de la Mujer, para que, en esa nueva legislación, se diera el salto de la cuota a la paridad, también en las estructuras partidarias.

Ello nos introduce en otra dimensión de ese compromiso del juez del que venimos hablando. Me refiero a la magistratura de influencia y su impacto sobre la reforma legislativa. En Costa Rica, esto resultó, finalmente, en la adopción, dentro del Código Electoral aprobado en 2009, del principio de paridad y del mecanismo de alternancia. Bajo esa sugestiva denominación, se positivaba y ensanchaba la propuesta que, en el 2001, el Tribunal pusiera a debate parlamentario.

Un auténtico cambio o superación del horizonte trazado en la reforma de 1996, toda vez que la naturaleza de la cuota, como mecanismo temporal, era desaparecer “Cuando un partido haya alcanzado la participación política de la mujer en proporción a su número dentro del Padrón Electoral”, según lo estipulaba el Código Electoral derogado.

No se trata, entonces, de un progreso cuantitativo, como si la paridad fuera una cuota más alta. El país, bien dice la investigadora Isabel Torres, dio un salto cualitativo, pues las acciones afirmativas como la cuota de género son “medidas especiales temporales para corregir las condiciones persistentes de la discriminación de hecho, mientras tales condiciones persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres”.

En cambio, la paridad consiste en una estructuración definitiva de la representación política. Aun más, el nuevo Código, incluye el principio de participación política por género, como criterio orientador e integrador de la nueva legislación electoral, al indicar su artículo segundo que:



*La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo ..., en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.*

El nuevo Código, aprobado al final de ese periodo de diez años, también dispone la obligatoriedad de utilizar paritariamente la contribución estatal destinada a capacitación de la militancia. Además, ordena no inscribir los partidos, sus estatutos o nóminas que incumplan esas reglas y principios; con lo cual se recepta en este aspecto la comentada jurisprudencia electoral.

Cabe anotar que, por consulta parlamentaria y poco antes de aprobarse el Código Electoral, el Tribunal emitió la resolución n.º 3399-E8-2009. En ésta indicó que, por haber ya iniciado e inclusive concluido los procesos partidarios de selección de candidaturas, no podría aplicarse el sistema de paridad para las elecciones generales de febrero de 2010. Por la misma razón, de acuerdo con el “transitorio” segundo de ese Código, el sistema de paridad en las estructuras partidarias empezará a regir hasta el proceso de su renovación, de cara a las elecciones de febrero de 2014.

También es importante señalar que en la resolución n.º 6165-E8-2010 el Tribunal, explicando en detalle las diferencias entre la paridad, como principio, y la alternancia, como mecanismo; aclaró la distinta relevancia de una y otra, según se trate de las nóminas de elección popular o de la organización interna de los partidos. Así, en las nóminas de elección popular, es menester operacionalizar la paridad mediante la alternancia, para que sus objetivos no se frustren con el referido ardid de colocar a las mujeres en el piso de las listas. En cambio, en las delegaciones de las asambleas partidarias y en los demás órganos internos, el principio paritario no requiere de la alternancia como mecanismo para tornarlo eficaz.

Cierra así el venturoso decenio 1999-2009. Permítanme concluir reflexionando sobre las primeras repercusiones de estos cambios y esbozar algunas preguntas abiertas que nos dejan su aplicación y devenir en el bienio 2010-2011.

¿Cuál fue el impacto de la nueva legislación en los procesos electorales de 2010? Fue limitado. Varias razones lo explican:

- Primero, en las elecciones generales de febrero de 2010 se aplicó, todavía, la cuota de género, y es en las nóminas para diputaciones y regidurías que incide, más visiblemente, el cambio de la cuota a la paridad. Por ello, el porcentaje de diputadas en 2006 se mantuvo en 2010, y en las regidurías más bien hubo una leve disminución, de 43,4% a 42,8%. Repercusiones más relevantes las veremos, pues, en los comicios de 2014 y 2016.
- Segundo, los concejos de distrito eran los únicos órganos pluripersonales involucrados en las elecciones municipales de diciembre. Respecto de estos sí aplicaba la paridad, pero ya presentaban, bajo el sistema de cuotas, un elevado porcentaje de mujeres electas. Luego de esos comicios, este porcentaje continúa rondando el 45%.
- Tercero y más importante, la resistencia partidaria. Y aquí me refiero al fenómeno que se observó en las candidaturas presentadas en diciembre, por las agrupaciones políticas, a los órganos unipersonales de elección popular: las alcaldías, las intendencias y las sindicalías. Sencillamente, los partidos políticos postularon a esos puestos, de forma abrumadoramente mayoritaria, a varones.

De no haber sido por una oportunísima interpretación del Tribunal, no se habría asegurado la presencia femenina, al menos, en las suplencias de esos cargos.

En efecto, en la resolución n.º 3671-E8-2010, la magistratura electoral demostró, una vez más, su compromiso con la inclusión política de las mujeres. Así, estableció que, en virtud del principio de alternancia, las nóminas de elección popular que se eligen por sistema mayoritario deben, para los cargos municipales señalados, ubicar en las suplencias a candidatos del sexo opuesto al de quien ocupe la posición propietaria. En el caso de la alcaldía, nómina que involucra dos vicealcaldías, la alternancia debe establecerse respecto de la primera de ellas pues, a diferencia de la segunda, se trata de un cargo con funciones sustantivas permanentes.

Con ese marco normativo, el resultado tras las elecciones fue el siguiente: a) 12,3% de alcaldesas y 87,7% de vicealcaldesas primeras. b) 27,2% de síndicas y 72,9% de síndicas suplentes. c) 25% de intendentas y 75% de viceintendentas.

No son los números que uno quisiera. Pero llegamos, así, al límite de la capacidad de la ley y sus operadores para modificar, por sí solos, aspectos de la realidad social. Simplemente,



ni cuotas ni paridad pueden incidir en la elección de órganos unipersonales. Son los techos que la cultura le opone a los más ambiciosos esfuerzos de reingeniería social. Es, entonces, cuando instancias como nuestro Instituto de Formación y Estudios en Democracia, (IFED), asumen la enormidad de su desafío, en promoción de cultura democrática y ciudadanía activa.

Pero, ante todo, es un reto de las propias mujeres. Así como el sufragio activo lo obtuvieron en 1949, en virtud de sus propias luchas, sea, no por graciosa concesión masculina, las lideresas de hoy y las organizaciones femeninas tienen por delante una nueva conquista por alcanzar en el terreno político. Para ello, cuentan ahora con mejores condiciones y mayores herramientas que hace siete décadas.

En todo caso, juzgar con pesimismo esta situación sería desconocer el más amplio contexto histórico desde el que, necesariamente, debe leerse lo alcanzado hasta la fecha.

Costa Rica es heredera de una cultura patriarcal atávica y sus mujeres siguen estando en clara desventaja social. Por eso, tomando en cuenta el lugar desde el que hablamos, podemos aquilatar lo que las prácticas electorales están generando en este país, en términos socioculturales. Una impronta de inclusividad democrática que ya da sus primeros frutos, pero que no progresará sin resistencia. Según Amelia Valcárcel, reconocida filósofa feminista, “la democracia es un tipo de cultura que, precisamente porque corrige pautas antropológicas profundas y arcaicas de interrelación, necesita constantemente un elevado monto de acción y discurso”.

En otras palabras, cuando un líder político lee hoy en nuestras leyes que debe garantizar la participación efectiva de las mujeres en el partido que él dirige, miles de años de cultura patriarcal suelen activar sus resistencias a ese cambio. Pero, como bien dicen las investigadoras Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo, “la revolución más importante del siglo XX es la revolución de las mujeres (...) los valores que están en la base de esos cambios comienzan a asentarse firmemente”.

A ello seguirá contribuyendo la jurisdicción electoral. Buen ejemplo de esto es la reciente resolución n.º 4203-E1-2011. Sucede que es al alcalde propietario a quien legalmente compete, de manera discrecional, asignarle funciones al vicealcalde primero. En el caso que interesa, una vicealcaldesa recurrió, en amparo electoral, contra su compañero de fórmula, alegando que éste le impedía desarrollar adecuadamente el cargo para el que fue electa y que, además, le encomendaba labores no acordes con la dignidad del mandato popular que ostentaba.

Pues bien, el Tribunal declaró con lugar el recurso de amparo, por considerar que las tareas administrativas u operativas propias de la primera vicealcaldía, “deben ser acordes con la jerarquía de este puesto dentro de la estructura municipal”. Ciertamente, no invocó el juez electoral que, en este caso, mediara discriminación de género (ni resolvió en la forma que lo hizo por el hecho de que la alcaldía estuviera en manos de un varón y la vicealcaldesa reclamante fuera mujer). Pero un dato objetivo de realidad política es que casi un 88% de las municipalidades, actualmente, presentan esa configuración y, en ese tanto, el fallo del Tribunal reconoce y protege la institucionalidad sustantiva de un puesto que, por las razones socioculturales apuntadas, podría intentar ser vaciado de contenido.

Esas deben ser las preocupaciones del juez electoral. Eso debe ocupar su reflexión de cara al ordenamiento jurídico que debe aplicar y a la realidad con la que debe dialogar.

¿Qué efectos tuvo la cuota de género o tendrá la paridad, en la representación política? ¿Incidirá en el sentido programático de las políticas públicas de los años venideros? ¿Podría modificar las estructuras de gobierno? (el Estado moderno, no lo olvidemos, responde a un imaginario patriarcal del orden y la autoridad). El cambio en marcha, ¿se ha empezado a reflejar ya en los programas de gobierno de los partidos políticos?

Los investigadores sociales tienen desafiantes incógnitas por delante. Somos testigos y protagonistas de una sociedad en plena transformación.

# Sistemas de justicia electoral en América Latina y estándares interamericanos sobre perspectiva de género\*

J. Jesús Orozco Henríquez\*\*

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 18 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Proporciona un panorama sobre los sistemas de justicia electoral en América Latina y expone algunos de los principales estándares interamericanos sobre el respeto y la protección de los derechos políticos con perspectiva de género. La instauración, estructura y competencia de este tipo de tribunales electorales se ha traducido en un factor importante para los procesos de transición y consolidación democrática en varios de los países de la región, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Tribunales electorales / Organismos electorales / Justicia electoral / Género / Mujeres / América Latina.

**Abstract:** It provides an overview of electoral justice systems in Latin America and it exposes some of the major inter-American standards on respect and protection of political rights with a gender perspective. The establishment, structure and competence of such courts has become an important factor in the transition processes and democratic consolidation in several countries of the region, which could be deemed as one of the most important contributions of Latin American to political sciences and electoral law.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / Electoral Tribunals / Electoral Bodies / Electoral Justice / Gender / Women / Latin America.

---

\* Conferencia presentada en el II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

\*\* Licenciado en Derecho, mexicano, email [jesusorozco@hotmail.com](mailto:jesusorozco@hotmail.com). Actualmente es investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Comisionado Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Agradezco cumplidamente a las instituciones organizadoras su amable invitación a este importante encuentro de magistradas electorales de Iberoamérica, cuya aportación, para bien de la justicia electoral de la región, es cada vez más amplia y relevante, resultándome especialmente grato que el mismo tenga lugar en este bello y querido país, paradigma de la democracia y la justicia electoral, así como del respeto y protección de los derechos políticos con perspectiva de género. Va mi reconocimiento especial al Magistrado Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones Luis Antonio Sobrado, así como a los destacados expertos electorales internacionales José Thompson y Daniel Zovatto.

Mi intervención tiene por objeto proporcionar un panorama sobre los sistemas de justicia electoral en América Latina y exponer algunos de los principales estándares interamericanos sobre el respeto y la protección de los derechos políticos con perspectiva de género.

Una de las áreas que mayor desarrollo reciente ha tenido en la región es precisamente la justicia electoral, en donde a partir de la tercera ola democratizadora –a fines de la década de los 70, se generalizó la tendencia a encomendarle a los comúnmente llamados tribunales electorales la competencia para resolver las impugnaciones en contra de los actos vinculados con los procesos electorales, si bien en algunos casos, como se expondrá, sus resoluciones pueden ser impugnadas –por razones de constitucionalidad-, ante la respectiva Corte Suprema y/o el correspondiente Tribunal Constitucional.

La existencia de este tipo de tribunales electorales se ha traducido -en mayor o menor medida- en un factor importante para los procesos de transición y consolidación democrática en varios de los países de la región, pudiéndose considerar como una de las aportaciones más importantes de América Latina a la ciencia política y al derecho electoral<sup>1</sup>.

Una de las características esenciales de los sistemas latinoamericanos de justicia electoral -que los diferencian de los de otras partes del mundo- es la existencia, en todos y cada uno de los países de América Latina continental, así como la República Dominicana, de organismos electorales especializados (previstos generalmente a nivel constitucional) con funciones jurisdiccionales y, algunos de ellos, también administrativas en la materia: los comúnmente llamados tribunales (corte, jurado, cámara, junta, o consejo supremo) electorales.

---

1 Cfr. Orozco Henríquez, Jesús. "El contencioso electoral, La calificación electoral". En: Nohlen, Dieter, Zovatto, Jesús Orozco, Daniel y Thompson, José (comps). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 2007 pág. 1152.



Incluso, algunos de los dieciocho países involucrados<sup>2</sup> cuentan con dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas, encargado predominantemente de la organización de los comicios, y otro con funciones jurisdiccionales para resolver los conflictos que surjan con motivo de los mismos.

En efecto, de acuerdo con el manual de IDEA Internacional sobre justicia electoral, recién publicado, en cuya elaboración he tenido el privilegio de participar como autor principal, es posible clasificar los diversos sistemas de justicia electoral del mundo en cuatro grandes tipos o modelos, atendiendo a la naturaleza del órgano encargado de emitir la decisión final sobre las impugnaciones relacionadas con la validez y resultados de las elecciones legislativas nacionales (en su caso, federales) y, en ciertos países, presidenciales<sup>3</sup>:

1. **Órgano legislativo**, ya sea la legislatura u otra asamblea política (como en Estados Unidos de América, Bélgica, Dinamarca, Italia, Suiza, así como Islandia y, en cierta medida, Argentina). Su característica fundamental es que, si bien se encuentran regidos por el marco constitucional y legal aplicable a la elección respectiva, dada su naturaleza, conformación y proclividad a actuar políticamente, además de la inexistencia de mecanismos para controlar que sus resoluciones electorales se ajusten a derecho, ha sido frecuente que en sus decisiones prevalezcan los criterios políticos (como el de oportunidad y negociación de intereses en pugna) sobre las razones jurídicas. Incluso, tales decisiones han sido proclives a favorecer a las fuerzas políticas que, eventualmente, han conformado la mayoría legislativa. De ahí que sea frecuente calificar a este tipo como contencioso político. En la actualidad, prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral conferido exclusivamente a un órgano legislativo o asamblea política, ya que aquellos países que aún lo conservan para los comicios legislativos o, en su caso, presidenciales, lo hacen coexistir con medios de control jurisdiccional o, incluso, administrativos, previos (como en Argentina, Estados Unidos de América

2 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

3 Vid., Orozco Henríquez, Jesús [et al.]. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Sweden, 2010. Con algunas variantes, la siguiente clasificación se aborda en idem, "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", en *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, México: TEPJF, IDEA Internacional, IFE, UNAM, IFES, PNUD, 2000, pp. 45-60; ídem, "The Mexican System of Electoral Conflict Resolution from a Comparative Perspective". En: *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 1, July 2006, pp. 51-60; ídem, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, Tesis doctoral, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009, pp. 93-133. Una clasificación muy difundida de SJE es la adoptada por Duverger y después utilizada por Cotteret y Emiri, quienes distinguen entre un contencioso electoral político y un contencioso electoral jurisdiccional, según la función respectiva se confíe a una asamblea política o a un órgano jurisdiccional (vid., Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. 6.ª ed. Barcelona, Ariel, 1988, pp. 105-106, y Cotteret, J., y Emiri, C. *Los sistemas electorales*. Barcelona, 1973, pp. 57-60). El connotado iuscomparativista mexicano Héctor Fix-Zamudio, por su parte, distingue entre contencioso político, contencioso jurídico (en donde incluye a los órganos administrativos y los jurisdiccionales) y contencioso mixto, cuando contempla la combinación de los anteriores (vid., Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral". En: *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México. En: Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 5-19).

e Italia) o posteriores (como en Alemania), lo que los convierte en sistemas de justicia electoral mixtos legislativo-jurisdiccionales o legislativo-administrativos.

2. **Órgano jurisdiccional**, encomendado a alguna de las siguientes cuatro clases de órganos:

- a) **Tribunal ordinario del poder judicial** (no especializado en materia electoral), generalmente encomendado a la respectiva Corte Suprema, ya sea directamente o vía apelación (como en Inglaterra, desde 1868; Australia, Canadá, India y en prácticamente todos los países de la Commonwealth; incluso, en esencia, a este tipo corresponden los casos de Bosnia y Herzegovina, Hungría, Moldavia, Polonia, Rusia, Serbia y Ucrania, así como Etiopía, Kenia, Lesotho y Uganda, además de Japón, República de Corea y Taiwán).
- b) **Tribunal o consejo constitucional**, siguiendo, en cierta medida, el modelo de la Corte Constitucional de la Constitución de Austria de 1920, este tipo se ha establecido en Alemania, España y Portugal, además de Bulgaria, Croacia, Lituania, Rumania y Níger; igualmente, Armenia, Eslovaquia e Indonesia, pero en estos últimos tres, el tribunal constitucional forma parte del poder judicial a diferencia de los primeros. Asimismo, bajo la denominación de Consejo Constitucional, siguiendo en buena medida el modelo francés, se adopta, además de Francia, en Burkina Faso, Camboya, Camerún y Mozambique.
- c) **Tribunal administrativo**, ya sea de naturaleza autónoma, como en Colombia (denominado Consejo de Estado), Finlandia y Letonia, o bien, formando parte del poder judicial, como en la República Checa (llamado Suprema Corte Administrativa).
- d) **Tribunal electoral especializado** (sin atribuciones administrativas), ya sea perteneciente al poder judicial o autónomo de los tres poderes tradicionales, como ocurre predominantemente en los países de América Latina y cuyo análisis se profundizará más adelante, si bien también se ha adoptado en Albania, Grecia, Suecia y Sudáfrica, así como en Palestina (en el entendido de que en estos últimos tres países tiene naturaleza autónoma).

3. **Organismo electoral administrativo** (OEA) con atribuciones jurisdiccionales; bajo este modelo, la decisión final sobre la validez de las elecciones, incluso si son impugnadas,



corresponde al propio órgano electoral administrativo encargado de organizar las elecciones, el cual también cuenta con atribuciones para resolver de manera final y definitiva las impugnaciones correspondientes (como ocurre en Costa Rica, Nicaragua y Uruguay).

4. **Órgano ad hoc**, de carácter provisional y derivado de un régimen transitorio, generalmente, como una solución promovida por organismos o instancias internacionales ante algún conflicto interno grave, según ocurrió en las elecciones de Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996 y Afganistán en 2005.

Por otra parte, cabe advertir que además de las impugnaciones ante los referidos órganos de cada uno de los primeros dos modelos (legislaturas; tribunales ordinarios o cortes supremas, tribunales o consejos constitucionales, tribunales administrativos y tribunales electorales), con frecuencia, previamente, se contemplan impugnaciones administrativas ante el propio órgano encargado de organizar las elecciones, ya sea que tenga carácter autónomo o independiente [como en Canadá (Elecciones Canadá), Chile (Servicio Electoral), México (Instituto Federal Electoral) y Perú (Organización Nacional de Procesos Electorales)]; formalmente se le ubique en el poder legislativo, pero tenga garantías de autonomía [como en Hungría, así como, parcialmente en Argentina (con las juntas electorales) y España (con la Junta Central Electoral)], o bien, formalmente se le ubique en el ejecutivo [por lo general en el respectivo ministerio del interior o secretaría de gobierno, como ocurre en Alemania y Estados Unidos, así como, parcialmente, en Argentina y España].

En todo caso, cabe destacar la tendencia contemporánea en el derecho comparado hacia la “judicialización” de los procedimientos electorales, con el objeto de que cualquier conflicto que surja sea resuelto conforme a derecho y de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad, mas no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad y negociación política<sup>4</sup>; lo anterior no sólo respecto de los resultados electorales, sino de las controversias durante la etapa de preparación de la elección e, incluso, con motivo de procedimientos internos en los partidos políticos, para seleccionar sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular o para la imposición de sanciones a sus afiliados<sup>5</sup>.

4 Cfr., Manuel Aragón Reyes. “Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral”. En: Elecciones y democracia en América Latina. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL, 1988, p. 106, y Héctor Fix-Zamudio. “Introducción a los recursos en el contencioso electoral”. En: Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: IFE, IJ-UNAM, 1992, p. 8.

5 Vid., J. Jesús Orozco Henríquez. “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”. En: Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. México: IJ-UNAM y Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245.

Como puede observarse, el establecimiento de tribunales electorales especializados es una fórmula típicamente latinoamericana, cuyo origen lo encontramos en la segunda década del siglo XX.

Después del establecimiento del primer tribunal electoral a nivel legislativo en América Latina, como fue la Corte Electoral del Uruguay en 1924, se previó el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile desde la Constitución de 1925. En la siguiente década, se fueron creando organismos similares, como el Jurado Nacional de Elecciones en Perú en 1931, como órgano autónomo; en tanto que la Constitución de Brasil de 1934 organizó la justicia electoral dentro del poder judicial, previendo como órgano supremo el Tribunal Superior Electoral. Asimismo, la Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones, al cual se le asignó la competencia de calificar las elecciones legislativas y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se interpusieran, el cual se encuentra previsto también en la Constitución de 1987 como Consejo Supremo Electoral, considerándosele expresamente, junto con los demás organismos electorales subordinados, como integrantes del llamado Poder Electoral.

De especial importancia, resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme con la Constitución de 1949, el cual está concebido implícitamente por ésta como un cuarto poder, dotado de plena autonomía, habiéndose constituido como un paradigma para la región en cuanto a sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral.

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación (frecuentemente a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores desde mediados de la década de los setenta) de tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales, encargados de la resolución de las controversias derivadas de las elecciones.

Mientras que en la primera mitad de la década de los setenta –antes de que entrara en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, lo cual ocurrió el 18 de julio de 1978– tan sólo tres países de América Latina eran considerados auténticamente democráticos, según el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la democracia en el subcontinente<sup>6</sup>, en la actualidad y en términos generales, los 17 países

<sup>6</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: PNUD, p. 37.



del territorio continental y la República Dominicana<sup>7</sup> cumplen con las características básicas del régimen democrático, al menos, en su dimensión electoral y política, y todos ellos cuentan con tribunales electorales especializados.

Aun cuando los correspondientes procesos de transición y consolidación democrática en los distintos países del subcontinente son resultado, en gran medida, de las decisiones de los propios Estados y las respectivas exigencias, acciones y movilizaciones de los pueblos que los conforman y los respectivos partidos y otras agrupaciones políticas, así como de la sociedad civil, incluidas distintas organizaciones no gubernamentales comprometidas con la defensa de los derechos humanos y la democracia, sin duda, un factor que también permeó fue la relevante y vigorosa función desempeñada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante diversos regímenes latinoamericanos autoritarios o insuficientemente democráticos, en especial, durante las décadas de los ochenta y los noventa, puntualizando a través de diversos informes lo que debía entenderse por “autenticidad de las elecciones”<sup>8</sup>. Digna de destacar es la función esencial desempeñada por los respectivos tribunales electorales en tales procesos de transición y consolidación democrática en la región, así como el valioso apoyo y acompañamiento brindado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y, más recientemente, IDEA Internacional.

De especial relevancia fue el Informe de fondo 01/90 de la Comisión Interamericana, relacionado con los casos acumulados números 9768, 9780 y 9828<sup>9</sup>, así como el Informe de fondo 08/91, relativo al caso 10180, todos de México, con motivo de los procesos electorales llevados a cabo para elegir diputados y gobernador en el Estado de Chihuahua en 1985 y 1986; ayuntamientos en la capital del Estado de Durango en 1986; así como la aprobación de la Ley Electoral de Nuevo León, por el congreso estatal en 1987, concluyendo la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana por no prever, en tales entidades federativas,

7 Cabe señalar que, según lo establecido en los informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al analizar la situación de los derechos humanos en la región, ésta ha decidido incluir a Cuba desde hace varios años en los correspondientes capítulos IV o equivalentes, por considerar que corresponde a aquellos casos de Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas y principios internacionalmente aceptados.

8 Así, por ejemplo, con motivo de los informes anuales de la Comisión Interamericana de 1982-1983, 1983-1984, 1986-1987, 1987-1988, así como los informes sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, en 1978; en Cuba, en 1983; en Chile, en 1985, y en Panamá en 1989, además del Informe especial sobre Paraguay, en 1987, la Comisión formuló diversos pronunciamientos con relación a esos países y algunos otros, como Haití y Nicaragua, estableciendo lo que debe entenderse por “autenticidad de las elecciones”.

9 CIDH, Informe de fondo 01/90, relacionado con los Casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de mayo de 1990, párrs. 48 y ss. (disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/89.90span/cap3d.htm>)

medios jurisdiccionales de protección de los derechos político-electorales, en tanto que en esa época sólo se contemplaba un contencioso electoral político ante los respectivos órganos legislativos encargados de calificar las elecciones locales, si bien la Comisión Interamericana hizo mención de que para entonces ya se había establecido en México un tribunal electoral en el ámbito federal.

La trascendencia de estos últimos informes deriva de la decisión de la Comisión Interamericana de analizar, a partir de entonces, la adecuación de los regímenes y procesos electorales de los países miembros de la OEA a los estándares interamericanos, no sólo a través de sus informes anuales, temáticos y de país, sino también mediante el sistema de peticiones y casos.

En efecto, la Comisión ha reiterado que “está facultada para verificar, con relación a estos derechos políticos, si la realización de elecciones periódicas, auténticas, con sufragio universal, igual y secreto, se producen en un marco de garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si fuere el caso, recurrir efectivamente contra un proceso electoral que consideran viciado, defectuoso e irregular o que desconoce o puede desconocer el derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”<sup>10</sup>.

Como se sabe, lo anterior abría también la posibilidad de que el caso llegara al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tratándose de los países que hubiesen reconocido su jurisdicción.

Aun cuando no siempre ha habido referencias explícitas en los correspondientes procesos legislativos de reforma electoral de los países de la región, es posible afirmar que los criterios sostenidos por los órganos interamericanos en materia de derechos político-electorales han sido un referente constante en tales procesos de reforma.

Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales electorales en América Latina, también en términos muy generales -en virtud de que cada país ha tenido su propio desarrollo histórico-, se puede apreciar cierta evolución en la que, después de abandonar el sistema de justicia electoral exclusivamente a cargo del órgano legislativo, se dio la frecuente

10 CIDH, Informe N.º 137/99, Caso N.º 11.863 (Fondo), Andrés Aylwin Azócar y otros, Chile, 27 de diciembre de 1999, párr. 47 (<http://www.cidh.org/annualrep/99span/de%20fondo/chile11.863.htm>)



creación legal de un órgano electoral administrativo, de carácter temporal, integrado predominantemente con representantes de partidos políticos y del Ejecutivo, para su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad (con cierta tendencia hacia la despartidización en su integración, además de exigir mayorías calificadas en el órgano legislativo para la designación de sus miembros).

Frecuentemente, ese órgano electoral administrativo se transformó en uno de carácter permanente y primordialmente jurisdiccional, si bien en varios países conservó atribuciones materialmente administrativas de organización de las elecciones, o bien en algunos otros se estableció una dualidad de organismos electorales de carácter autónomo respecto del legislativo, ejecutivo y judicial, aun cuando en ciertos casos los tribunales electorales se han ubicado en el Poder Judicial. Lo relevante es que todos esos tribunales electorales son independientes del ejecutivo. Incluso, las constituciones de Nicaragua de 1987 y de Venezuela de 1999, expresamente, les confieren a los respectivos organismos electorales el carácter de “Poder Electoral” (en tanto que algunas otras lo hacen de manera implícita, por el cúmulo y relevancia de las atribuciones que les confieren, particularmente las de Costa Rica y Uruguay).

Tres de los casos durante la década de los 90 (dos de ellos bajo régimen federal) ubicaron al respectivo tribunal electoral dentro del poder judicial, como ocurrió con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a partir de 1999. Sin embargo, los dos más recientes han sido concebidos como autónomos, como el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador de 2009 y el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana de 2010.

En cuanto al órgano jurisdiccional encargado de emitir la decisión final sobre la validez de una elección, esto es, para resolver las impugnaciones contra los resultados electorales, es posible distinguir los siguientes sistemas de justicia electoral en América Latina:

*a) Impugnación ante el propio organismo electoral que organizó la elección. En cuyo caso, el tribunal electoral respectivo desempeña tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo. Así, en tres de los dieciocho países latinoamericanos analizados (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del respectivo organismo electoral son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno.*

*Por tanto, en los quince restantes, las decisiones del organismo electoral encargado de organizar los comicios (con independencia de que también tenga competencia para resolver algunos medios de impugnación de naturaleza propiamente administrativa) son susceptibles de ser impugnadas ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la justicia electoral especializada.*

*b) Impugnación ante la justicia constitucional. En ocho países latinoamericanos, las decisiones del tribunal electoral, con funciones administrativas y/o jurisdiccionales, son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región generalmente se le encomienda a la respectiva Corte Suprema de Justicia y, sólo en algunos casos, a un Tribunal Constitucional.*

*En cuanto a los países en que procede la impugnación de decisiones electorales, por presunta inconstitucionalidad, ante la Corte Suprema de Justicia se encuentran seis: Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay, además de Argentina [en este último, por lo que se refiere a las decisiones de la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial, pues las de las juntas electorales relacionadas con el escrutinio de los resultados electorales son juzgadas, finalmente, por cada una de las cámaras legislativas respecto de las elecciones de sus miembros (sin olvidar el caso Patti, por el cual la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial consideró justiciable la resolución de la Cámara de Diputados) y por la Asamblea General (reunión de la Cámara de Diputados y el Senado) con relación a la elección presidencial; por tanto, cabría clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina, incluso, como de carácter mixto legislativo-jurisdiccional].*

*En cambio, sólo en dos países proceden las impugnaciones contra los resultados electorales ante un tribunal constitucional. Lo anterior ocurre en Bolivia y Guatemala (en esta última, las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son impugnables ante la Corte Suprema de Justicia y las de ésta, ulteriormente, ante la Corte Constitucional).*

*c) Impugnación ante la justicia administrativa. Colombia es el único país donde las impugnaciones en contra de las decisiones del organismo electoral administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) son impugnables ante la justicia administrativa (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables).*

*d) Impugnación ante un tribunal electoral especializado. En cambio, en los restantes seis países, las decisiones del organismo electoral administrativo son impugnables ante la justicia electoral especializada, ya sea que tenga un carácter autónomo (Chile, Perú, Ecuador y República Dominicana) o forme parte del respectivo poder judicial (México y Venezuela). Ciertamente, en estos países las resoluciones del correspondiente tribunal electoral son definitivas e*



*inatacables, por lo que constituyen la última instancia para declarar la validez de determinada elección. Evidentemente, en estos últimos seis países, los organismos electorales especializados y permanentes son dos, uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional (mientras que los de Chile provienen desde 1925; los de Perú, México, Venezuela, Ecuador y República Dominicana fueron creados, respectivamente, en 1993, 1996, 1999, 2009 y 2010).*

De ahí que uno de los dilemas recurrentes en los diseños institucionales y normativos de justicia electoral sea el establecimiento de un solo organismo electoral con funciones administrativas y jurisdiccionales, o bien de dos, según el cual, al tribunal electoral se le encarga sólo la resolución de conflictos. Cabe mencionar que se ha planteado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos si los sistemas que sólo prevén un organismo, cuando se impugna el acto de un órgano jerárquicamente inferior, atienden o no el derecho fundamental a un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial previamente establecido, tal como lo exige la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Evidentemente, debido a mi actual encargo, no me puedo pronunciar sobre el particular; en todo caso, estimo que al efecto se deberán ponderar las garantías de independencia e imparcialidad que se otorgan a los miembros del órgano superior de dirección, así como el hecho de que, si bien formalmente los funcionarios de las mesas que reciben la votación son subordinados de aquél, estrictamente, son ciudadanos respecto de los cuales no existen mecanismos preventivos de control económico, disciplinario o sustantivo alguno en cuanto a su actuación.

Otro dilema frecuente es si a los tribunales electorales se les deben otorgar o no atribuciones de control de la constitucionalidad. Lo anterior es relevante a partir del caso Castañeda Gutman resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2008, toda vez que estableció como estándar interamericano el derecho de toda persona a cuestionar por vía jurisdiccional, en casos concretos, la constitucionalidad o convencionalidad de cualquier ley que presuntamente viole algún derecho fundamental político-electoral.

De ahí que, si bien diversos sistemas de justicia electoral en la región ya le confieren tal atribución a su Tribunal Constitucional, como Bolivia y Guatemala; al respectivo Tribunal o Corte supremos, como Argentina, Brasil y Panamá; al Consejo de Estado, como en Colombia o al correspondiente Tribunal Electoral especializado, como Ecuador y México; algunos otros deberán ser revisados para establecer los instrumentos jurisdiccionales correspondientes, en el entendido de que, desde mi perspectiva, sería deseable que en los países en donde aún no se resuelve tal cuestión se dotara de la atribución correspondiente a los propios tribunales

electorales, dadas las peculiaridades de la materia electoral, la brevedad de los plazos para resolver y el acreditado profesionalismo e idoneidad técnica de sus integrantes (en el entendido de que aquellos países que han optado ya por un mecanismo distinto y el mismo ha funcionado, es preferible no realizar modificación alguna).

En todo caso, los países que han establecido una dualidad de organismos electorales especializados –así como aquellos en que algún órgano jurisdiccional distinto revisa las decisiones de un organismo electoral autónomo- han requerido desarrollar un respeto recíproco absoluto de las competencias de uno y otro. Mientras que el órgano administrativo electoral requiere tener conciencia de la vigencia del correspondiente control inter-orgánico, según el cual, el órgano jurisdiccional es la instancia final y suprema de decisión, este último también debe estar consciente de que el diseño institucional reclama cierta auto-contención (self-restraint). Incluso, cabría generar cierta política jurisdiccional de deferencia hacia el organismo constitucional autónomo encargado de organizar la elección (toda vez que no se trata de un mero servidor o funcionario administrativo más sino, como se indicó, de un auténtico organismo constitucional autónomo de la mayor relevancia) cuando no estén involucradas cuestiones de constitucionalidad o legalidad, sino del ejercicio de su potestad administrativa en la que tal organismo se encuentra especializado.

En este sentido, al organismo jurisdiccional constitucional competente en materia electoral le correspondería establecer propiamente parámetros constitucionales y legales dentro de los cuales el organismo constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones ejerce su potestad, sin pretender enmendar cotidiana e innecesariamente los criterios de actuación establecidos por éste, teniendo presente que el órgano jurisdiccional no es el previsto en la Constitución para administrar los comicios.

En este tipo de sistemas de justicia electoral, pareciera deseable contar con un organismo administrativo electoral que ejerza de manera plena, responsable y vigorosa sus atribuciones, por una parte, cuya actuación sólo excepcionalmente se vea corregida por un órgano jurisdiccional que se asuma y sea respetado como supremo, por la otra, sin que lo anterior implique que este último claudicara de manera alguna en sus funciones de control de la constitucionalidad y la legalidad, así como de protección de los derechos político-electorales involucrados.

Permítaseme hacer referencia ahora a algunos de los estándares interamericanos sobre el respeto y protección de los derechos políticos con una perspectiva de género.



La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado recurrentemente que la participación y representación adecuada de las mujeres en todos los niveles de gobierno es una condición necesaria para el fortalecimiento de la democracia en las Américas<sup>11</sup>. Para cumplir con esta meta, los Estados deben implementar medidas para respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Las mujeres en las Américas continúan enfrentando una variedad de obstáculos para acceder a puestos de poder, que deriva en una sub-representación en los distintos ámbitos de gobierno y en todas las esferas de la vida política, viéndose aún impedidas para ejercer plenamente sus derechos políticos en igualdad de condiciones con los hombres.

En su informe aprobado en 2011 sobre “El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas”, la CIDH recomienda que los Estados desarrollen estrategias para garantizar la inclusión de las mujeres en los cargos públicos, eliminar las barreras que impiden a las mujeres ejercer sus derechos políticos y continuar adoptando las medidas necesarias que promuevan la participación de las mujeres en la esfera política en condiciones de igualdad. Al efecto, recomienda incorporar a los partidos políticos y a diversos sectores de la sociedad civil, incluyendo aquellos que representan los intereses de las mujeres, en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y programas a favor de la igualdad de género en este ámbito.

Sólo a través de la democracia representativa y participativa, los derechos humanos de los hombres y las mujeres pueden garantizarse plenamente. Los Estados Americanos han afirmado reiteradamente el vínculo entre la democracia representativa y el ejercicio de los derechos humanos, enfatizando la necesidad del ejercicio de los derechos políticos con el fin de elegir autoridades<sup>12</sup>.

11 Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual del año 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, capítulo V; CIDH, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998; CIDH, Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

12 Véase, por ejemplo, Carta Democrática Interamericana, Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 7; Preámbulo de la Resolución 618 (XII-082) de la Asamblea General de la OEA. Véase, CIDH, Informe Anual, 1990-1991, Capítulo V, Sección III. Derechos Humanos, Derechos Políticos, y Democracia Representativa en el Sistema Interamericano; y CIDH, Informe Anual, 1990-1991, Capítulo V, Sección III. Derechos Humanos, Derechos Políticos, y Democracia Representativa en el Sistema Interamericano.

La inclusión de las mujeres en todas las esferas de la política fortalece la democracia, ya que promueve el pluralismo político mediante la integración de las voces y demandas de las mujeres, las cuales constituyen aproximadamente la mitad de la población en las Américas. La participación de las mujeres en puestos de poder y de decisión política puede tener un efecto multiplicador para lograr la igualdad de derechos en todos los ámbitos relevantes a la igualdad de género, no sólo en el de la política.

La participación de las mujeres en los asuntos públicos y la igualdad en el acceso a los cargos públicos han sido reconocidos como derechos fundamentales tanto en el sistema interamericano de derechos humanos, como en el sistema universal de protección de estos derechos. La relevancia de igualar las opciones del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos ha sido establecida por la comunidad internacional, como lo demuestran las normas de la Carta Democrática Interamericana, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de “Belém do Pará”), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, y otros documentos de consenso internacional como los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Conferencia Internacional de la Mujer (“Conferencia de Beijing”) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (“Conferencia de El Cairo”).

De estos instrumentos se deriva que la participación política de las mujeres tiene dos aristas: la incorporación plena de las mujeres en los cargos públicos, y la necesidad de que las prioridades de las mujeres se vean representadas en la agenda pública; siendo el involucramiento tanto de hombres y mujeres una condición indispensable para alcanzar estos fines. En dicho marco, la CIDH ha enfatizado el deber de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida pública y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos, incluidas las medidas especiales de acción afirmativa.

Entre los avances significativos en la participación y representación política de las mujeres en las Américas, se encuentran cambios normativos y de políticas públicas que reconocen el derecho de las mujeres a participar en la vida política en igualdad de condiciones que los hombres y la implementación de medidas especiales de acción afirmativa para promover los derechos políticos de las mujeres. En este sentido, un paso positivo es el aumento en la representación femenina durante las últimas décadas en los cargos públicos y las instancias de toma de decisión, sobre todo en el ámbito ejecutivo y legislativo. La elección de mujeres como



Presidentas o Primeras Ministras en varios países de la región en los últimos veinte y cinco años, como Violeta Chamorro (Nicaragua), Mireya Elisa Moscoso (Panamá), Michele Bachelet (Chile), Cristina Kirchner (Argentina), Laura Chinchilla (Costa Rica), Kim Cambell (Canadá), Janet Jagan (Guyana), Portia Simpson Miller (Jamaica), Kamla Persad-Bissessar (Trinidad y Tobago), y Dilma Rousseff (Brasil), demuestra que el liderazgo político de las mujeres en esta esfera va en aumento en las Américas.

De igual forma, se observan avances notables en la representación política de las mujeres en las legislaturas del hemisferio; proceso que se ha visto acelerado por la implementación de medidas de acción afirmativa, como las denominadas leyes de cuotas. Por otra parte, las mujeres se han constituido en un cuerpo significativo de votantes en la región, y se han creado institutos y ministerios en varios países, para promover los derechos humanos y el liderazgo político de las mujeres. Estos avances abren el camino hacia una democracia representativa e incluyente, donde se escuche cada vez más la voz de las mujeres y se impulsen leyes y políticas públicas que tomen en cuenta sus intereses.

A pesar de estos logros, aún existe una brecha considerable entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres y el grado de participación y representación política de las mujeres en la región. A pesar de que las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población del hemisferio, todavía este factor no se refleja en los niveles de toma de decisiones en las esferas civiles, políticas, económicas, sociales y culturales. Los avances en la representación política de las mujeres en los distintos ámbitos de gobierno son desiguales y caminan a pasos lentos en muchos de los países de las Américas, siendo los progresos en la representación femenina difíciles de mantener en el tiempo. En general, persisten bajos porcentajes de las mujeres en la mayoría de las Cámaras Altas, los gabinetes ministeriales, las municipalidades y los cargos públicos locales en las Américas.

El acceso limitado de las mujeres a los puestos de poder y toma de decisión, por un lado, es el resultado de la discriminación histórica que han sufrido, mediante la cual se establecen relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, y se perpetúan estereotipos de género que encasillan a las mujeres al ámbito doméstico. El ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se ve notoriamente afectado por la falta de igualdad en la división sexual del trabajo y la jerarquía de los roles de género en la familia. A causa de la discriminación, las mujeres han visto seriamente restringidas sus oportunidades de participar en el gobierno y en la vida pública.

Por otro lado, una serie de obstáculos estructurales contribuyen a la ausencia y poca presencia de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida pública en muchos países. Estos incluyen: a) las desventajas socioeconómicas, como el acceso limitado de las mujeres al financiamiento para las campañas y candidaturas en los partidos políticos y en la contienda a cargos públicos; b) el mayor desconocimiento de las mujeres de sus derechos políticos, especialmente en áreas rurales y marginadas, y c) distintas formas de violencia que impiden y anulan el ejercicio de todos los derechos de las mujeres, incluyendo su derecho de incursionar en la política, y su derecho al voto. Este conjunto de obstáculos restringe las opciones de las mujeres para tener un rol e incidir en la esfera política, limitando su acceso a cargos públicos en pie de igualdad con los hombres, y su ejercicio de los derechos a votar, y a permanecer en los puestos de poder. Estos obstáculos son particularmente graves en el caso de las mujeres indígenas y afro-descendientes, debido a la exclusión social histórica que han sufrido por razón de su sexo, etnia y raza.

Atendiendo a los principios de igualdad y no discriminación del sistema interamericano de derechos humanos, otro de los grandes retos de los Estados americanos es lograr no sólo una representación numérica sino también una representación cualitativa de los intereses de las mujeres y de aquellos que benefician la igualdad de género. Para lograr la representación sustantiva de los intereses de las mujeres, es decir, que el avance de los derechos e intereses de las mujeres sea parte de la agenda política nacional y estos sean incorporados en la legislación, las políticas públicas y las decisiones judiciales, se requiere que los Estados adopten medidas orientadas a garantizar la igualdad de género en la esfera política y vayan más allá de la incorporación de mujeres en puestos públicos.

En este sentido, entre las obligaciones de los Estados para garantizar la igualdad de *jure* y de *facto* de las mujeres en la vida pública, se encuentra la de implementar medidas especiales de acción afirmativa. Entre los mecanismos para acelerar la igualdad entre hombres y mujeres en la arena política se encuentran: las leyes de cuotas de género, la asignación de financiamiento público para candidaturas femeninas, y la promoción de los derechos políticos de las mujeres.

En su informe anual de 1999, la Comisión Interamericana concluyó que las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer eran no sólo compatibles con los principios de igualdad y no discriminación sino que también podrían ser requeridas, incluso, de manera ampliada, para lograr la igualdad sustancial de oportunidades, lo cual es prioritario en nuestro hemisferio.



Al efecto, la Comisión advirtió que

*[...] mientras las constituciones de nuestra región garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre, la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en virtualmente todos los aspectos de la vida política. Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente producen resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptados tanto a nivel regional como universal requieren de la adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. El objetivo de brindar a la mujer una igualdad efectiva de acceso a la participación en la vida pública es, evidentemente, en sí y de por sí, un objetivo legítimo y necesario. Por ello, la Comisión indica que: “La representación minoritaria de la mujer en el gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil, para lograr un verdadero respeto al derecho de la mujer de participar en la vida política, en cumplimiento de las normas internacionales”<sup>13</sup>.*

Por su parte, en la Opinión Consultiva 18/03, la Corte sostuvo, en términos generales, que: “[...] los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias”.

Si bien varios Estados han puesto en práctica diversas medidas de acción afirmativa, su implementación efectiva constituye uno de los desafíos a vencer en las Américas. Específicamente, respecto de las leyes que establecen cuotas de género, hay dos niveles de obstáculos que impiden la implementación efectiva de estas leyes. Por una parte, existen problemas en el diseño de dichas leyes y la falta de establecimiento de sanciones en caso de su incumplimiento. Por otro lado, imperan las resistencias de los gobiernos y los partidos políticos para implementar dichas medidas, en tanto persiste la percepción de la política como un “ámbito masculino” y los patrones socioculturales discriminatorios hacia las mujeres a participar en la vida pública.

13 Vid., CIDH, Informe Anual 1999; OEA/Ser.LV/II.106; Doc. 3; 13 de abril de 2000 (Original: español); sección de estudios especiales: Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, en <http://www.cidh.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>.

Al respecto, cabe destacar el consenso de los Estados americanos<sup>14</sup> para promover la paridad tanto en los espacios de la vida pública como privada. La paridad implica la participación y representación igualitaria entre hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones y es uno de los principios democráticos en la región. La paridad es un concepto cualitativo que supone la redistribución del poder en el mercado de trabajo, la toma de decisiones y la vida familiar. La paridad en el gobierno tiene como propósito alcanzar una representación igualitaria de género en el proceso de toma de decisión. También está basada en la idea de que las mujeres tienen el derecho de participar en las decisiones que impactan el bienestar de la sociedad, no sólo como iguales sino también como una mitad diferente con sus propios intereses y necesidades<sup>15</sup>. Por lo tanto, de acuerdo con las normas del sistema interamericano, existe la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias, incluidas las reformas legislativas y las asignaciones presupuestarias consecuentes, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política, con el fin de alcanzar la paridad en todos los ámbitos y niveles de gobierno. Asimismo, es relevante impulsar la adopción de medidas especiales de acción afirmativa e, incluso, la paridad en la actividad política.

Las recomendaciones de la CIDH, contenidas en el invocado informe temático de 2011, tienen como objetivo el diseño de legislación y políticas públicas destinadas a garantizar la igualdad real y sustantiva en la participación y representación política de las mujeres. En primer lugar, las recomendaciones se enfocan en que los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que las mujeres participen y sean representadas en todas las esferas de la política en condiciones de igualdad. Por ello, las recomendaciones exhortan a los Estados: a) crear las condiciones necesarias para remover los obstáculos estructurales y formales que enfrentan las mujeres en el acceso a los puestos de toma de decisión y a participar en la esfera pública de sus países, b) recopilar las estadísticas y la información necesarias para informar la adopción de legislación y políticas públicas en esta esfera y c) que los Estados desarrollen estrategias para implementar de forma adecuada las medidas que ya hayan adoptado para promover la igualdad sustantiva de las mujeres en los distintos ámbitos de gobierno, como las leyes de cuotas. Por ello, las recomendaciones también se enfocan en identificar alternativas para superar los obstáculos

14 Los Estados americanos han reconocido que “la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política, y en las relaciones familiares.” Véase, CEPAL. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consenso de Quito. Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, párr. 17.

15 Line Bareiro e Isabel Torres (eds.). Igualdad para una democracia incluyente, Instituto Interamericano de Desarrollo, 2009; Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega. El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007. Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID); CEPAL, el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007.



económicos de las mujeres y fortalecer e incrementar los mecanismos de financiamiento público que promueven la participación política de las mujeres en la región.

En particular, se recomienda a los Estados adoptar las medidas necesarias –de naturaleza legislativa, política y regulatoria– para remover los obstáculos estructurales y formales que enfrentan las mujeres en el acceso igualitario a los puestos de toma de decisión, y a participar de manera sustantiva en la esfera pública de sus países, puntualizando que tales medidas:

- deben aplicarse en todos los poderes del Estado –ejecutivo, legislativo y judicial;
- deben aplicarse en el ámbito nacional y local;
- pueden comprender un conjunto de medidas especiales de acción afirmativa, y positivas;
- deben estar acompañadas de los recursos y la regulación necesaria para garantizar su debida implementación por actores estatales y no estatales, y
- deben existir programas de capacitación para los actores estatales y no estatales encargados de implementar estas medidas.

En segundo lugar, las recomendaciones están encaminadas a motivar a los Estados a adoptar medidas públicas para redefinir las concepciones tradicionales sobre el rol de las mujeres en la sociedad, y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a los cargos públicos y las instancias de decisión. En tercer lugar, las recomendaciones exhortan a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, facilitando de esta manera su representación y participación política.

Finalmente, se recomienda el diseño de leyes y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas y afro-descendientes, que tomen en cuenta sus necesidades particulares y las barreras materiales que limitan el ejercicio de sus derechos políticos.

Es claro que a los tribunales electorales de la región les corresponde, de manera destacada, hacer respetar y proteger los derechos político-electorales en la región y hacer efectivos los referidos estándares interamericanos. En la medida en que, cada vez más, las magistradas electorales tienen una mayor presencia y participación en la conformación de dichos tribunales electorales, se constituyen en la mejor garantía para la cabal impartición de justicia electoral y la protección efectiva de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos de los países de las Américas, con una perspectiva de género, para la consolidación de nuestras respectivas democracias constitucionales.



## Violencia y acoso político: la función jurisdiccional y la experiencia de Costa Rica\*

Zetty Bou Valverde\*\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, corrección y aprobación:** 25 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Aborda el tópico de acoso o violencia en el ámbito político electoral y lo relaciona con la función jurisdiccional desde una perspectiva de género. Apunta que existen dificultades prácticas que enfrentan los jueces y juezas electorales para conocer casos de violencia y acoso político, básicamente porque recién se inicia el recorrido y no existe o hay muy poca regulación, doctrina y jurisprudencia en el tema específico. Sin embargo, mientras los legisladores definen competencias, establecen tipicidades y sanciones, se debe analizar, en cada caso, si con las normas hasta la fecha aprobadas, en cada uno de los países, dentro del ámbito de la competencia electoral, se puede asumir el conocimiento de los casos que se presentan y resolverlos.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Acoso laboral / Violencia por razones de trabajo / Discriminación entre sexos / Género / Mujeres / Costa Rica.

**Abstract:** It addresses the topic of harassment or violence in the electoral political arena and relates it to the judicial function from a gender perspective. It points out that there are practical difficulties faced by election judges to hear cases of political violence and harassment mainly because the journey has just begun and there is little or no regulation, doctrine and jurisprudence on the specific topic. However, while lawmakers define competencies and establish penalties an analysis needs to be made, in each case, on whether, the rules adopted thus far each country, within the scope of electoral competition, the knowledge of cases that arise can be assumed and solve them.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / Harassment / Work Violence / Gender discrimination / Gender / Women / Costa Rica.

---

\* Ponencia presentada en el Panel sobre "Violencia y acoso político: experiencias y retos" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

\*\* Abogada y Notaria Pública, costarricense, email zbou@tse.go.cr. Máster en Derecho Público. Graduada del programa conjunto INCAE-Georgetown University: "Aspectos legales de los negocios internacionales". Experta en métodos RAC. Árbitro de Derecho y Conciliadora autorizada por el Ministerio de Justicia y Paz. Ha sido asesora legal de entidades públicas y privadas, Curadora de la Corte Suprema de Justicia, profesora universitaria, abogada y notario externo de Bancos e Instituciones Públicas. Magistrada propietaria del Tribunal Supremo de Elecciones de febrero de 2009 a marzo de 2011 y magistrada suplente, en la actualidad. Ha participado como expositora o panelista en eventos académicos locales e internacionales. Ha integrado misiones de observación electoral y cooperación horizontal en diversos países. Cuenta con varias publicaciones especializadas.

Es un verdadero gusto el concurrir con ustedes en este importante evento, pero también constituye un reto participar en este panel en particular. Abordar el tópico del acoso o violencia en el ámbito político-electoral y relacionarlo con la función jurisdiccional, que nos compete desarrollar en nuestros respectivos países, no es cosa fácil. Más difícil aún, es abordarlo desde una perspectiva de género.

Recientemente, el Tribunal Supremo de Elecciones conoció un recurso de amparo y falló a favor de una Vicealcaldesa Primera, a quien el Alcalde no le había asignado funciones acordes con la jerarquía del puesto dentro de la estructura municipal. Se le ordenó a dicho funcionario solucionar la situación en el plazo de un mes, con la advertencia de que debía abstenerse de realizar actos como los denunciados, bajo pena de incurrir en el delito de desobediencia. Se condenó a la Municipalidad al pago de las costas, daños y perjuicios ocasionados. En este caso, pese a que la recurrente adujo, además de violación de sus derechos fundamentales tutelados en la Constitución Política, los previstos en los artículos 4 inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), y el INAMU (Instituto Nacional de la Mujer), que fue aceptado como coadyuvante, lo reiteró; el asunto fue resuelto tomando en consideración que existía una violación a un derecho político electoral (derecho al ejercicio del cargo para el cual fue electa la recurrente por mandato popular), independientemente del sexo de su titular. No se abordó ni se consideró el conflicto como un caso de violencia o acoso electoral contra una mujer, porque no concurrían los presupuestos para ello<sup>1</sup>.

No podemos dejar de referirnos, al abordar el tema de la jurisdicción electoral, a las dificultades prácticas que enfrentamos los jueces y juezas electorales para conocer de casos en los que esté presente este tema tan novedoso como complejo.

Recién iniciamos el recorrido; no existe o hay muy poca regulación, doctrina y jurisprudencia en el tema específico. Nos va a corresponder ir haciendo surco, en la medida que podamos realizarlo en nuestros respectivos organismos y países.

Como juezas, antes que nada, debemos analizar si podemos asumir el conocimiento de un caso en nuestro ámbito de competencia y si, asumiéndolo, podemos resolverlo sin prevaricar. Este es el punto de partida.

---

1 [http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4203-E12011.html?zoom\\_highlight=2037%2DE8%2D2011](http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4203-E12011.html?zoom_highlight=2037%2DE8%2D2011)



No podemos dejar de lado que ejercemos una función jurisdiccional, no política ni sociológica, aunque pueda tener repercusión en esos ámbitos.

Me gusta, por completa, la definición de Eduardo Couture, quien nos dice que jurisdicción:

*Es la función pública, realizada por los órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determinan los derechos de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones bajo autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución<sup>2</sup>.*

*Todos estos presupuestos deben estar presentes para que podamos actuar, en nuestra función de juezas, frente a casos de violencia o acoso político.*

Contamos con normas de fondo (nuestros países han ratificado la convención Belem do Pará, y otros instrumentos internacionales relevantes; igualdad y no discriminación, integridad personal y derechos político-electorales aplicables a ambos sexos han sido elevados a rango constitucional) pero, salvo el caso de Bolivia, no tenemos normativa específica que regule el tema del acoso y la violencia políticos, por lo que corresponderá a los legisladores definir competencias, establecer tipicidades y sanciones. Mientras tanto, tenemos que analizar, en cada caso, si con las normas hasta la fecha aprobadas en cada uno de nuestros países, dentro del ámbito de nuestra competencia, podemos asumir el conocimiento de los casos que se nos presenten y resolverlos.

Y es aquí, en donde surge el verdadero problema para los jueces y las juezas: cómo ejercer, en la debida forma, la función jurisdiccional y cómo lograr dar eficacia a sus sentencias de manera oportuna, para no hacer nugatorios los derechos reconocidos.

Si no podemos asumir el conocimiento de algún caso de violencia o acoso, con trasfondo aparentemente político-electoral, nuestra responsabilidad será redireccionarlo, cuanto antes, a la sede donde pueda ser resuelto (de oficio, cuando podamos hacerlo, o dando una indicación al respecto en la misma resolución en la que se declare la incompetencia, de ser posible). Si podemos abocar su conocimiento, por estar dentro de nuestro ámbito de competencia, no podremos obviar las normas y principios que vinculan al juez. Por ello, en muchas ocasiones

2 Couture, Eduardo. "Fundamentos de Derecho Procesal Civil". Buenos Aires: Editorial De Palma, 1976.

no podremos fallar a favor de la persona presuntamente afectada. Y eso, no siempre será comprendido por las partes y los forjadores de opinión. Oiremos el consabido: *“se presentó la denuncia ante el tribunal electoral y los funcionarios no hicieron nada”*.

Cuando ocupamos una posición dentro de un órgano jurisdiccional al que le está permitido emitir criterios interpretativos vinculantes, como es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, existe un margen importante para poder establecer pautas generales que dan cabida a conquistas importantes en materia de derechos humanos político-electorales. Así fue como se le pudo dar efectividad a la aplicación de la cuota de género en nuestro país, según lo expuso el Magistrado Sobrado en su conferencia inaugural.

Pero estas facultades no son la regla. En la mayoría de los países, la potestad de juzgar está reservada a órganos del Poder Judicial o Tribunales independientes, pero la interpretación vinculante de las normas electorales permanece reservada a los Parlamentos o las Cortes y Tribunales Constitucionales, con lo que el ámbito de acción de los jueces y juezas electorales para emitir valiosa jurisprudencia electoral, se ve limitado.

Las normas conceden derechos o imponen obligaciones, pero si no se permite el ejercicio de esos derechos o no se cumple con las obligaciones previstas, no hay más remedio que acudir a instancias jurisdiccionales para hacerlos efectivos.

En el caso de Costa Rica, las resoluciones, que en materia electoral (y el TSE es el que delimita el contenido y el alcance de *“lo electoral”*) se dictan, tienen el carácter de cosa juzgada material. Otros tribunales electorales no gozan de tal fortaleza. En nuestro país, si se llegara a declarar con lugar un recurso de amparo por acoso o violencia político-electoral, se podrían disponer y ejecutar, en la propia sede jurisdiccional electoral, las medidas correctivas pertinentes, además de una condenatoria genérica al pago de daños y perjuicios ocasionados. Estos últimos habrán de ser cobrados en sede judicial, en vía de ejecución de sentencia, tal cual ocurre con las resoluciones de la Sala Constitucional que conoce de los recursos de amparo, en otras materias.

Si no hay sanción asociada a la infracción, que se pueda aplicar a las personas físicas que concurren a violentar o acosar a las mujeres que ocupan o que aspiran a ocupar cargos públicos, las normas seguirán siendo meras declaraciones de principios. Si las resoluciones definitivas no son oportunas, la sentencia se puede eventualmente traducir en una indemnización, mas no en



un mecanismo que permita afianzar en el ejercicio del cargo a la mujer que ha sido objeto de violencia o acoso.

Y cuando se trata de establecer responsabilidades personales y aplicar sanciones, enfrentamos los jueces y juezas nuevas limitantes.

Si bien, tenemos por un lado la máxima de que la interpretación en materia de derechos humanos debe ser amplia, si pretendemos aplicar otro tipo de sanciones administrativas o penales al infractor, nos topamos con otra máxima, no menos importante, derivada del principio del debido proceso: la materia sancionatoria es materia odiosa y como tal, de interpretación restrictiva en favor del presunto infractor. Además, la conducta investigada (por acción u omisión), para ser castigada debe ser típica, antijurídica y culpable.

Resulta necesario establecer previsiones normativas completas, que incluyan tipo más sanción, a fin de lograr el respeto efectivo a los derechos políticos electorales, en general, y de las mujeres, en particular, pero esta labor corresponde a los legisladores. Sin embargo, los casos de acoso y violencia político-electoral no van a esperar a que se promulguen las normas pertinentes, y las denuncias y reclamos tocarán las puertas de nuestros tribunales.

Como vemos, menuda tarea la que nos espera a los jueces y las juezas electorales, para dar efectivo cumplimiento al derecho fundamental de las mujeres a ejercer sus cargos y que, además, dicho ejercicio se desarrolle en forma libre y digna.

No es una actitud pesimista la que debemos asumir, es una visión de juzgadores y juzgadoras, que no podemos nublar a la hora de aplicar el derecho al caso concreto.

Cada una de nosotras ocupa una posición relevante relacionada con el ámbito del ejercicio de los derechos político-electorales, pero no todas tenemos la posibilidad de establecer precedentes jurisprudenciales al resolver un caso o al interpretar la normativa vigente en materia electoral. No obstante, no debemos dejar de intentar hacer un cambio en este tema.

Les comento que, en nuestro caso, el Tribunal Supremo de Elecciones, a lo largo de los años, ha venido redefiniendo su competencia (no transgrediendo los límites legislativos, sino asumiendo el reto de definir hasta dónde los mismos pueden llegar, dentro del ámbito del Derecho de la Constitución). Así, para mencionar únicamente algunas resoluciones relevantes,

al hablar de procesos electorales, tanto electivos como consultivos, le fue posible clarificar qué es materia electoral y aplicar sus potestades constitucionales en el ámbito de un referéndum; al declarar con lugar un recurso de amparo contra un Obispo católico que señaló en el púlpito a sus feligreses, por qué tipo de candidatos no debían votar; estableció hasta dónde llega la legitimación para reclamar en esta sede. Al interpretar que el fundamento constitucional de la seguridad social permitía establecer que, para recibir la contribución estatal, los Partidos Políticos tenían que acreditar que se encontraban al día o tenían un arreglo de pago con la Caja Costarricense del Seguro Social, identifica derechos constitucionales no político-electorales que tienen que ver con el fundamento de nuestro sistema democrático. Estos son claros ejemplos de cómo un órgano jurisdiccional puede *hacer surco* aplicando criterios interpretativos acordes con el Derecho de la Constitución<sup>3</sup>.

Tenemos múltiples resoluciones emblemáticas en las que no podemos profundizar por razón del tema, incluso algunas –en materia de género- que fueron citadas por el Dr. Sobrado en su conferencia inaugural. De ellas, voy a retomar algunas desde otra perspectiva. Cabe destacar, por ejemplo, que la interpretación del cumplimiento de la cuota mediante la ubicación de mujeres en puestos elegibles, en un primer momento fue criterio de minoría que luego, con una nueva integración del Tribunal, fue retomado como en voto de mayoría, y se plasma en una resolución interpretativa vinculante, de tanta trascendencia, para el posicionamiento de las mujeres en puestos de elección popular. A partir de ese momento, se emiten otras resoluciones encadenadas, relevantes, para dar contenido a este derecho esencial, en relación con la otra mitad de la población. Traigo a colación este ejemplo, para señalar que no debemos temer o restar importancia a lo que un criterio con perspectiva de género puede desencadenar a la hora de votar en contra de la mayoría, en temas sensibles. Esos votos salvados o criterios minoritarios podrían servir para asentar futuras resoluciones, o por lo menos para fomentar debates, ya sea en el ámbito de la sociedad civil, en los medios de comunicación colectiva o en el campo académico, lo cual ya constituirá un avance.

Mientras tanto, recordemos que en todos nuestros países existen normas aplicables dentro del ámbito del Derecho de la Constitución y la mayoría, si no todos, han ratificado las principales convenciones y tratados de derechos humanos de las mujeres. Pero, además, existe

3 [http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/3384-E-2006.HTM?zoom\\_highlight=3384%2DE%2D2006](http://www.tse.go.cr/juris/relevantes/3384-E-2006.HTM?zoom_highlight=3384%2DE%2D2006)

[http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3281-E1-2010.html?zoom\\_highlight=obispo+ulloa](http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3281-E1-2010.html?zoom_highlight=obispo+ulloa)

[http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4114-E8-2009.htm?zoom\\_highlight=caja+costarricense+seguro+social](http://www.tse.go.cr/juris/electorales/4114-E8-2009.htm?zoom_highlight=caja+costarricense+seguro+social)



regulación interna penal y administrativa que tipifica la violencia y algunas formas de acoso, por lo que si, por razones de incompetencia, no pudiésemos asumir el conocimiento de un caso en el que se denuncie o reclame por alguna infracción de ese tipo donde la supuesta afectada sea una mujer, remitamos el caso a la sede que corresponda, para su instrucción y resolución, como ya lo hemos señalado.

Y, cuando nos corresponda asumir el conocimiento de un caso que, en apariencia al menos, involucre un tema de violencia o acoso político-electoral, no olvidemos que debemos hacerlo con amplitud de pensamiento, pero sin obviar nuestra condición de juezas. En ese contexto, habremos de definir los criterios que el juez o jueza electoral debe tomar en consideración cuando se reclama que una mujer está siendo víctima de violencia o de acoso. Aquí surgen más interrogantes que respuestas. Entre otras cosas, podríamos preguntarnos a manera de reflexión:

¿Se deberá aplicar un criterio general o debería existir algo similar al concepto de “interés superior” vigente, cuando una de las partes es una persona menor de edad?

¿Será posible establecer el criterio del “interés superior de la mujer”, en casos de acoso o violencia política?

¿Bastaría considerar el hecho de que exista una mujer de por medio, para aplicar las previsiones de la Convención de Belem do Pará o el juez o jueza electoral deberá valorar la pertinencia de hacerlo caso por caso?

Este tipo de violencia, ¿proviene únicamente de autoridades públicas, partidos políticos, compañeros partidarios o también de particulares y familiares cercanos?

Es difícil la respuesta. El reto es grande.

Por el momento, cuando nos llegue una denuncia por un presunto acoso o violencia político-electoral contra una mujer, asumamos que se trata de una denuncia seria, que no es “*un asunto de mujeres*”, como algunos podrían decir para minimizar la importancia del caso y eventualmente archivarlo de inicio. Ya el simple hecho de asumir que, tanto una denuncia de un hombre como la de una mujer, en la que se hable de alguna forma de violencia o de acoso en el ejercicio de sus derechos político-electorales, debe ser analizada, es una forma de conocer el caso con enfoque de género.



## “Acoso y Violencia Política en Razón de Género”: afectan el trabajo político y gestión pública de las mujeres\*

María Eugenia Rojas Valverde\*\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 18 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Apunta las causas que originaron la creación de la Asociación de Concejalas de Bolivia ACOBOL, que tiene como fin agrupar y organizar a todas las concejalas, exconcejalas, alcaldesas y exalcaldesas con la perspectiva de defender sus intereses y derechos políticos. Antes de su creación, la presencia de mujeres en el ámbito municipal no constituía parte de la agenda pública de las mujeres de Bolivia, no era parte de la agenda gubernamental ni de la de los movimientos sociales femeninos o feministas. La labor principal de la Asociación es la de denunciar los casos de acoso y violencia que se produjeron y producen en diferentes municipios rurales de Bolivia.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Acoso laboral / Violencia por razones de trabajo / Municipalidad / Gobiernos locales / Discriminación entre sexos / Género / Mujeres / Bolivia.

**Abstract:** It addresses the causes that led to the creation of the Association of Council women of Bolivia ACOBOL, which aims to bring together and organize all the Councilors, former Councilors, mayors and former Mayors with the aim of defending their interests and political rights. Before its creation, the presence of women at the municipal level was not part of the public agenda of women in Bolivia. It was not part of the government's agenda or that of the female or feminist movements. The main task of the Association is to report cases of harassment and violence that occurred and occur in different rural communities of Bolivia.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / Harassment / Work Violence/ Municipality / Local Governments / Gender discrimination / Gender / Women / Bolivia.

---

\* Ponencia presentada en el Panel sobre “Violencia y acoso político: experiencias y retos” del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

\*\* Directora Ejecutiva de la Asociación de Alcaldesas y Concejalas de Bolivia (ACOBOL). Boliviana, email mervalverde@yahoo.com

## 1. INTRODUCCIÓN

Las mujeres en Bolivia nunca han estado ausentes de la vida económica del país. En efecto, según el Instituto de Estadísticas (INE)<sup>1</sup>, en el 2001 las mujeres representaban alrededor del 40% de la población económicamente activa. Pese a la importancia de las mujeres en la economía, su participación en la representación política es deficiente. Desde la instauración de la democracia representativa, entre 1985 y 2009, solo 31 mujeres han ocupado funciones de ministras<sup>2</sup> de Estado. Igualmente, solo 9 mujeres fueron senadoras titulares y 83, diputadas titulares. En la representación local, también se observa un déficit en el mismo periodo, solo 1145 mujeres han accedido a la titularidad en las concejalías y solo cuarenta y seis han sido elegidas alcaldesas.

La irrupción de las mujeres en los espacios de decisión política ha encontrado numerosos obstáculos, dando lugar a situaciones de acoso y de violencia. El hostigamiento que sufrió una concejala por parte de una autoridad municipal estimuló la creación de la Asociación de Concejalas de Bolivia ACOBOL, con el fin de agrupar y organizar a todas las concejalas, exconcejalas, alcaldesas y exalcaldesas del país en la perspectiva de defender sus intereses y derechos políticos. Hasta entonces, la presencia de mujeres en el ámbito municipal no constituía parte de la agenda pública de las mujeres de Bolivia, no era parte de la agenda gubernamental ni de la de los movimientos sociales femeninos o feministas.

Este arduo proceso liderado por ACOBOL, se ha llevado a cabo acciones para garantizar una participación femenina libre de hostigamiento y violencia en los espacios de decisión política y mostrar los resultados conseguidos.

## 2. PROCESO INICIAL

Entre el año 2000 y el 2001, ACOBOL desarrolló una labor de denuncia. Por ejemplo, durante el Seminario de mujeres concejalas<sup>3</sup> y en la Comisión de Descentralización y

1 Instituto Nacional de Estadísticas. Proyección de la población económicamente activa por periodos y sexo. <http://www.ine.gov.bo/indice/proyecciones.aspx?codigo=30101>.

2 La primera ministra de Estado fue nombrada en 1969 en la Cartera de Trabajo y Desarrollo laboral.

3 Seminario de Mujeres Concejalas, noviembre, 2000.



Participación Popular de la Cámara de Diputados, se denunciaron casos de acoso y violencia que se produjeron en diferentes municipios rurales del país.

Se analizó la legislación nacional y municipal en busca de artículos que permitieran pedir un amparo legal para los casos de acoso y violencia política, y al constatar su inexistencia, la presidenta de la ACOBOL y su equipo técnico propusieron, en el año 2001, la elaboración del Anteproyecto de Ley Contra el Acoso Político<sup>4</sup>.

En el mismo año se empieza a prestar servicios gratuitos de asesoramiento legal y de recopilación y seguimiento de los casos en las instituciones del estado. ACOBOL brindó apoyo y asesoramiento a través de las nueve Asociaciones Departamentales de Concejalas: 1) enviando cartas al partido al cual la concejala pertenece y a los presidentes de concejo, para solicitar su imparcialidad y ayuda a la concejala; 2) orientando a la víctima y asumiendo su defensa.

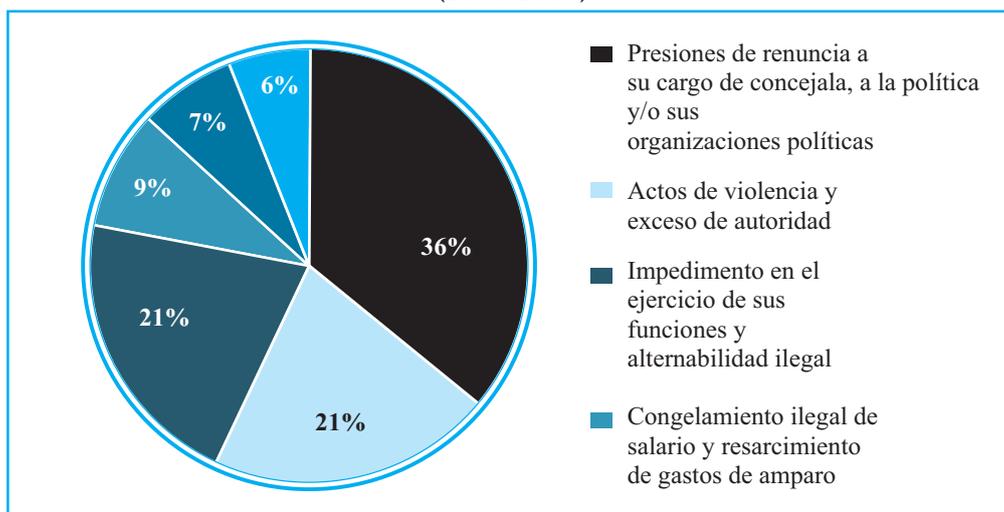
### 3. DENUNCIAS POR ACOSO Y VIOLENCIA

Se recogieron 117 testimonios sobre diversos tipos de casos denunciados en el periodo 2000 al 2005, lo que arroja alrededor de 19 casos denunciados por año. Su análisis muestra que los principales actos contra las mujeres son: a) presión para que renuncien a su cargo de concejalas, a la política y sus organizaciones políticas (36%); b) actos de violencia (sexual, física y psicológica) y exceso de autoridad (21%); c) impedimento en el ejercicio de sus funciones y alternabilidad ilegal de la concejalía (21%); d) congelamiento ilegal de su salario y el resarcimiento de gastos de amparo suman (9%); e) discriminación (7%)<sup>5</sup>; f) difamación y calumnia (6%).

4 El anteproyecto de ley se propone con base en las primeras denuncias recibidas a partir del año 2000.

5 Las concejalas fueron discriminadas por su color-raza, por ser mujer-género, y otros.

**Gráfica N.º 1**  
**Casos de Acoso y Violencia Política por Tipo de Denuncias**  
**(2000-2005)**



Fuente y elaboración ACOBOL.

Aún no se han realizado estudios sobre el costo físico y menos psicológico de este tipo de violencia. Sin embargo, durante el proceso de recopilación de denuncias, constatamos situaciones de gran violencia que dejaron secuelas físicas, por ejemplo, una concejala de Achacachi sufre problemas respiratorios luego de un intento de ahorcamiento.

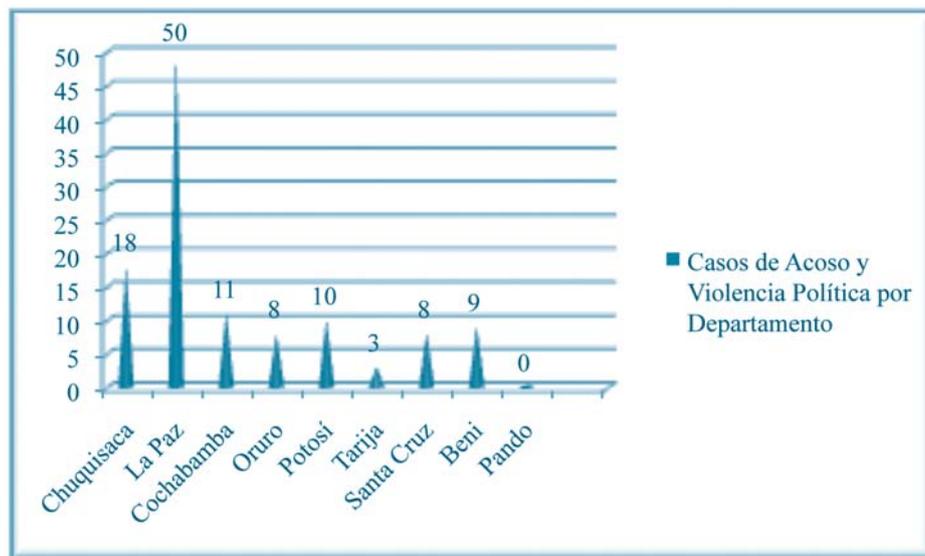
El 40% de los casos fueron derivados a instancias públicas de gobierno, pero quedaron impunes: 32,4% no tuvieron ningún tipo de respuesta y en 7,6%, las instituciones se excusaron indicando no tener competencia en la situación. Además, cuando la queja se hizo en las instancias municipales, no se cumplió con el proceso administrativo interno previsto por la Ley de Municipalidades, con el fin de establecer sanciones a las autoridades municipales y al existir delitos, derivarlos a la justicia ordinaria.

El gráfico 2 muestra que el acoso y la violencia política por departamento y territorio se concentran más en algunos departamentos que en otros. Los casos ocurrieron en 8 de los 9 departamentos de Bolivia, durante el periodo 2000-2005. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan casos de violencia en el departamento de Pando, donde en el 2008 se dieron varios casos de violencia física y violación de sus derechos humanos-constitucionales, ejercidos sobre varias autoridades femeninas del nivel municipal.



Gráfica N.º 2

Casos de Acoso y Violencia Política por Departamento



Fuente y elaboración ACOBOL

Dos aspectos influyen en el número de casos; 1) en La Paz hay más concejales, por tanto se presentan más casos; 2) la Asociación departamental es más conocida; 3) la tradición organizativa (sindical-orgánica-campesina) es diferente en las diferentes ciudades multi y pluriculturales.

#### 4. LA ELABORACIÓN DE LA LEY

Con base en el análisis de los casos documentados por ACOBOL, se amplió la revisión de la legislación<sup>6</sup>, conjuntamente con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Se constató que las conductas de acoso y violencia contra mujeres que ejercen cargos públicos no se encuentran tipificadas como infracciones y/o delitos y la normativa vigente no prevé mecanismos e instancias específicas para su denuncia y tratamiento. Así, la legislación no cubría

6 En Bolivia: Constitución Política del Estado, Ley de Partidos Políticos, Código Electoral, Ley de Municipalidades, Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. En lo internacional: Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (1989); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, (1994); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1999); Protocolo Facultativo de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (2000) y Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer (2000)

los derechos políticos de las mujeres, y no existía una definición jurídica del acoso y la violencia en razón de género.

La propuesta de Ley trabajada en ACOBOL, en coordinación con diversas instituciones, tiene por objeto: “Proteger, defender y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres candidatas, electas y en ejercicio de sus funciones, así como otorgar seguridad jurídica y establecer sanciones que correspondan a conductas individuales o colectivas de acoso y violencia política en razón de género”. La ley define los diversos tipos de actos de acoso y violencia política, así como de sus posibles agravantes, y establece las sanciones aplicables. Por último, define la competencia de las autoridades públicas para denunciar actos de acoso y violencia política.

## **5. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CONTRA EL ACOSO Y LA VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO**

Se formó una alianza estratégica entre instituciones gubernamentales y no-gubernamentales, para apoyar la elaboración del proyecto de Ley y promover su adopción. La “Ley contra el acoso y la violencia política en razón de género” fue presentada en la Legislatura 2005-2006, por la diputada Elizabeth Salguero Carrillo, como una iniciativa de la sociedad civil.

En el 2006, la entonces ministra Casimira Rodríguez y la Cámara de Diputados sugirieron su aprobación con observaciones.

Para responder a estas observaciones, se reunieron representantes de varios comités de la cámara de Diputados, la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia, Asociación de Concejalas de Bolivia y el Comité Impulsor para la Ley Contra la Violencia Política en Razón de Género.

A iniciativa del viceministerio de Género y Asuntos Generacionales del Ministerio de Justicia, la nueva propuesta (2008) fue sometida a consulta entre las mujeres autoridades y dirigentes de organizaciones sociales de nueve ciudades.

La propuesta actualizada y consensuada será nuevamente presentada y puesta ante los (las) nuevos(as) actores(as) en el primer semestre del 2010.



La contribución de otras instancias civiles de mujeres, cooperación internacional y otras ONG, permitió-permitirá la abogacía, perfectibilidad y la progresión del proyecto de Ley, generando la presión necesaria en el parlamento nacional, su difusión y socialización; promoviendo un contexto favorable que ayudó definitivamente en la reposición y agendación de la Ley en cuestión.

Este proceso fue mejorado por diferentes iniciativas de organismos nacionales e internacionales, que contribuyeron a crear un contexto favorable. Por ejemplo:

- El comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas<sup>7</sup> recomendó al gobierno una mejor representación de las mujeres en la toma de decisiones sin violencia política (Recomendación N.º 31) y la adopción de políticas dinámicas y efectivas para incrementar la participación de las mujeres garantizando sus funciones sin violencia política (Recomendación N.º 32)
- El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades<sup>8</sup> pidió “la igualdad de oportunidades para el acceso a servicios, la plena participación en espacios de decisión (...) para promover una vida libre de violencia en razón de género.
- Las organizaciones y redes de mujeres lograron la inscripción de los derechos políticos de las mujeres en la actual Constitución política del Estado, en los artículos referidos a la Discriminación de género (Art.14); Respeto a la equidad de género (Art. 8 y Art. 300 N.º 30); Derecho a vivir sin violencia de género en ámbitos privado y público (Art. 15); Derecho al trabajo digno, sin discriminación y con igual salario (Art. 48); Derechos políticos de las mujeres (Art.147 y Art. 210).

## 6. DIFUSIÓN DE LA LEY EN AMÉRICA LATINA

ACOBOL presentó este proyecto de ley en seminarios latinoamericanos y la Comunidad Europea, con el fin de darlo a conocer en otros países. Nuestra iniciativa tuvo eco, por ejemplo, la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador elaboró y presentó su propio proyecto

7 Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas; Recomendaciones Finales del Comité Sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer en Bolivia, Recomendaciones 31 y 32, 15 de enero 2008, CEDAW/C/BOL/24), pag.5.

8 Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades: “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien”, 10 de diciembre del 2008, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, Gaceta Oficial de Bolivia , Decreto Supremo N.º 29850, 10 de Diciembre de 2008.

de Ley<sup>9</sup>. Asimismo, organizaciones internacionales como INSTRAW, Iknow Politics, One World Action y otras, promovieron foros-talleres-congresos para difundir la propuesta de Ley, específicamente desarrollaron una consulta en 15 países, cuyos resultados indican la necesidad de legislar el acoso y la violencia política contra las mujeres<sup>10</sup>.

## 7. CONCLUSIONES

Mostramos en este artículo la importancia de los problemas de acoso y violencia política contra las mujeres.

Consideramos que tales ataques constituyen una violación de los derechos ciudadanos y políticos y una amenaza para la salud física y mental de nuestras lideresas, sin que medie un castigo a los culpables, la reparación ni satisfacción material ni moral hacia las mujeres afectadas.

Describimos el proceso de construcción de una propuesta de Ley sobre la problemática, para su prevención y atención; y mostramos cómo el trabajo conjunto con otras organizaciones nacionales y las acciones y pronunciamientos de organizaciones internacionales favorecieron este proceso. Estos resultados muestran la importancia de las investigaciones que nacen de las organizaciones que representan a las mujeres, para la prevención de situaciones injustas y problemas de salud.

Actualmente, la situación de la mujer en el espacio político boliviano ha mejorado. El último gabinete ministerial cuenta por primera vez, con una participación del 50% de mujeres, así también, se logró una presencia de 47% de mujeres en el Senado, 25% en la Cámara de Diputados y 30% en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

A pesar de estos avances, el acoso y violencia política en razón de género sigue siendo una barrera fundamental para la participación política de las mujeres. Por ello, la aprobación de la Ley será de suma importancia para prevenir y sancionar el acoso y la violencia política en razón de género.

---

9 Anteproyecto de Ley Contra el Acoso y la violencia Política en Razón de Género, Margarita Carranco Ex vicealcaldesa del Distrito Metropolitano d equito, ex presidenta de la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador AMUME, elaborado por Dr. Antonio Machado y Dra. Irene Pasánte, Dirección Editorial, Rocio Aráuz Scretaria Técnica, Diseño Gráfico graphus, pág. 51-67.

10 Sistematización Foro; Mujeres y la nueva sociedad del debate, AECID- INSTRAW, proyecto Fortalecimiento y gobernabilidad con enfoque de género y la participación política de las mujeres en el ámbito local, Foro; Acoso y violencia política contra las mujeres ¿Hay que penalizarla?, págs.7-12, <http://www.un-instraw-org>.

## La participación ciudadana desde la perspectiva del género: Ecuador\*

Amanda Páez Moreno\*\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 17 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Inicia con un repaso del reconocimiento del derecho al sufragio de las mujeres en Ecuador, así como la institucionalización de otros derechos relacionados con la igualdad de mujeres y hombres y las diversidades de género, esto analizando la normativa y la jurisprudencia que sobre el tema se ha generado. Dedicar un acápite al análisis del tema de género en la justicia electoral y concluye que aun cuando existan avances en el proceso de participación social y política de las mujeres ecuatorianas, se evidencian sus límites y obstáculos al constatarse que son todavía pequeñas las cuotas efectivas de poder reservadas a las mujeres en los espacios públicos.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Cuotas de participación política / Paridad política / Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Género / Mujeres / Ecuador.

**Abstract:** It begins with an overview of the acknowledgment of the right of suffrage for women in Ecuador, as well as the institutionalization of other rights related to equality between women and men and gender diversity, through the analysis of the rules and jurisprudence on the issue. It presents a section on the analysis of gender in electoral justice and concludes that even with the progress in the process of social and political participation of Ecuadorian women, there are still obstacles evidenced by the small power quotas women have in the public arena.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / participation fee policy / political parity / Law Election / Electoral Justice / Gender / Women / Ecuador.

---

\* Ponencia presentada en el Panel sobre "Jurisprudencia electoral y género" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

\*\* Doctora en Leyes, ecuatoriana, email [servicio.ciudadano@tce.gob.ec](mailto:servicio.ciudadano@tce.gob.ec). Jueza vicepresidenta del Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador.

Este trabajo se realiza reconociendo la comprensión innovadora del feminismo de que la política es *“toda relación de poder en la que se expresan tensiones de fuerzas, pues lo político cruza las distintas relaciones sociales, desde las de pareja, familiares, laborales hasta aquellas tradicionalmente consideradas políticas que se desenvuelven en el espacio formal, institucional, de lo público”*.

El ejercicio de participación ciudadana, como se encuentra conceptualizada en la Constitución de 2008, ha significado un cambio radical con relación a las formas que se conocen en la democracia tradicional de los Estados modernos, incluido el ecuatoriano, ya que la intervención ciudadana se ha caracterizado por un bajo impacto de influencia en las esferas del poder político. En la práctica, los ámbitos de participación de la ciudadanía se han reducido exclusivamente a la designación de representantes, que tienen el encargo de adoptar las decisiones que en rigor le pertenecen al pueblo elector.

El temprano reconocimiento del derecho al sufragio de las mujeres en Ecuador, en comparación con otros países, así como la institucionalización de otros derechos relacionados con la igualdad de mujeres y hombres y las diversidades de género, no traen cambios sustanciales en el ejercicio de poder, de los patrones culturales imperantes y de las estructuras económicas y políticas que sostienen y reproducen la desigualdad. Lo expuesto tiene evidencia en los altibajos de la misma institucionalidad de género al interior del Estado, en el sistema político y en los espacios de incidencia a los que, con limitaciones *de jure* y *de facto*, tienen acceso clases, grupos y sectores tradicionalmente excluidos del poder.

En este modelo, la representación política es un sistema institucionalizado, en el cual la actuación de las personas que ocupan cargos de elección popular constituye la voluntad de la nación como un todo y no de sus electores individualmente considerados<sup>2</sup>, lo cual es cuestionado por quienes piensan que: *“La representación”* (...) es falsa y engañosa y no hace otra cosa que enmascarar la realidad, puesto que, ya en los hechos, los gobernantes no representan

1 Vega Ugalde, Silvia: *“Participación Política de la mujer”*. En: ACDI-SEPLAES. Entre los límites y las rupturas : las mujeres ecuatorianas en la década del 80. Quito, Ecuador: Editorial Mendieta. 1992. p. 277.

2 Prud'Homme, Jean-Francois. *Consulta Popular y Democracia Directa*. México D.F.: Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 21 y 22.



al pueblo, sino a las clases, partidos o grupos sociales y económicos a que pertenecen y bajo cuyo patrocinio directo o indirecto llegaron al poder, o sólo representan sus propios intereses”<sup>3</sup>.

En la tercera ola de reformas democráticas que ha vivido Latinoamérica, estos cuestionamientos han determinado que varios países incorporen mecanismos de participación ciudadana cuyo principal objetivo es contrarrestar los efectos negativos de la democracia representativa, para garantizar que la ciudadanía, de manera directa, sin intermediarios, pueda acceder a los espacios de decisión política y así influir en las decisiones que se adopten. Esto tendrá importantes efectos en la definición de las políticas y sus prioridades, porque no serán las personas representantes elegidas por el pueblo o sus delegados, quienes de manera unilateral adopten las decisiones.

Desde este sentido se evidencia la importancia que adquieren las instituciones de participación ciudadana; sin embargo, como herramientas jurídicas, su impacto dependerá de la frecuencia e intensidad con que sean ejercidas por las ciudadanas y los ciudadanos del país, es decir, su carácter innovador, que a decir de ciertos tratadistas, poseen como forma de subvertir al *statu quo*, solo se podrá cumplir en la medida en que haya un empoderamiento de estos institutos.

Remitidos a un campo mucho más problemático, podemos señalar que en el modelo de democracia representativa ha prevalecido un “espíritu elitista” en la configuración de los organismos de poder de la estructura estatal, cualquiera que ésta sea, sobre criterios más democráticos defendidos por autores como Jean Jacques Rousseau. Esto implicó por ejemplo, que los grandes propietarios de tierras, con el fin de evitar los riesgos que podía traer la democracia, es decir, la dictadura de la mayoría<sup>4</sup>, establecieran un sistema político que evitara el acceso al poder a la gran mayoría de personas de un país<sup>5</sup>.

3 Ordóñez, Hugo. Hacia la democracia participativa: la Constitución de 1998. Cuenca, Ecuador: Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999, p. 33. Existen otros autores que señalan este inconveniente como Escobar, Iván, “El Sistema representativo y la democracia semidirecta”, En: Concha, Hugo (coord.). Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: UNAM, 2002, pp. 136-139; PASCUAL, Jorge. “La Respuesta Popular”, Id., pp. 673 y 674.

4 Esto significaba que las masas ignorantes y desposeídas, que eran la mayoría en esos tiempos, y que sigue predominando en la mayoría de países con regímenes democráticos, podían utilizar el poder estatal para quitarles los bienes a las clases altas.

5 Gargadella, Roberto. Crisis de la representación política. México, D.F.: Fontamara, 1997, pp. 93-95. Este autor sostiene que el diseño de la democracia representativa asegura un modelo elitista, que busca desalentar la participación del pueblo.

En este modelo elitista se protegió a una clase social en discrimen de las minorías étnicas, culturales, religiosas y de las mujeres; se diseñó la política y las instituciones jurídicas del país en las siguientes décadas. Consecuentemente, cabe resaltar en este sentido el criterio de María José Añón, quien plantea que “el derecho a la igualdad se concibió para dar un trato neutral a las personas, pero en la práctica implicó que se protegió los derechos de una clase bien determinada, el hombre blanco”<sup>6</sup>.

Si bien en la actualidad existen sesgos de esta realidad, la normativa ecuatoriana ha evolucionado en los derechos de las mujeres y otras minorías o bien mayorías. El proceso ha sido lento, mas se han incorporado nuevas prácticas que abren espacios de participación de género y de otros grupos en la política, pero es evidente que falta mucho por hacer. Esta ponencia se centrará en el estudio de la evolución de la participación ciudadana de las mujeres en el Ecuador, la situación actual y las perspectivas y dificultades que aún enfrentamos para alcanzar la igualdad material.

## **1. LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS MUJERES EN ECUADOR**

La tendencia de las élites aristocráticas o latifundistas a restringir los derechos políticos, en especial el de participación en contiendas electorales, para la mayoría de personas, si bien no se plasmó en todas las constituciones que se generaron en esa época, existieron varias que lo hicieron, como es el caso de Ecuador; mientras que en otras no, como la Constitución norteamericana, aunque durante su proceso de elaboración, en las discusiones previas, sí se evidenció esta tendencia restrictiva, haciendo evidente el temor hacia la democracia concebida por Rousseau.

En Ecuador, se establecieron restricciones a los derechos de ciudadanía; patético es el ejemplo del artículo 12 de la Constitución de 1830 que consideraba ciudadanos a quienes cumplían con los siguientes requisitos:

- 1. Ser casado, o mayor de veintidós años;*
- 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero;*

---

6 Añón, María José. Igualdad, diferencia y desigualdades. México, D.F.: Fontamara, 2001, p. 20.



### 3. Saber leer y escribir

En esta disposición no se excluyen a las mujeres de los derechos políticos de manera expresa, pero en la práctica, la mujer no podía ejercer el derecho al voto, así como otras prerrogativas; esta sería la tónica que se imprimió en las siguientes constituciones hasta la de 1878. Sin embargo, es demostrativo que el Ecuador heredó los valores y prácticas del derecho colonial, en el que se daba a la mujer la calidad de incapaz relativa, sometida a la tutela del padre, en el caso de ser soltera, o del marido si estaba casada, idea reproducida en la filosofía política de la Ilustración.

La mentalidad de la época excluía la participación de las mujeres en la vida política del Estado, por lo que era innecesario hacer constar esta restricción de manera expresa<sup>7</sup>. La mujer era considerada como un ser inferior al hombre, cuyo lugar se encontraba restringido al ámbito familiar, por tanto, pese a no existir una prohibición expresa, la práctica social interpretaba la legislación en ese sentido.

Esta tradición de exclusión se explicitó en la Constitución de 1884, cuyo artículo 9 dispuso: *“Son ciudadanos los ecuatorianos varones que sepan leer y escribir, y hayan cumplido veintiún años o sean o hubieren sido casados”*.

Este hecho implicó que el tema de la exclusión de las mujeres se pusiera a debate; sin embargo, quienes estaban a favor del voto femenino no pudieron imponer sus opiniones, razón por la cual se incluyó, de manera expresa, que la calidad de ciudadano únicamente la tendrían los varones.

Resulta trascendente, entonces, que en las dos subsiguientes constituciones liberales, de 1897 y 1906, se eliminara el requisito de ser varón para ser considerado un ciudadano. Se sabe que, en el tiempo de la Revolución Liberal, las mujeres que participaron en la revolución liberal presionaron a Eloy Alfaro para que en la Constitución de 1897 se suprimiera la palabra varón en el concepto de ciudadanía<sup>8</sup>. En las discusiones que se mantuvieron para la promulgación de ambas constituciones, se puede notar claramente que sobre el análisis para reconocer el derecho

7 Rosero, Rocío y Maldonado, Viviana (coords.). *Re/construyendo: Historia de mujeres ecuatorianas*. Quito, Ecuador: TRAMA, p. 16.

8 Jiménez de Vega, Mercedes. “El voto femenino”. En: MORA, Luis (coord.). *Elecciones y Democracia en el Ecuador: análisis de procesos electorales*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1990, p. 77.

al voto de la mujer, se usa un lenguaje discriminador al asignarle un rol basado en la supuesta dualidad de características de género, es decir otorgarle el “carácter más moral” en relación con los hombres, que era garantía de moralización de la política por su participación en la esfera pública, frente a otros que explícitamente denunciaban los peligros de que la familia se vea afectada por esta participación. (Hasta hoy se dice que incluso la mujer trabaja mejor que los hombres, es más disciplinada, etc., etc., atribuyendo a la mujer ciertas cualidades abandonadas por muchos hombres por su práctica social).

Lo anterior refleja una de las críticas de las primeras feministas sobre la separación y la oposición entre las esferas pública y privada en la teoría y la práctica liberal y que: “persista la creencia de que la naturaleza de las mujeres es tal que lo correcto es que estén sometidas a los hombres y que el lugar que les corresponde es la esfera privada, doméstica. A su vez, para los hombres lo correcto es que habiten y gobiernen ambas esferas”<sup>9</sup>. En ese sentido, la dicotomía entre ambas esferas pretende ocultar la sujeción de la mujer al hombre.

Un cambio sustancial en este aspecto se logra el 19 de diciembre de 1895 (año de la revolución liberal), con la expedición del Decreto Supremo N.º 68 que declaraba a las mujeres jurídicamente habilitadas para el ejercicio de cargos públicos; así también, con la expedición de la legislación civil que disminuyó la situación de sujeción y dependencia de la mujer al hombre<sup>10</sup>.

Es más, bajo el amparo de la Constitución de 1906, la primera mujer ecuatoriana, Matilde Hidalgo de Prócel, sufragó en 1925, tras el pronunciamiento del Consejo de Estado que dictaminó que al no existir una prohibición expresa al voto femenino, la definición de ciudadanía establecida en la Constitución de 1906 debía entenderse que abarcaba tanto a hombres como mujeres<sup>11</sup>.

Posteriormente, para evitar el grado de ambigüedad generado por las dos constituciones liberales; en la Constitución de 1929, el artículo 13 reconoce de manera expresa la ciudadanía

9 Pateman, Carole. “Críticas Feministas a la Dicotomía Público/Privado”. En: Ávila, Ramiro, Salgado, Judith y Valladares, Lola. *El Género en el derecho: ensayos críticos*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 40.

10 Grijalva, Agustín. *Elecciones y representación política*. Quito: Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, 1998, pp. 95-98.

11 Rodríguez, Lilya. “El derecho al voto y la participación política de las mujeres”. En: Id, p. 85.



de la mujer, con lo cual se reconoce su derecho a sufragar y ser elegida: *“Es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir”*.

De esta manera, se equiparan los derechos políticos de hombres y mujeres, aunque esta equiparación no se traduciría en otros ámbitos como el civil, en donde la mujer aún era considerada incapaz relativa. Lo anterior pone de manifiesto que la asignación del rol en el ámbito doméstico no había cambiado, hecho que se vería ratificado en la Constitución de 1946, en la cual se vuelve a crear una diferencia al establecer el sufragio obligatorio sólo para los varones, manteniéndose facultativo para las mujeres, lo que hizo evidente la tradición en la preferencia de género por la sociedad ecuatoriana que seguía siendo que el rol de la mujer en el ejercicio del poder público no era primordial.

*Para ser elector se requiere estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía y reunir las demás condiciones exigidas por la Ley. Dentro de estas condiciones, el voto para las elecciones populares es obligatorio para el varón y facultativo para la mujer. La Ley determinará la sanción correspondiente por el incumplimiento de este deber. La Fuerza Pública garantiza la pureza de la función electoral. No tiene derecho al voto en el sufragio universal. Su representación será funcional.*

La equiparación definitiva de los derechos políticos de los hombres y mujeres se da en la Constitución de 1967, que en su artículo 70 hace obligatorio el voto para todas las ciudadanas y ciudadanos del Ecuador. Los resultados de esta participación tienen evidencia en los procesos políticos como electoras.

## 2. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES COMO ELECTORAS

Desde 1984, en que se tienen datos desagregados por sexo, podemos ver cómo la participación de la mujer en las votaciones ha ido aumentando hasta volverse, incluso, mayor a la de los hombres. En las elecciones de 1984, sufragó el 48,3% de mujeres en comparación con el sexo masculino que fue del 51,7%, lo cual demuestra una activa participación de este sector, es más, en las elecciones sucesivas, hubo un incremento importante de la participación femenina<sup>12</sup>. Permittiéndonos un amplio paréntesis, cabe una comparación de esta participación en elecciones recientes.

12 Jiménez de Vega, Mercedes. *Ibíd*em, p. 82.

En la última elección general llevada a cabo en el Ecuador, el 7 de mayo de 2011, la participación de las mujeres bordeó el 78,74% frente a los hombres que alcanzó el 76%. Sin embargo, esta mayor concurrencia a las urnas no es un elemento decisorio para poder afirmar que las mujeres tienen una participación más activa, ya que en la selección de las autoridades de elección popular, no alcanzan el mismo nivel de representación que los candidatos varones. El dato anterior refleja que este mayor porcentaje puede deberse al carácter obligatorio del voto y a los problemas que trae el no obtener el certificado de votación, el cual es requerido para la realización de una variedad de trámites, tanto ante organismos públicos como privados.

Esto implica que si bien existe una participación similar a la de los hombres en el ejercicio del sufragio activo, no es un elemento definitivo para establecer que las mujeres se han incorporado en similar porcentaje al de los hombres, en los espacios de participación política, lo que debe ser analizado sobre todo en el ejercicio de otros derechos de participación política. Para ese efecto, vamos a analizar el derecho al sufragio pasivo, afiliación y desafiliación de organizaciones políticas, ejercicio de cargos públicos, en especial los de dirección en los órganos estatales.

En el caso de participación de las mujeres en la política partidista, conviene analizar su intervención en las organizaciones políticas, ya sea como afiliadas, dirigentes y por último como candidatas a puestos de elección popular. En ese sentido, se observa que a pesar de que desde 1929 se reconocen y establecen derechos de ciudadanía, la participación de las mujeres en la política partidista es bastante posterior, incluso luego de que se hiciera obligatorio su voto, en 1967. Así, entre 1980 y 1989 sólo habían sido designadas máximas dirigentes dos mujeres, en los trece partidos registrados<sup>13</sup>; en otros cargos partidarios, en 1991 había 26 mujeres y 17 en cargos suplentes.

La baja participación a nivel de dirigencia se reproduce en las bases; así, en una encuesta realizada en 1984, se registró que las mujeres afiliadas representaban el 17%<sup>14</sup>. No se dispone de información actualizada sobre afiliación de hombres y mujeres a los partidos políticos, por no existir datos desgregados por género. Este hecho ha tenido un efecto real para que las mujeres sean elegidas en un cargo de representación popular.

13 Mora, Luis (coord.). Serie elecciones y democracia en el Ecuador: los partidos políticos, documentos básicos, Núm. 2. Quito: Corporación Editora Nacional, 1989.

14 Valdés, Teresa y Gomariz, Enrique (coords.). Mujeres latinoamericanas en Cifras: Ecuador. Madrid: Instituto de la Mujer y FLACSO.



Sin embargo, es importante observar cómo estos antecedentes de inclusión en los partidos políticos empiezan a tener un resultado decisivo en la elección de mujeres. Así, en 1984 acceden al Congreso 3 diputadas de los 68 escaños a elegirse, esta baja representación se mantendría incluso hasta las elecciones de 1996.

Sin embargo, lo que llama la atención de los datos disponibles no es que existían pocas mujeres dispuestas a participar en la política, sino que los partidos políticos las relegaban a un papel secundario, hecho que se demuestra claramente con el número de diputadas suplentes elegidas entre 1984 y 1988: 128 frente a 213 escaños titulares.

De ahí que el reconocimiento de la igualdad formal de hombres y mujeres no fuera suficiente para superar décadas de exclusión. A partir de la Constitución de 1998, se incorporaron disposiciones que garantizaban la participación equitativa en el goce de los derechos políticos de hombres y mujeres, mediante la adopción de medidas de acción afirmativa.

De estas medidas, una principal consistió en la asignación de cuotas para la conformación de la dirigencia de los partidos, las listas de candidatos, las instancias de decisión y dirección en el ámbito público y de la administración de justicia. Estas disposiciones constan en el artículo 102 de la Constitución de 1998.

*El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.*

De conformidad con la misma Constitución, para hacer viable esta disposición, en su disposición transitoria decimoséptima se estableció que la participación de mujeres en las listas para las elecciones pluripersonales debía alcanzar un veinte por ciento.

*Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes.*

La anterior disposición regía para las siguientes elecciones, a partir de la expedición de la Constitución de 1998, razón por la cual se reformó la Ley de Elecciones, vigente a la época, mediante la Ley N.º 2000-1, con la finalidad de aumentar el porcentaje de participación de género al 30%, tanto en los candidatos principales como suplentes. Este porcentaje se incrementaría

en un 5% en cada proceso electoral, hasta llegar a la paridad de género, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 102 de la Constitución. Esta norma fue de gran trascendencia, ya que no sólo estableció un plazo para llegar a la paridad de género, sino que también reconoció el principio de alternancia y secuencialidad.

Con esto se superó un abuso muy común de parte de las organizaciones políticas que solían presentar en sus listas de candidatos al grupo de mujeres al final de las mismas, solamente para cumplir con el requisito de participación necesario, lo cual reducía la posibilidad de alcanzar un escaño; salvo que una de las candidatas sea reconocida en el ambiente político nacional. Lo anterior originaba que en la composición del órgano pluripersonal no se visibilizara el porcentaje correspondiente a la cuota de género.

Esta misma reforma estableció que incumplir con esta disposición acarrearía la invalidez de la lista y por tanto el Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, de entonces, debían negar, de oficio o a petición de parte, la inscripción de aquella lista. Claro que dada la disposición legal, las declaratorias de invalidez se las daba de oficio por parte del órgano encargado.

Sin embargo, se requirió de sucesivas reformas al artículo 41 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Elecciones, para alcanzar la paridad de género y que los principios de alternancia y secuencia fueran entendidos en la fórmula hombre-mujer o viceversa, con equidad de género entre principales y suplentes<sup>15</sup>.

De esta manera, se superó una práctica muy común y que en principio fue avalada por este reglamento, que consistió en que los partidos políticos, al momento de presentar la lista, determinarían el criterio de alternancia y secuencialidad, con el consentimiento de todos los candidatos de esa lista. Esto originaba que hubiera listas en que se presentaban dos candidatos y dos candidatas y así hasta completar la lista, o tres candidatos y tres candidatas hasta completar la lista.

Lamentablemente, la disposición constitucional que obliga a una participación equitativa en la conformación de los partidos políticos no fue aplicada, a tal punto que no se reformó la

---

15 Estas reformas se dictaron por Resolución N.º 1 del Tribunal Supremo Electoral, publicada en Registro Oficial 384 de 23 de julio de 2004; Resolución N.º 5 del Tribunal Supremo Electoral, publicada en Registro Oficial 337 de 18 de agosto de 2006; y, Resolución N.º 7 del Tribunal Supremo Electoral, publicada en Registro Oficial 118 de 3 de julio de 2007.



Ley Orgánica de Partidos Políticos para que se pueda viabilizar esta disposición. Además, la inclusión de las mujeres en los órganos directivos de las instituciones públicas tampoco se efectivizó en la práctica.

La reforma reglamentaria tuvo significativo impacto en las subsiguientes elecciones, en cuanto a la inclusión de la mujer en los organismos pluripersonales. En las elecciones de 2002, esto significó que las mujeres alcanzaran una representación del 19%, frente a la obtenida en 1996 que fue tan solo del 4,88%. Este porcentaje se incrementaría paulatinamente en los años siguientes, hasta llegar al 2007, en que se elegirían los escaños para la asamblea constituyente, para lo cual las listas de candidaturas deberían estar conformadas por el 50% de mujeres de manera secuencial (mujer-hombre u hombre-mujer y así sucesivamente), llegando al 34,62%.

Es importante mencionar que los avances en la representación de género en los organismos de elección colegiados no han sido similares al caso de candidaturas unipersonales, donde si bien se han ampliado las candidaturas de mujeres no han sido elegidas en porcentajes importantes para ocupar esos cargos. Así, desde 1978 apenas se han elegido 7 prefectas provinciales; una situación parecida ocurre en el caso de las alcaldías.

Se debe reconocer que muchas veces las condiciones sociales no van de la mano de los cambios normativos, razón por la cual ciertas disposiciones, para equiparar las condiciones para el acceso de la mujer a la política, no han tenido el resultado esperado; también, debe considerarse la falta de oportunidades para que las mujeres ejerzan cargos públicos y conformen directivas de los partidos políticos, en los que además no se establecían criterios de participación proporcional entre hombres y mujeres. Sin embargo, y por aplicación de acciones positivas, se han ido abriendo espacios dentro de la organización estatal, bien entendido que aquellos mecanismos de perfeccionamiento de la democracia no han de confundirse con las acciones de beneficencia, sino que son acciones democráticas y de la ciudadanía que se apartan de las concesiones que graciosamente se aceptan, desde quienes tienen más poder o ventajas a favor de quienes, por las condiciones económico-sociales, se ven en situación de inferioridad o desventaja. El dar "el regalo" por quienes más tienen, que puede ser retirado en cuanto cesa la voluntad de mantenerlo, es comparable con las cuotas de participación por sexo que se aplican en el campo político, como ejemplo de esta concepción todavía predominante que no forma parte del concepto atinente a la democracia, puesto que no es vista desde una perspectiva de

derechos ni como parte de un acuerdo dirigido a perfeccionar las condiciones para que la democracia sea una realidad<sup>16</sup>.

A este respecto, el Tribunal Contencioso Electoral ha ratificado la importancia de esta medida de acción afirmativa:

*Tales disposiciones constitucionales se orientan al reconocimiento de derechos humanos, también reconocidos en diversos instrumentos internacionales, que establecen el derecho de todas las personas a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, y de manera particular, a ocupar cargos y ejercer todas las funciones públicas en cualquiera de los planos gubernamentales. Así los principios de alternabilidad y secuencia entre hombres y mujeres (...) constituye un mecanismo para contribuir a tales condiciones de igualdad en la integración de las listas, así como a las condiciones de elegibilidad. Todo lo mencionado tiene como finalidad tutelar la participación, en el entendido de que ésta compone un elemento sustancial de la democracia.<sup>17</sup>*

### 3. RÉGIMEN ACTUAL

Con la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador, en el año 2008, se fortalecieron muchos de los avances ya realizados por la Constitución de 1998 y la 16.<sup>a</sup> legislación secundaria en materia de la participación política de mujeres y hombres, para alcanzar igualdad en la política formal. Sin embargo, la trascendencia de esta norma marca un hito, porque se enfrenta de manera más decisiva a los roles y prejuicios que tradicionalmente están vinculados a las diferencias de género construidas culturalmente y asentadas en la estructura de la sociedad y en el sistema político. Una prueba de ello es que en las últimas elecciones de 2009, la representación de la mujer en el órgano legislativo alcanzó el 33,06%, porcentaje menor al de 2007, dato que nos indica que el establecimiento de las cuotas tiene sus límites.

La Constitución de 2008 vuelve a reconocer el principio de participación paritaria de hombres y mujeres en las directivas de los partidos políticos, que se encuentra recogida en el artículo 108, y la paridad y alternancia entre hombres y mujeres en las listas para elecciones pluripersonales en el artículo 116. A diferencia de lo ocurrido con la vigencia de la Norma

16 Soto, Clyde. "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social". En: Igualdad para una democracia incluyente. Edición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ASDI, USAID, 2009, p. 69

17 Tribunal Contencioso Electoral, Sentencia N.º 350-2009, 18-V-2009.



Suprema de 1998, bajo el actual régimen electoral se reguló el principio de participación equitativa en la conformación de las directivas de los partidos en el Código de la Democracia.

Por otro lado, en lo que se refiere a la conformación de los órganos de la función electoral, se exige de manera expresa que se respete el principio de paridad de género. Disposición que fue acatada por la Asamblea Nacional Constituyente, ya que en la conformación tanto del Consejo Nacional Electoral como del Tribunal Contencioso Electoral se nombraron a cinco miembros mujeres y cinco varones como titulares y suplentes, en cada uno de estos organismos. Este principio se reproduce de manera general para la conformación de todos los altos órganos colegiados del Estado.

Además, en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, se ratificaron e incluso se lograron avances adicionales, en torno a la disposición de la alternancia y secuencia, haciéndolo extensivo para las candidaturas de Prefectura y Viceprefectura, ya que los binomios deben ser de una mujer y un hombre o viceversa<sup>18</sup>. Además, en el caso de empate para el último escaño en elecciones pluripersonales entre un hombre y una mujer, esta última tendrá preferencia en la adjudicación del cargo<sup>19</sup>.

#### 4. CAMBIOS DE PARADIGMA

La Constitución de 2008 aborda el tema desde una perspectiva radicalmente diferente, pues además de centrarse en las diferencias entre hombres y mujeres, que implica adoptar ciertas medidas particulares, como el caso de la mujer embarazada, busca modificar el rol doméstico asignado a la mujer, reconociendo que el hombre también es parte de estas actividades. De esta manera, nos adscribimos a Joan Williams quien sostiene:

*La sensibilidad al género y al poder brindará pautas para el diseño de medidas correctivas para lograr igualdad de género. Primero, los privilegios tradicionales de los hombres deberían extenderse a las mujeres que desempeñan roles tradicionalmente masculinos. Segundo, las desventajas tradicionales de las mujeres deberían ser eliminadas para ambos sexos, pretender extenderlas a los hombres, inevitablemente resultará ser una ficción(...) los privilegios tradicionales de las mujeres deberían extenderse a los hombres que desempeñan*

18 Véase Código de la Democracia, artículo 163.

19 Véase Código de la Democracia, artículo 165.

*roles tradicionalmente femeninos, cambiando el objetivo de ellos, de sexo (forma del cuerpo) a género (roles sociales)<sup>20</sup>. (El subrayado es nuestro)*

El artículo 67, inciso 1 de la Constitución, reconoce la igualdad de derechos y oportunidades de los integrantes de la familia<sup>21</sup>, y en su artículo 69 se establece: la maternidad y paternidad responsables y se les asigna a ambos las responsabilidades domésticas, en especial cuando se encuentren separados; igualdad de derechos en la administración de la sociedad conyugal y la sociedad de bienes; la protección estatal a quienes sean jefas y jefes de familia, sin importar el género; y, la promoción estatal de la corresponsabilidad materna y paterna<sup>22</sup>. Por último, el artículo 333 reconoce el trabajo doméstico y el cuidado humano que se realiza en los hogares, sin establecer a un sexo determinado el cumplimiento de este rol<sup>23</sup>.

Además, se establece como un principio transversal dentro de la formulación de las políticas públicas y para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, la incorporación de criterios de género, lo cual implica que no se adoptarán medidas en relación al sexo, sino por los roles de género, independientemente de que estos oficios sean realizados por hombres o mujeres.

Con el respaldo normativo de la Constitución, las políticas y acciones de los diferentes organismos estatales deben encaminarse a que se eliminen esos prejuicios, para pasar a la

20 Williams, Joan. "Igualdad sin Discriminación". En: Ávila, Ramiro, Salgado, Judith y Valladares, Lola. El género en el derecho: ensayos críticos. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 273.

21 Constitución de la República del Ecuador, artículo 67, inc. 1: "Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes".

22 Íd., artículo 69, numerales 1, 3, 4 y 5: "Para proteger los derechos de las personas integrantes de la familia: 1. Se promoverá la maternidad y paternidad responsables; la madre y el padre estarán obligados al cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, en particular cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo. 3. El Estado garantizará la igualdad de derechos en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal y de la sociedad de bienes. 4. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones, y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa. 5. El Estado promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre madres, padres, hijas e hijos (...)"

23 Íd., artículo 333: "Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley".



práctica de igualdad de género y desmitificar los roles. El Ejecutivo ha lanzado algunas campañas informativas en este aspecto; ha conformado el gabinete de forma paritaria, en otros. En el Legislativo, se han aprobado algunas reformas legales para la equiparación de los roles, especial mención merece la licencia de paternidad, como una manera de involucrar al padre en las responsabilidades del cuidado infantil.

## 5. EL GÉNERO EN LA JUSTICIA ELECTORAL

Desde el punto de vista institucional, el principio de paridad de género en la conformación de los máximos órganos directivos de las instituciones del Estado fue aplicado para la conformación de los miembros de la función electoral. En el caso específico del Tribunal Contencioso Electoral, en lo que se refiere a la conformación de su pleno, actualmente existen tres mujeres, dos de las cuales ocupan los cargos de Presidenta y Vicepresidenta.

En el ámbito jurisdiccional, es indudable que una de las garantías de la justicia electoral es la imparcialidad, es decir, que el género no puede otorgar a las mujeres privilegios para acceder a la justicia, so pena de afectar el principio de igualdad. En ese sentido, no se han establecido mecanismos de acción afirmativa en el campo del procedimiento contencioso electoral.

Esto significa que las medidas antes citadas sobre las cuotas de participación en las candidaturas pluripersonales, la integración de las directivas de los partidos, entre otras, deben ser tomadas en cuenta por los jueces electorales al momento de adoptar una decisión, pero siempre garantizando a las partes, independientemente de su género, el debido proceso y los demás derechos de protección consagrados por la Constitución.

Sin embargo, en ciertos casos, la actuación del Tribunal Contencioso Electoral deberá tomar en cuenta el factor del género, para realizar una interpretación que más se ajuste al principio que dispone la Constitución y que busca equiparar a los hombres y mujeres, reconociendo un trato preferencial cuando se trata de los roles de género, independientemente de quien los haga.

Por esta visión, el Tribunal Contencioso Electoral resolvió la Causa N.º 020-2010, en la cual se apelaba la sanción impuesta por el Consejo Nacional Electoral a una tesorera única de campaña, por el incumplimiento de las cuentas de campaña, con la pérdida por dos años de los derechos de participación. La recurrente argumentó que no pudo cumplir con su obligación

porque consiguió un trabajo en una hostería que se encontraba lejos del lugar de presentación de las cuentas y de difícil acceso. Al ser ella el único sustento familiar, pues el padre de los menores no cumplía con sus obligaciones paternas, no podía rechazar este empleo, so pena de afectar las fuentes de ingreso para sus hijos.

En este caso, el Tribunal Contencioso Electoral sin tomar una postura en relación al sexo de la recurrente, hizo un análisis del rol de género que tenía como jefa de hogar. En ese sentido sostuvo que la obligación que tenía la Tesorera Única de Campaña contribuye al cumplimiento del derecho a la igualdad en la contienda electoral, y por tanto, en el presente caso, entra en colisión con otros derechos fundamentales como el derecho al trabajo, que al ser ejercido, permite concretar el mandato constitucional de protección prioritaria a un grupo vulnerable, así como velar por el interés superior de los niños, que se verificará con la vigencia plena de los derechos a la educación, salud, alimentación y seguridad social. Por lo que, en este caso, cabe la aplicación del juicio de ponderación plenamente reconocido y válido para la absolución de dichas contradicciones, en el marco del cumplimiento de los principios de irrenunciabilidad, interdependencia y *pro homine*.

Al existir en el caso principios y derechos en colisión, fue el criterio de ponderación el que permitió que hubiera un peso definitivo relevante y preferente del uno frente al otro; sin que ello significara declarar de mayor jerarquía al principio o derecho que se acoge ni tampoco como inválido al que se desplaza, de manera que el Tribunal consideró que el derecho al trabajo, a la alimentación, a la salud, educación, vivienda, entre otros derechos de la recurrente, así como el interés superior del niño, debieron ser satisfechos preferentemente, frente al derecho a la igualdad en la contienda electoral, del cual, la obligación de presentar las cuentas de campaña es un mecanismo para asegurar su cumplimiento.

Este precedente supera el discurso de iguales pero diferentes, de tal manera que el criterio se puede aplicar incluso en el caso de que un hombre se encuentre en la misma situación.

## 6. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Es indudable que desde 1929 la normativa electoral ecuatoriana ha evolucionado en el sentido no sólo de reconocer la igualdad formal entre hombres y mujeres en todos los ámbitos públicos y privados de la sociedad, sin embargo, hemos de coincidir con la socióloga ecuatoriana Silvia Vega Ugalde, quien señala que aun cuando existan avances en el proceso de



participación social y política de las mujeres ecuatorianas, se evidencian sus límites y obstáculos al constatarse que son todavía pequeñas las cuotas efectivas de poder reservadas a las mujeres en los espacios públicos, pues los estereotipos culturales que asignan a la mujer el rol doméstico de madre y esposa están todavía muy arraigados en la familia, en la iglesia, en las escuelas y colegios, en el mundo laboral, académico y político.

De ahí que Vega Ugalde planteara la necesidad de diferenciar dos ámbitos de propuestas en este tema de la participación política de las mujeres: uno que atañe al sujeto social mujer y otro referido a las instituciones políticas de la sociedad, aunque evidentemente ambos se condicionan mutuamente, para afirmar que sólo una mayor presión social de las mujeres puede lograr cambios sustanciales a nivel político a favor de su igualdad, sobre la base del fortalecimiento de la conciencia de género y de organización de los distintos sectores de mujeres: sindical, barrial, indígena, profesional, etc., con ayuda de mecanismos como el conocimiento más profundo de la situación de la mujer en esos ámbitos, mediante investigación concreta; capacitación y educación de género y, entre otros, la promoción de eventos de discusión en los espacios mixtos<sup>24</sup>.

---

24 Vega Ugalde, Silvia. Óp. cit., p. 307



## Participación política de las mujeres en Chile 2011\*

Sonia Araneda Briones\*\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 16 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Panorama de la participación política de las mujeres en Chile. Inicia con un repaso del sistema electoral y la legislación existente, si bien en el país las cuotas de participación política de la mujer no están reguladas de forma específica y no se cuenta con legislación o norma sobre cuotas de género, cabe destacar los avances jurisprudenciales que en materia de género ha realizado el Tribunal Constitucional de Chile, en lo tocante a resguardar la garantía constitucional de la igualdad ante la ley.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Género / Legislación electoral / Puestos de elección popular / Mujeres / Chile.

**Abstract:** Panorama of the political participation of women in Chile. It begins with a review of the electoral system and current legislation. Although the country quotas for women political participation are not specifically regulated and there is no legislation or regulation on gender quotas, it is important to point out the jurisprudential advances in terms of Gender that Chile's Constitutional Court has made, particularly with regard to safeguarding the constitutional guarantee of equality before the law.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / Gender / Electoral legislation / Popular election posts / Women / Chile.

---

\* Ponencia presentada en el Panel sobre "Jurisprudencia electoral con perspectiva de género" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

\*\* Abogada, chilena, email: tribunaltce@gmail.com . Ministra del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile.

## 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

### a. *Acerca de la competencia del Tribunal Calificador de Elecciones*

Distintas normas jurídicas en diversos ámbitos promueven el principio de igualdad de género, prohibiendo cualquier tipo de discriminación por razones de sexo.

Por igualdad entre los sexos se entiende que hombres y mujeres tienen los mismos derechos, obligaciones y oportunidades.

Al respecto, hay que señalar que el Tribunal Calificador de Elecciones no tiene -en la actualidad- competencias específicas que le permitan conocer y fallar causas relacionadas con la materia de género (por ejemplo: Recursos de Amparo Electoral, aplicación de normativas de cuotas, etc.).

Sin embargo, como órgano garante de la democracia, no puede estar ajeno al debate sobre aspectos esenciales de un sistema democrático de gobierno, en que resulta fundamental que exista una real oportunidad y posibilidad de ser elegido, para todos los ciudadanos, sean estos hombres o mujeres.

Nuestro país ha desarrollado con el tiempo grandes esfuerzos para perfeccionar el Sistema Electoral, que han tenido en vista incrementar el reconocimiento de garantías, sobre la base del objetivo fundamental de profundizar los valores de una democracia moderna, como la búsqueda de mayor participación, transparencia y probidad en el ejercicio de las funciones públicas.

Por tanto, en pos de seguir desarrollando el anhelo democrático, debemos reconocer que el enfoque de género se ha vuelto cada vez más necesario, para salvar las desigualdades que se generan en nuestro sistema electoral y en general en la sociedad.

La desigualdad a partir de la diferencia de los sexos ha condicionado la participación de la mujer tanto en el ámbito privado como en el público. En este último, Chile muestra índices bajos de participación y representatividad, por lo que consideramos de suma importancia estas instancias de diálogo y aprendizaje en pos de incrementar y garantizar la participación política de la mujer.

### ***b) Principios que legitiman la perspectiva de género***

Los valores que dan soporte a la democracia pueden resumirse en el respeto de la persona humana, a través del reconocimiento de su dignidad, libertad e igualdad; el establecimiento de la finalidad del Estado, tendiente a buscar el bien común de la sociedad; la consagración de la soberanía popular; el establecimiento de los derechos y garantías de las personas; el pluralismo y el reconocimiento de los grupos intermedios; y, en nuestro caso, el establecimiento de reglas claras en cuanto al sistema electoral imperante y el reconocimiento de la debida independencia, autonomía e imparcialidad de los Órganos Electorales, encargados de otorgar la debida legitimidad de los actos y el respeto de los derechos electorales, que se encuentran ampliamente consagrados, además de contemplarse los mecanismos suficientes para asegurar su cumplimiento.

Chile ha reconocido dichos valores, mediante la consagración a nivel constitucional de los derechos, deberes y garantías en que ellos se traducen, y es por ello que toda valoración interpretativa realizada por la Justicia Electoral ha tenido a dichos valores como rectores de todas sus decisiones.

Debido a la diversidad de materias que le competen conocer a este máximo Tribunal Electoral, es que se pueden identificar a lo largo de su historia diversos criterios de valoración e interpretación judicial, que han servido de orientación sobre la correcta interpretación de la normativa legal y los principios que deben determinar el desenvolvimiento electoral.

Es así como los principios de equidad, igualdad y pro participación se han presentado como criterios orientadores de nuestra labor jurisdiccional, y lo son también para una perspectiva de género de la función de la Justicia Electoral.

## **2. LEGISLACIÓN O REGLAMENTACIÓN VIGENTE CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

En Chile, no existe legislación o norma sobre cuotas de género. Las cuotas de participación política de la mujer no están reguladas de forma específica.

Sin embargo, podemos señalar que en materia constitucional y legislativa, distintas disposiciones pretenden garantizar la participación e igualdad entre hombres y mujeres.

En materia constitucional, la Carta Fundamental de Chile establece en el Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad que:

*“Capítulo I*

*BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD*

*Artículo 1º.-Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.*

*La familia es el núcleo único fundamental de la sociedad. El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.*

*El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.*

*Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.*

Además, el Capítulo III de los Derechos y Deberes Constitucionales, en su artículo 19, número 2 establece que:

*“Capítulo III*

*DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES*

*Artículo 19.-La Constitución asegura a todas las personas:*

*2.º-La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre.*

*Hombres y mujeres son iguales ante la ley.*

*Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias;*

*; (...)”.*

En materia legislativa, existe variada normativa que beneficia a la mujer en diversos aspectos. A modo ejemplar, desde 1998 se publican las siguientes leyes:

MATERIA	LEY NÚMERO	PUBLICACIÓN
Modifica el Código Penal para establecer y sancionar el delito de "femicidio".	20.480 <sup>1</sup>	18 de diciembre de 2010
Ley General de Educación. Establece que el embarazo y la maternidad no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos educacionales.	20.370 <sup>2</sup>	12 de septiembre de 2010
Hace extensivo permiso a la madre en caso de adopción de un menor.	20.367 <sup>3</sup>	07 de agosto de 2009
Resguarda el derecho a la Igualdad en las Remuneraciones y el procedimiento para reclamar su infracción	20.348 <sup>4</sup>	19 de junio de 2009

1 5) Agrégase, en el artículo 370 bis (...) b) Incorpórese el siguiente inciso segundo: "Si la víctima del delito descrito en el inciso precedente es o ha sido la cónyuge o la conviviente de su autor, el delito tendrá el nombre de femicidio".

2 Artículo 11.-El embarazo y la maternidad en ningún caso constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel, debiendo estos últimos otorgar las facilidades académicas y administrativas que permitan el cumplimiento de ambos objetivos.

3 Artículo único. -Agrégase en el inciso segundo del artículo 195 del Código del Trabajo, entre el sustantivo "padre" y la conjunción "que" la siguiente expresión "o la madre, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 200". "Art. 195. Las trabajadoras tendrán derecho a un descanso de maternidad de seis semanas antes del parto y doce semanas después de él.

El padre tendrá derecho a un permiso pagado de cinco días en caso de nacimiento de un hijo, el que podrá utilizar a su elección desde el momento del parto, y en este caso será de forma continua, excluyendo el descanso semanal, o distribuirlo dentro del primer mes desde la fecha del nacimiento. Este permiso también se otorgará al padre o la madre, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 200, que se le conceda la adopción de un hijo, contado desde la respectiva sentencia definitiva. Este derecho es irrenunciable".

4 1. Agrégase el siguiente artículo 62 bis, nuevo:

"Artículo 62 bis.-El empleador deberá dar cumplimiento al principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo, no siendo consideradas arbitrarias las diferencias objetivas en las remuneraciones que se funden, entre otras razones, en las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad.

Las denuncias que se realicen invocando el presente artículo, se sustanciarán en conformidad al párrafo 6º del Capítulo II del Título I del Libro V de este Código, una vez que se encuentre concluido el procedimiento de reclamación previsto para estos efectos en el reglamento interno de la empresa".



MATERIA	LEY NÚMERO	PUBLICACIÓN
Reforma previsional.  Buscó disminuir las principales brechas de género existentes que afectan principalmente a mujeres, tales como los efectos de las bajas densidades de cotización, la cobertura y los montos de pensiones, posibilitando por esta vía que las mujeres accedan una mejor pensión.	20.255 <sup>5</sup>	17 de marzo de 2008

5 TÍTULO III Normas sobre Equidad de Género y Afiliados Jóvenes. Párrafo primero. Bonificación por hijo para las mujeres.

Artículo 74.-La mujer que cumpla con el requisito de permanencia establecido en la letra c) del artículo 3.º de esta ley, y que sólo se encuentre afiliada al sistema de pensiones del decreto ley N.º 3.500, de 1980, o sea beneficiaria de una pensión básica solidaria de vejez o que, sin ser afiliada a un régimen previsional perciba una pensión de sobrevivencia en los términos que se establece en los artículos siguientes, tendrá derecho, por cada hijo nacido vivo, a una bonificación en conformidad con las normas del presente párrafo.

Artículo 75.-La bonificación consistirá en un aporte estatal equivalente al 10% de dieciocho ingresos mínimos, correspondientes a aquel fijado para los trabajadores mayores de 18 años de edad y hasta los 65 años, vigente en el mes de nacimiento del hijo.

Al monto total de cada una de las bonificaciones resultantes de acuerdo al procedimiento señalado en el inciso anterior, se le aplicará una tasa de rentabilidad por cada mes completo, contado desde el mes del nacimiento del respectivo hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, se aplicará una tasa de rentabilidad equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de todos los Fondos Tipo C, descontado el porcentaje que represente sobre los Fondos de Pensiones el total de ingresos de las Administradoras de Fondos de Pensiones por concepto de las comisiones a que se refiere el inciso segundo del artículo 28 del decreto ley N.º 3.500, de 1980, con exclusión de la parte destinada al pago de la prima del contrato de seguro a que se refiere el artículo 59 del mismo cuerpo legal.

Artículo 76.-A la mujer afiliada al sistema del decreto ley N.º 3.500, de 1980, se le enterará la bonificación en la cuenta de capitalización individual en el mes siguiente a aquel en que cumpla los 65 años de edad.

Respecto de la mujer que sea beneficiaria de pensión básica solidaria de vejez, el Instituto de Previsión Social le calculará una pensión autofinanciada de referencia, que se determinará según el procedimiento establecido en la letra g) del artículo 2.º de la presente ley, considerando como su saldo la o las bonificaciones que por hijo nacido vivo le correspondan. El resultado de este cálculo incrementará su pensión básica solidaria.

En el caso de una mujer que perciba una pensión de sobrevivencia, que se origine del sistema del decreto ley N.º 3.500, de 1980, o que sea otorgada por el Instituto de Normalización Previsional, sin ser adicionalmente afiliada a cualquier régimen previsional, se procederá a incorporar la o las bonificaciones, en la misma forma indicada en el inciso precedente. En este caso, el monto resultante se sumará al aporte previsional solidario que le corresponda.

Artículo 77.-Para hacer efectiva la bonificación, las beneficiarias deberán solicitarla al Instituto de Previsión Social, entidad que determinará su monto, ya sea para integrarla en la cuenta de capitalización individual o para efectuar los cálculos antes dispuestos, según corresponda.

Artículo 78.-En el caso de adopción tendrán derecho a la bonificación, tanto las madres biológicas como las adoptivas. Cuando la solicitud es presentada por la madre biológica, el Instituto de Previsión Social requerirá reservadamente los antecedentes que obren en poder de la Dirección Nacional del Registro Civil, para lo cual bastará establecer el número de hijos nacidos vivos de la madre requirente y las fechas de su nacimiento".



MATERIA	LEY NÚMERO	PUBLICACIÓN
Establece el derecho de las madres trabajadoras a amamantar a sus hijos aún cuando no exista sala cuna.	20.166 <sup>6</sup>	12 de febrero de 2007
Violencia intrafamiliar.	20.066 <sup>7</sup>	07 de octubre de 2005
Acoso sexual.	20.005 <sup>8</sup>	18 de marzo de 2005
Subrogación para las mujeres Alcaldes en el período de pre y post natal.	19.852 <sup>9</sup>	08 de enero de 2003

6 2. Sustitúyese el artículo 206, por el siguiente:

“Artículo 206.-Las trabajadoras tendrán derecho a disponer, a lo menos, de una hora al día, para dar alimento a sus hijos menores de dos años. Este derecho podrá ejercerse de alguna de las siguientes formas a acordar con el empleador:

a) En cualquier momento dentro de la jornada de trabajo.

b) Dividiéndolo, a solicitud de la interesada, en dos porciones. El derecho a alimentar consagrado en el inciso primero, no podrá ser renunciado en forma alguna y le será aplicable a toda trabajadora que tenga hijos menores de dos años, aun cuando no goce del derecho a sala cuna, según lo preceptuado en el artículo 203.

Tratándose de empresas que estén obligadas a lo preceptuado en el artículo 203, el período de tiempo a que se refiere el inciso primero se ampliará al necesario para el viaje de ida y vuelta de la madre para dar alimentos a sus hijos. En este caso, el empleador pagará el valor de los pasajes por el transporte que deba emplearse para la ida y regreso de la madre.

c) Postergando o adelantando en media hora, o en una hora, el inicio o el término de la jornada de trabajo.

Este derecho podrá ser ejercido preferentemente en la sala cuna, o en el lugar en que se encuentre el menor.

Para todos los efectos legales, el tiempo utilizado se considerará como trabajado”.

7 Artículo 3.º- Prevención y Asistencia. El Estado adoptará políticas orientadas a prevenir la violencia intrafamiliar, en especial contra la mujer, los adultos mayores y los niños, y a prestar asistencia a las víctimas.

Entre otras medidas, implementará las siguientes: a) Incorporar en los planes y programas de estudio contenidos dirigidos a modificar las conductas que favorecen, estimulan o perpetúan la violencia intrafamiliar; b) Desarrollar planes de capacitación para los funcionarios públicos que intervengan en la aplicación de esta ley; c) Desarrollar políticas y programas de seguridad pública para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar; d) Favorecer iniciativas de la sociedad civil para el logro de los objetivos de esta ley; e) Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales suscritos por el Estado de Chile, y f) Crear y mantener sistemas de información y registros estadísticos en relación con la violencia intrafamiliar.

8 Artículo 1.º-Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código del Trabajo:

1.-Modifícase el artículo 2.º del siguiente modo:

a) Intercálase el siguiente inciso segundo, nuevo, pasando los actuales incisos segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, a ser tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno, respectivamente:

“Las relaciones laborales deberán siempre fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona. Es contrario a ella, entre otras conductas, el acoso sexual, entendiéndose por tal el que una persona realice en forma indebida, por cualquier medio, requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo.”

9 Artículo único.- Modifícase el artículo 62 de la ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N.º 1-19704, de 2002, del Ministerio del Interior, de la siguiente forma:

“a) Agrégase, en su inciso primero, la siguiente oración final: “No obstante, si la ausencia o impedimento obedeciere a razones médicas o de salud que imposibiliten temporalmente el ejercicio del cargo, la subrogancia se extenderá hasta 130 días”.

b) Reemplázase su inciso tercero por el siguiente: Cuando el alcalde se encuentre afecto a una incapacidad temporal superior a cuarenta y cinco días, salvo en la situación prevista en la oración final del inciso primero, el concejo designará de entre sus miembros a un alcalde suplente, en sesión especialmente convocada al efecto, de conformidad a lo dispuesto en el inciso siguiente”.



MATERIA	LEY NÚMERO	PUBLICACIÓN
Obligación de instalar salas cunas en establecimientos industriales y de servicios.	19.824 <sup>10</sup>	30 de septiembre de 2002
Evita discriminación por edad y estado civil en la postulación a empleos.	19.739 <sup>11</sup>	6 de julio de 2001
Derecho de estudiantes embarazadas para acceder a establecimientos educacionales.	19.688 <sup>12</sup>	15 de abril de 2000
Establece igualdad jurídica entre hombres y mujeres (reforma constitucional).	19.611 <sup>13</sup>	16 de junio de 1999
Modifica el Código del Trabajo en materia de protección a la maternidad, se deroga la norma que marginaba a la trabajadora de casa particular como beneficiaria del fuero maternal.	19.591 <sup>14</sup>	09 noviembre de 1998
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.	342	16 de febrero de 2005
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.	1.640	11 de noviembre de 1998

FUENTE: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- 10 Artículo único.- Intercálase, en el inciso primero del artículo 203 del Código del Trabajo, entre las palabras “comerciales” y “administrados”, la frase “e industriales y de servicios”.
- 11 Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 2.º del Código del Trabajo:
- a) Intercálase, en el inciso segundo, entre la coma (,) que sigue a la palabra “sexo” y el término “sindicación”, la expresión “edad, estado civil,”.
- “Son contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación”.
- “Los actos de discriminación son las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.
- b) Incorpórase el siguiente inciso tercero, nuevo, pasando el actual inciso tercero a ser inciso cuarto:
- “Por lo anterior y sin perjuicio de otras disposiciones de este Código, son contrarias a dichos principios y constituyen una infracción a aquél, las ofertas de trabajo efectuadas por un empleador, directamente o a través de terceros y por cualquier medio, que señalen como un requisito para postular a ellas cualquiera de las condiciones referidas en el inciso precedente, a menos que se trate del requerimiento propio de la idoneidad de las personas para desempeñar una función”.
- 12 Artículo único.-Intercálase en el artículo 2.º de la ley N.º 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, a continuación del inciso segundo, el siguiente inciso, nuevo, pasando el inciso tercero a ser cuarto:
- “El embarazo y la maternidad, no constituirán impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel. Estos últimos deberán, además, otorgar las facilidades académicas del caso”.
- 13 Artículo único: Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República de Chile: “1) Sustitúyese en el inciso primero del artículo 1.º, la expresión “Los hombres” por “Las personas”, y 2) Agrégase, al final del párrafo primero del número 2.º del artículo 19, la oración “Hombres y mujeres son iguales ante la ley”.
- 14 1. Agrégase en el artículo 194, el siguiente inciso final, nuevo:
- “Ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadoras, su permanencia o renovación de contrato, la promoción o movilidad en su empleo, a la ausencia o existencia de embarazo, ni exigir para dichos fines certificado o examen alguno para verificar si se encuentra o no en estado de gravedad”.
2. Suprímese el inciso final del artículo 201.
3. Modifícase el artículo 203, del modo siguiente:
- a) Sustitúyese en el inciso primero la expresión inicial “Los establecimientos” por “Las empresas”.
- b) Reemplázase en el inciso tercero la frase “los establecimientos a que se refiere el inciso primero”, por “los establecimientos de las empresas a que se refiere el inciso primero”.
4. Agrégase en el inciso segundo del artículo 208, a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto y coma (;), la siguiente oración: “como asimismo aquellos empleadores que infrinjan lo dispuesto en el inciso final del artículo 194”.



En el ámbito internacional, Chile ha asumido voluntariamente obligaciones regionales sobre derechos humanos, destacando:

- 1) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por el Estado de Chile el 21 de agosto de 1990.
- 2) La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”), ratificada por el Estado de Chile el 15 de noviembre de 1996.
- 3) Estado Parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

A estos avances legislativos, deben agregarse los esfuerzos que realiza la Corte Suprema de Justicia de nuestro país, a través de su Unidad de Apoyo a la Reforma de Justicia de Familia, cuya idea central es el mejoramiento de la gestión en estas materias. La Unidad de Apoyo -cada vez que ha sido necesario- ha convocado a diversos actores externos del sistema, para abordar en conjunto materias específicas, tal como ha ocurrido con cuestiones referentes a la mediación y a la adopción, a la labor en audiencias de la Corporación de Asistencia Judicial y a las actividades del Sename, del Servicio Médico Legal y de Carabineros de Chile<sup>15</sup>.

Cabe agregar que, en materia legislativa laboral, si bien el Código del Trabajo chileno, al tratar de la “Protección a los Trabajadores” se refiere específicamente a la Protección de la Maternidad (artículos 194 a 208), en mi opinión, queda un trecho muy largo por recorrer en lo tocante a la debida custodia de la mujer trabajadora, por lo que quizá fuese conveniente efectuar una revisión conjunta de las normas de la justicia en nuestros países, en este aspecto.

### **3. REPRESENTACIÓN DE LA MUJER EN EL PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO**

#### **a) *Legislativo***

##### **a.1 Senado**

El Senado está compuesto por 38 miembros. Cuatro de ellos son mujeres, electas en el 2009 como senadoras, representando el 10.5% del total de miembros del Senado.

<sup>15</sup> Auto Acordado del Centro de Medidas Cautelares de los cuatro Tribunales de Familia de Santiago (03-09-2010); Auto Acordado sobre Gestión y Administración en Tribunales de Familia (20-05-2009).

Con posterioridad, el 2 de agosto de 2011, jura como Senadora doña Ena Von Baer, en reemplazo del exSenador Pablo Longueira, nombrado Ministro de Gobierno.

Senadoras:

1. Allende Bussi, Isabel  
Región: Región de Atacama | Circuns.: 3
2. Alvear Valenzuela, Soledad  
Región: Región Metropolitana | Circuns.: 8
3. Pérez San Martín, Lily  
Región: Región de Valparaíso | Circuns.: 5
4. Rincón González, Ximena  
Región: Región del Maule | Circuns.: 1
5. Von Baer Jahn, Ena  
Región: Región Metropolitana | Circuns.: 8

## a.2 Cámara de Diputados.

Nuestra Cámara de Diputados se compone de 120 miembros, 17 de los cuales son mujeres, configurando una representación de mujeres en la Cámara de un 14.17%.

### Diputadas

- |  |   |
|--|---|
| 1. Sra. María Angélica Cristi<br>* Región: RM<br>* Distrito: N.º24<br>* Partido: UDI | 3. Sra. Carolina Goic<br>* Región: XII<br>* Distrito: N.º60<br>* Partido: DC      |
| 2. Sra. Cristina Girardi<br>* Región: RM<br>* Distrito: N.º18<br>* Partido: PPD      | 4. Sra. María José Hoffmann<br>* Región: V<br>* Distrito: N.º15<br>* Partido: UDI |



- |     |   |     |  |
|-----|---|-----|--|
| 5.  | Sra. Marta Isasi<br>* Región: I<br>* Distrito: N.º 2<br>* Partido: IND        | 12. | Sra. María Antonieta Saa<br>* Región: RM<br>* Distrito: N.º 17<br>* Partido: PPD   |
| 6.  | Sra. Andrea Molina<br>* Región: V<br>* Distrito: N.º 10<br>* Partido: UDI     | 13. | Sra. Marcela Sabat<br>* Región: RM<br>* Distrito: N.º 21<br>* Partido: RN  |
| 7.  | Sra. Adriana Muñoz<br>* Región: IV<br>* Distrito: N.º 9<br>* Partido: PPD     | 14. | Sra. Alejandra Sepúlveda<br>(Expresidenta de la Cámara año 2010)<br>* Región: VI<br>* Distrito: N.º 34<br>* Partido: PRI |
| 8.  | Sra. Claudia Nogueira<br>* Región: RM<br>* Distrito: N.º 19<br>* Partido: UDI | 15. | Sra. Marisol Turres<br>* Región: X<br>* Distrito: N.º 57<br>* Partido: UDI   |
| 9.  | Sra. Clemira Pacheco<br>* Región: VIII<br>* Distrito: N.º 45<br>* Partido: PS | 16. | Sra. Ximena Vidal<br>* Región: RM<br>* Distrito: N.º 25<br>* Partido: PPD  |
| 10. | Sra. Denise Pascal<br>* Región: RM<br>* Distrito: N.º 31<br>* Partido: PS     | 17. | Sra. Mónica Zalaquett<br>* Región: RM<br>* Distrito: N.º 20<br>* Partido: UDI  |
| 11. | Sra. Karla Rubilar<br>* Región: RM<br>* Distrito: N.º 17<br>* Partido: RN     |     |  |

## **b) Ejecutivo**

El Gobierno de Chile se conforma de distintas autoridades de relevancia, destacando los ministros(as), subsecretarios(as) e intendentes(as).

### **b.1 Ministerios**

El Gobierno se compone de 22 Ministerios. Cinco de aquellos cargos están ocupados por mujeres, representando el 18%.

#### **Ministras**

1. Evelyn Matthei Fornet. Ministra del Trabajo y Previsión Social.
2. Catalina Parot Donoso. Ministra de Bienes Nacionales.
3. María Ignacia Benítez Pereira. Ministra del Medio Ambiente.
4. Carolina Schmidt Zaldívar. Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer.

### **b.2 Subsecretarías**

Los Ministerios se conforman con una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores son los subsecretarios, que tienen el carácter de colaboradores inmediatos del ministro. De los 32 Subsecretarios que actualmente conforman los Ministerios, 7 son mujeres, representando el 21%.

#### **Subsecretarías**

1. María Eugenia De la Fuente. Subsecretaria Ministerio Secretaría General de Gobierno.
2. Jaqueline Plass Wähling. Subsecretaria de Turismo.
3. Soledad Arellano Schmidt. Subsecretaria de Planificación.



4. Patricia Pérez Goldberg. Subsecretaria de Justicia.
5. Loreto Silva. Subsecretaria de Obras Públicas.
6. Gloria Hutt Hesse. Subsecretaria de Transportes.
7. Rosanna Costa. Directora de Presupuesto.

### **b.3 Intendencias**

La Intendencia es un órgano desconcentrado territorialmente, y es el representante inmediato del presidente de la República en el territorio de su jurisdicción, que es una región de Chile. En la actualidad existen 15 Intendencias, 4 de las cuales están dirigidas por mujeres, representando el 26%.

#### **Intendencias**

1. Luz Ebensperger Orrego. Intendente Región de Tarapacá.
2. Ximena Matas Quilodrán. Intendente Región de Atacama.
3. Pilar Cuevas Mardones. Intendente Región de Aysén.
4. Cecilia Pérez Jara. Intendente de la Región Metropolitana.

## **4. SISTEMAS DE CUOTAS O LEY DE PARIDAD**

Como ya se indicó en un comienzo, en Chile no existe legislación pertinente en la materia (ley de paridad o de cuotas), aunque algunos partidos consagran este sistema para sus directivas.

Por ejemplo, en los estatutos del Partido por la Democracia (PPD), se establece un principio de igualdad de oportunidades. El artículo 7.º de los estatutos dispone:

*El principio de igualdad de oportunidades entre los sexos se expresa en un mecanismo de acción positiva que establece que ni hombres ni mujeres podrán ocupar más del sesenta por ciento ni menos del cuarenta por ciento de los cargos de representación en los organismos colegiados partidarios, y en las candidaturas a cargos de elección popular. Este principio de acción positiva será aplicado toda vez que el (o la) candidato(a) beneficiado(a) por el mecanismo haya obtenido al menos la mitad más uno de los votos que tiene la candidata o candidato que no será electo, a pesar de haber recibido mayor votación.*

Actualmente y desde el año 2003, se encuentra en tramitación una iniciativa legal presentada por la diputada señora Isabel Allende (Boletín 3206-18) ante la Cámara de Diputados, por la cual se modifican diversos cuerpos legales, con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional.

Del Proyecto de Ley<sup>16</sup>:

N.º Boletín:	3206-18		
Título	Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional.		
Fecha de Ingreso	Jueves 13 de Marzo, 2003		
Iniciativa	Moción	Tipo de Proyecto	Proyecto de ley
Cámara de origen:	C. Diputados	Urgencia Actual	Sin urgencia
Etapas:	Primer trámite constitucional		
Subetapas:	Discusión general		

16 Fuente: <http://sil.senado.cl/pags/index.html>



Este proyecto de ley busca establecer un sistema de cuotas que permita a las mujeres aumentar su participación en la vida nacional, accediendo así a un mayor y más representativo número de cargos de responsabilidad, tanto al interior de los partidos políticos como a nivel de autoridades municipales y parlamentarias. Propone reformas en la Ley N.º 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos; en la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y en la Ley N.º 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, con el objeto de que tanto al interior de los órganos colegiados de dirección partidaria, como en la declaración de candidaturas para elecciones municipales y parlamentarias, se respete una proporción máxima de 60% de las candidaturas para un mismo sexo, estableciendo, al mismo tiempo, las respectivas sanciones para el caso de incumplimiento. El proyecto no contempla urgencia en su discusión, constando su última gestión en la Comisión respectiva, el 12 de mayo de 2010.

## 5. JURISPRUDENCIA SOBRE EL TEMA

Al respecto cabe reiterar -lo señalado a manera preliminar- que entre las competencias del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile no se encuentran aquellas relacionadas con la materia.

Sin embargo, cabe destacar los avances jurisprudenciales que en materia de género ha realizado el Tribunal Constitucional de Chile, en lo tocante a resguardar la garantía constitucional de la igualdad ante la ley.

Desde el año 2008, existen fallos relacionados con alzas en los precios de los planes de salud, en virtud de los contratos celebrados con Instituciones de Salud Previsional (Isapres). Por ejemplo, en la causa Rol 1348-09, sobre requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 38 ter de la Ley N.º 18.933, en virtud del cual la Institución de Salud Previsional Masvida adecua el precio del plan de salud contratado, por efecto del cambio de tramo de edad de la cónyuge beneficiaria del mismo plan. La decisión de la Magistratura Constitucional resolvió que la aplicación del precepto legal en la gestión pendiente resulta contraria a la Constitución, en el caso, al derecho de igualdad ante la ley y protección de la salud, dispuesto en los numerales 2.º y 9.º del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Como fundamento de su decisión, el Tribunal Constitucional señala que el texto constitucional hoy vigente contiene dos acápites destinados a precisar el entendimiento de la igualdad ante la ley y que revisten una importancia decisiva para la resolución del asunto, a saber: a) La consagración de la igualdad ante la ley de hombres y mujeres, y b) La prohibición a la ley y a la autoridad de establecer diferencias arbitrarias. (Considerando Cuadragésimo).

Agrega que el impugnado artículo 38 ter de la Ley N.º 18.933 incluye, en su inciso segundo, tres tipos de diferenciaciones o criterios para que las tablas de factores determinen los tipos de beneficiarios –y por ende el precio del plan–: sexo, condición de cotizante o carga, y los rangos de edad. Que de entre los tres criterios enunciados, deben distinguirse sexo y edad, por una parte, y condición de cotizante o carga, por la otra. Mientras que esta última obedece a una situación en la que cada persona se coloca contractualmente en el marco de la autonomía de la voluntad, el sexo y la edad son factores cuya existencia y evolución transcurren independientemente de la voluntad de las personas. (Considerando Quincuagésimosegundo y tercero).

Al respecto, concluye que la diferenciación por sexo y edad que permite el artículo 38 ter de la Ley N.º 18.933, impugnado en estos autos, establece un trato desigual para igualdades esenciales, como son: i) la igualdad en dignidad y derechos con que las personas nacen (inciso primero del artículo 1.º de la Constitución), ii) la igualdad de oportunidades como derecho de las personas en la participación en la vida nacional (inciso quinto del artículo 1.º de la Ley Fundamental), iii) la igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer (oración final del inciso primero del número 2.º del artículo 19 de la Constitución), y iv) la igualdad de acceso a las acciones de salud (inciso segundo del número 9.º del artículo 19 de la Constitución). (Considerando Quincuagésimo octavo).

Agrega que la diferenciación por sexo y edad que permite el artículo impugnado es arbitraria, expresión que el Diccionario de la Lengua Española define como “acto o proceder contrario a la justicia”. Independientemente de los conceptos que se tengan de justicia, ninguno resulta conciliable con el aumento de precio en la medida en que aumenta la vulnerabilidad de las personas por el paso del tiempo y la condición orgánica de mujer, como en el caso de autos. (Considerando Quincuagésimonoveno).

Finalmente, la Magistratura señala que de los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales expuestos, se concluye que la igualdad entre hombres y mujeres ante la ley es un principio



inherente a los derechos fundamentales, tanto en los ordenamientos jurídicos nacionales, como en el derecho internacional positivo, que abarca su dimensión *de iure* y *de facto* y que resulta de la equiparación de los derechos de la mujer respecto de los del hombre. De ahí que la tendencia aceptada sea la de impedir el menoscabo o la desventaja de la mujer respecto del hombre, en la consagración y el goce de los derechos. (Considerando Sexagésimocuarto). Por último, declara que la aplicación del precepto legal impugnado en la causa sobre recurso de protección Rol de Ingreso N.º 1.537-2008, seguida ante la Corte de Apelaciones de Talca, resulta contraria al derecho asegurado en el numeral 2.º del artículo 19 de la Carta Fundamental

## 6. INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE MONITOREO

En nuestro país, no sólo los Tribunales están llamados a resguardar y promover la participación política de la mujer, a saber, otros organismos fueron creados para tal cometido:

- a) **SERNAM.** El Servicio Nacional de la Mujer es el organismo creado por el Gobierno de Chile en 1991, para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La creación del SERNAM fue el resultado de la recuperación de la democracia y de la participación política y social de las mujeres.

Este organismo está encargado de colaborar con el Ejecutivo, en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de la familia.

### Funciones Estratégicas:

- Coordinación Intersectorial, Municipal y Asesoría Técnica, para incorporar criterios de Equidad de Género en las Políticas Públicas.
- Capacitación a funcionarios/as del sector público en materias de género.
- Reformas Legales.

- Modelos programáticos: Mejoramiento de la Empleabilidad y Condiciones Laborales de las Mujeres Trabajadoras Jefas de Hogar (MTJH); Sistema de Protección a las Víctimas de Violencia Intrafamiliar; Promoción de Derechos y de la Participación Social de las Mujeres; Buenas Prácticas Laborales.
  - Difusión de Temáticas de Género prioritarias a través de los medios de comunicación.
  - Acuerdos Internacionales en materias de género.
  - Información sobre la situación y brechas de discriminación que afectan a las mujeres.
- b) **Dirección del trabajo.** Es un Servicio Público descentralizado, supervigilado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social del Estado de Chile.

Dentro de la institución se contempla un canal de MUJER Y TRABAJO, que impulsa la plena igualdad de sexos reconocida en la Constitución Política del Estado y la no discriminación de la mujer en el ámbito laboral; por ejemplo, su acceso igualitario a la remuneración y los derechos que emanan de la maternidad: fuero, descansos, subsidios, asignación familiar, etc. La Dirección recibe –además– denuncias de prácticas discriminatorias.

## 7. CONCLUSIÓN

La democracia electoral nos impone el desafío de su perfeccionamiento, el que deberá responderse teniendo siempre en consideración la transparencia, equidad y eficacia de los procesos electorales.

Uno de aquellos desafíos es remediar el vacío de representación que se produce cuando las autoridades electas no reflejan fielmente la diversidad de que se compone la comunidad. Una parte importante de este vacío se sustenta en la desigualdad de género que caracteriza el acceso al ámbito público y político de las mujeres, en la mayoría de los países de nuestra región.



Ante la ausencia de mecanismos de acción positiva dirigidos a incrementar el acceso de las mujeres a cargos de poder, la actividad jurisdiccional electoral se presenta como gravitante y última barrera en la protección del acceso de la mujer a cargos de elección popular.

Aunque no exista norma específica, la Justicia Electoral podrá llevar a cabo esta labor, al propender y resguardar que todo ciudadano tenga derecho a elegir a sus representantes y ser elegido como tal. Ello es resguardado por nuestra Carta Fundamental, lo que plantea una asignación de competencias que exigen reconocer el goce y ejercicio de los derechos políticos y electorales en condiciones de igualdad que, sin embargo ante la omisión de procedimiento legal al efecto que permita ejercer tal tarea, no pueden los Tribunales rehusarla y para ello deberán interpretar en forma armónica las normas constitucionales y electorales que permitan un sano ejercicio democrático.

La reflexión e intercambio del conocimiento y experiencias sobre el desafío de incrementar la participación de la mujer en el sistema político y procesos electorales de América, es una vía adecuada para buscar el éxito en nuestra función, por esto agradezco esta invitación, la cual permite seguir garantizando y perfeccionando la democracia de nuestros países.

## LITERATURA CONSULTADA

*Constitución Política de la República de Chile.* Chile, 1980.

Partido por la Democracia. *Estatutos.* Chile: PPD, 1980.

*Proyecto de ley que Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública nacional.* En: <http://sil.senado.cl/pags/index.html>

Recurso de protección Rol de Ingreso N.º 1.537-2008. Corte de Apelaciones de Talca, Chile.



## Mecanismos de acceso de la mujer a la justicia electoral: Uruguay\*

Sandra Etcheverry Medina\*\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 17 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Inicia con un repaso del proceso de creación y funciones de la Corte Electoral de Uruguay, para analizar seguidamente la problemática de género, y en particular, los aspectos que intervienen en la participación de la mujer en el sistema de decisiones, cuando se refiere a participación ciudadana tanto a nivel del Estado, como en el seno de los Partidos, y en las Organizaciones de la Sociedad Civil: Sindicatos, Movimientos y Organizaciones Sociales.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Paridad política / Género / Mujeres / Sociedad Civil / Uruguay.

**Abstract:** It begins with an overview of the creation process and functions of the Electoral Court of Uruguay, in order to discuss gender issues and particularly the aspects involved in the participation of women in decision-making system when it comes to citizen participation at the state level, within the parties, and in the Civil Society Organizations: Unions, Social Movements and Organizations.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / Political parity / Gender / Women / Civil Society / Uruguay

---

\* Ponencia presentada en el Panel sobre "Mecanismos de acceso de la mujer a la justicia electoral" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

\*\* Uruguaya, email [setcheverry@corteelectoral.gub.uy](mailto:setcheverry@corteelectoral.gub.uy). Ministra de la Corte Electoral de Uruguay.

En primer lugar, para abordar este tema debemos saber cómo está regulada la justicia electoral en nuestro país y cuáles son sus características.

La Corte Electoral fue creada por ley, el 9 de enero de 1924 e inmediatamente, el 16 de enero de 1925 se crea la ley de Elecciones.

El Artículo 322 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, de 1967, con las modificaciones de 1996 y 2004, regula la organización, cometidos y funciones de la Corte Electoral; ésta es un organismo público autónomo encargado de organizar y fiscalizar los actos electorales, elecciones, referéndums sobre leyes, plebiscitos constitucionales.

Constituye además un tribunal en materia electoral, en todos aquellos casos en los cuales haya duda sobre el resultado en comicios sobre la elegibilidad de un ciudadano para un cargo o sobre la procedencia de realizar o no un plebiscito. Como ya lo mencionamos, su organización y funciones se encuentran reguladas por la sección XVIII de la Constitución de la República y por la ley 13882 (Arts.322-328). Una de sus tareas, además, consiste en llevar “Registro cívico nacional”, que es el padrón electoral de los ciudadanos con derecho a voto, a quienes se les emite el documento conocido como credencial cívica. Como es sabido, en nuestro país el voto es obligatorio y todo ciudadano mayor de 18 años debe registrarse ante la Corte Electoral, para obtener dicha documentación. Aquel ciudadano que quiere ser elegible, debe presentar sus hojas de votación ante la Corte Electoral para su registro previo a cada acto comicial; también se le ha conferido a esta misma Corte la organización y fiscalización de actos electorales a nivel de otros órganos del Estado como por ejemplo: Universidad de la República, Banco de Previsión Social y aquellas amparadas por otras leyes que comprenden Elecciones de Cooperativas, entre otras.

Está compuesta por nueve titulares con doble número de suplentes; cinco son designados por la Asamblea General en reunión de ambas cámaras, por 2/3 de votos del total de sus componentes; y los cuatro titulares restantes serán elegidos por la Asamblea General, por doble voto simultáneo conforme a un sistema de representación proporcional de acuerdo con el Art. 324 de la Constitución de la República. Sus resoluciones se adoptarán por mayoría de votos y para ser validas deben tener por lo menos el voto afirmativo de tres de los cinco miembros neutrales, salvo que se adopte por 2/3 de votos del total de sus componentes. Art. 326 de la Constitución.



El sistema electoral uruguayo es republicano representativo, lo cual en el tema que nos amerita es de fundamental importancia para el acceso de las mujeres a cargos electivos, al menos en teoría.

Es pertinente analizar la problemática de género en el Uruguay, y en particular, analizar los aspectos de la participación de la mujer en el sistema de decisiones, cuando nos referimos a participación ciudadana tanto a nivel del Estado, como en el seno de los partidos, y en las Organizaciones de la Sociedad Civil: Sindicatos, Movimientos y Organizaciones Sociales.

En las primeras décadas del Siglo XX, se aprobó un conjunto importante de leyes tendientes a mejorar la situación de la mujer, ejemplos de ello, Ley de Divorcio (1907), Ley de Descanso Semanal Obligatorio (1920); debido a que existían una mentalidad y una concepción de la sociedad predominantemente patriarcal, pero coincidían en privilegiar lo doméstico y la maternidad como la principal esfera de acción y el principal papel de la mujer.

En 1932, Uruguay fue el primer país en América Latina en consagrar la ciudadanía política femenina sin ningún tipo de restricción, ley 18927 del 16 de diciembre de 1932.

Las mujeres votan por primera vez en 1938, y en 1942, ingresan al parlamento las primeras legisladoras y senadoras. Sin embargo, hasta la dictadura, la presencia de mujeres en el parlamento nunca superó la tasa de representación femenina alcanzada en 1942: un 3,1%; en las primeras elecciones pos dictadura 1984, ninguna mujer fue electa como titular, las legislaturas siguientes mostraron un crecimiento continuo, pero moderado

Es a partir de la década del 80 que el tema de la participación política de la mujer adquiere un carácter específico, ya que con el proceso de redemocratización, las mujeres comenzaron a organizarse para aparecer en la escena pública, e incorporarse al sistema educativo, al mercado laboral en forma creciente. Y se fue entendiendo que la falta de poder de las mujeres en una sociedad que comenzó a depender cada vez más de ellas para superar múltiples situaciones adversas, comenzó a ser debidamente analizada y a tomarse en cuenta.

Basta con que nos detengamos en las características educativas donde las mujeres parecen haber logrado superar en mayor medida a los hombres, en sus niveles de instrucción, sobre todo si lo enfocamos a los estudios superiores, donde la relación ya en 1986 era de 59% a 41%, lo que indicaba una feminización de la matrícula universitaria, lo cual hablaba de

ciertas ventajas comparativas sobre los hombres. Pero llevado este alto nivel de instrucción a la incorporación al trabajo de unas y otros, vemos que se minimiza esa ventaja educativa para el desempeño de una actividad remunerada. Igualmente, a mayor educación de la mujer, igual persiste la discriminación salarial por género, pese a que en la última década se va atenuando.

Esto nos lleva a la desigualdad de género que sitúa al hombre en un grupo privilegiado, cuyo estatus superior es sostenido y reforzado por la ley, las políticas y los mecanismos institucionales que le aportan un tratamiento preferencial frente a la mujer.

El hecho de que la mujer trabaje o no, no parece tener mayor incidencia en sus valores, con respecto a su igualdad entre hombres y mujeres.

El trabajo extra doméstico incrementa la orientación a valores más igualitarios en mujeres, en estratos medios altos, pero no en estratos medios bajos, por lo que la autonomía para tomar decisiones parecería más bien estar indirectamente en esta dirección. En el caso de las mujeres de estratos bajos, al aumentar la sobrecarga de trabajo doméstico y extra doméstico, las sitúan al margen del camino hacia la autonomía para la toma de decisiones.

Estrictamente, el tema de la participación política de la mujer en el Uruguay lo tenemos que tomar dentro del contexto del sistema político uruguayo y del pluralismo democrático en los sistemas de partidos políticos.

En este contexto, la participación social nunca fue ajena a la lógica de acción política, si bien los sujetos colectivos que dominan la escena pública son los partidos políticos, también tenemos que contar, dentro de ellos, los movimientos sindicales y estudiantiles que no fueron campo fértil por excelencia de la actuación femenina.

Con el gobierno *de facto* en 1973, se incrementó la búsqueda de canales alternativos de participación y surgieron a comienzos del 80 grupos y movimientos sociales opuestos al estado, que se caracterizaron por reivindicaciones asociadas con problemas de calidad de vida de la población, y aquí surgieron movimientos exclusivamente de género, movimientos feministas donde la participación de la mujer fue mayoritaria.

Fue así como las mujeres de América Latina participaron activamente en la elaboración de nuevas Constituciones, modificaciones en la legislación electoral e institucionalización



del Estado. Todas estas intervenciones fueron posibles gracias al llamado triángulo de empoderamiento, constituido por el movimiento de mujeres, demócratas y feministas políticas. La experiencia de los países revela que la clave de los logros en la participación política femenina es la consolidación de alianza entre diferentes actores sensibles a los temas de equidad y género.

Antes de aprobarse la llamada ley de cuotas N.º 18476 en Uruguay, se presentaron en el Parlamento ocho proyectos desde el año 1988 hasta ahora, y esta ley es la segunda que se llega a discutir en Cámara. Se da una paradoja en nuestro país, ya que en 1932, Uruguay fue el primer país en América Latina en consagrar la ciudadanía política femenina sin ningún tipo de restricción (Ley N.º 8927 del 16 de diciembre de 1932). Sin embargo, actualmente es uno de los países del continente con menores tasas de representación femenina parlamentaria.

La subrepresentación de mujeres es un déficit democrático y, por tanto, violación de los derechos humanos, ya que esa exclusión le significa al país no contar con todas sus potencialidades en materia de recursos humanos, y se pierden los aportes de la mitad de la población (las mujeres en el Uruguay representan el 52%).

Al sancionarse estos mecanismos de participación política con la sanción del sistema de cuotas para los cargos de elección popular, aun cuando permite subsanar la desigualdad de género en la participación política, no asegura que se logre un acceso más equitativo para las mujeres en este campo. Como ya lo hemos mencionado, pesan elementos en la cultura política del país, el sistema electoral, mecanismos de género y un campo político de género fuerte y consolidado, por lo que la representación política constituye sí una equidad de género, pero real y simbólica, ya que es reflejo y consecuencia de la subordinación e invisibilidad femenina que subsiste en la sociedad actual.

Antes de avanzar en la consideración de ley N.º 18476 que aprobó la participación equitativa de mujeres y hombres para las elecciones de 2014 y 2015, es conveniente adelantar qué ha sucedido en las elecciones nacionales y departamentales 2009-2010 donde las mujeres han obtenido una mayor representación al 2004-2005:

- Parlamento: en 130 cargos, Senadores (31) y Diputados (99), fueron electas 18 titulares, 4 Senadoras y 14 Diputadas: 13,8%. En el 2004 eran 14 en total y representaban el 11,1%.

- Juntas Departamentales: de 589 ediles en todo el Uruguay son (31 en cada departamento), 106 son mujeres: 18% contra 17% del 2005.
- Alcaldías. en el recientemente creado tercer nivel de gobierno donde se crearon 89 alcaldías, 13 son presididas por mujeres, es decir, representan un 26%.
- Intendentes: de los 19, 3 son mujeres y representan el 15,7% contra el 0% en 2005.
- Consejo de Ministros: de los 13, existían 2 mujeres de las cuales queda una representando menos del 15,3% contra 30,6% del gobierno anterior.

Los sistemas de cuotas mínimas de participación política no son una novedad en el mundo; en nuestro país, se aprobó la ley 18476 en la cámara de representantes, el 24 de marzo de 2009, ejerciendo en ese momento en mi calidad de parlamentaria y vicepresidenta de la Cámara de Representantes, siendo publicada la misma el 21 de abril de 2009.

¿Qué dice la ley 18476?

*Art.1 Declárese de interés general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración del poder legislativo, de las intendencias municipales, de las juntas departamentales, de las juntas locales autónomas de carácter electivo, de las juntas electorales y en los órganos de dirección de los partidos políticos.*

En los artículos siguientes se establece la participación equitativa de ambos sexos en la integración de órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos. De cada tres postulantes a esos cargos, uno debe ser de sexo diferente.

Debemos destacar que esta ley se aplicó en las elecciones internas realizadas en el 2009 y regirá para las elecciones nacionales y departamentales de los años 2014 y 2015, respectivamente. Pero con una clara restricción: se aplica a las elecciones del 2014 y 2015 y después se verá, ya que el inciso final del artículo quinto reza: *“En función de los resultados obtenidos en la aplicación de las normas precedentes la legislatura que se elija conforme a las mismas evaluará su aplicación y posibles modificaciones para futuras instancias electorales”*.

Obsérvese que otra vez queda librada otra batalla del movimiento de mujeres, a través de alianzas en la lucha por una representación equitativa y en igualdad de condiciones en la participación política.



Solo podemos evaluar y expresar en el sistema de cuotas lo que pasó en las elecciones internas del año 2009; como se sabe, hay cuatro partidos políticos con representación parlamentaria: Partido Nacional, Partido Colorado, Frente Amplio y Partido Independiente.

La cuota tuvo mayor impacto en la convención del Partido Nacional, que duplicó el número de mujeres electas respecto a las elecciones de 2004, de 12% se fue a 26,4%; el Partido Colorado casi llega a duplicar la tasa de representación femenina alcanzada en las elecciones anteriores, de 15% a 29,8%; en el Frente Amplio fue menor, pero el porcentaje de mujeres convencionales crece más de 12%, llegando al 34,4%. Aquí vemos el desempeño de los tres partidos en las tres instancias electorales y queda claro que tanto en el Frente Amplio como en el Partido Colorado, la aplicación de la cuota rompe con el aparente techo que mantenía la tasa de representación femenina, en el mismo nivel, en las dos elecciones anteriores. Y en el caso del Partido Nacional, ha generado un salto cuantitativo (14,4%) muy superior al pequeño aumento registrado entre 1999-2004 (3,4%), estos datos fueron consultados a lo escrito por Niki Jhonson: *“Representación Política de las mujeres y la Cuota en Uruguay”*.

Cabe mencionar que la ley de cuota es una realidad en el papel, pero hay dos aspectos que juegan en contra y que complican que ese mínimo 33% se cumpla:

1. El lugar que ocupa la mujer en la terna.
2. La multiplicidad de listas que se presentan en las elecciones nacionales y departamentales.

La aplicación de la cuota para diputados tendría el impacto deseado en la capital del Uruguay, Montevideo, si las listas obtuvieran por lo menos tres bancas.

La fragmentación partidaria que puede expresarse en la presentación de muchas listas que obtienen una o dos bancas, aunque cumplan con la ley y ubiquen en el tercer lugar a una mujer, hacen naufragar el espíritu de la ley que es que haya más mujeres en el parlamento.

Ahora bien ¿qué hacemos entonces, para que haya más mujeres en el parlamento?

Más allá del poder político de los hombres, hay algunas fortalezas que se desarrollan desde hace años y que han influido en que en la agenda uruguaya las mujeres aliadas dentro y fuera de la región y del mundo hayan demostrado que fueron escuchadas; ejemplos: Red de Mujeres Políticas en todo el país que reúne a mujeres de todos los partidos; Bancada Bicameral

Femenina, creada en marzo de 2000 e integrada por diputadas y senadoras de todos los partidos, que ha logrado avances importantes, ejemplos de ello, la ley de violencia doméstica N.º17514, ley N.º 17242 que declara de interés público la prevención de cánceres genito-mamarios, otorgándole a la mujer un día de licencia anual; la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, en el año 2006, que elaboró el primer plan de igualdades y derechos, ratificando las expresiones de los convenios internacionales. Ley 18065 aprobada en el 2006, donde equipara el derecho de las trabajadoras domésticas con el de las otras mujeres.

Otro avance en nuestro país a destacar es la Ley N.º 18485 la cual expresa que declara de interés nacional, para el afianzamiento del sistema democrático republicano, la existencia de partidos políticos y su libre funcionamiento, y en su art. 20 habla del financiamiento público para los gastos de la elección nacional y en el art. 31, el privado y el art.39 Público Permanente con su respectiva rendición de cuentas a la Corte Electoral, lo que en definitiva redunda en un beneficio para mujeres y hombres candidatos políticos.

Tenemos claro que las cuotas son mecanismos de acción afirmativa que parten de la premisa de que las relaciones desiguales de poder que existen en nuestras sociedades inciden en el sistema político, haciendo que no todas las personas puedan competir en igualdad de condiciones, para hacer efectivo su derecho ciudadano a ser elegidos/as. Entonces, su finalidad es contrarrestar estos sesgos, para asegurar o acelerar el acceso a cargos de decisión política de grupos socialmente, histórica, y culturalmente marginados, excluidos o desfavorecidos. Se quiere garantizar una participación más equilibrada de hombres y mujeres en los procesos de gobiernos de nuestras sociedades.

En nuestro país, la sanción que se aplica a quien no cumpla con el porcentaje que establece la ley N.º 18476 se reglamentó a través de la circular 8336 de mayo de 2009, por parte de la Corte Electoral “negándose el registro de las hojas de votación que no cumplan con esta disposición, autorizándose una nueva hoja de votación en las condiciones debidas dentro de las 48 horas siguientes a la denegación”, no existiendo sanciones pecuniarias reglamentadas.

Me gustaría terminar esta presentación, ya que como lo manifesté anteriormente, la ley de cuota N.º 18476 se aprobó ejerciendo la Vicepresidencia de la Cámara de Representantes en el año 2009, pero en la discusión de la misma, tuve la oportunidad de hacer algunas aclaraciones. Como mujer expresé *“que en algún momento de nuestras vidas no estuvimos a favor de la cuota política(...). Entendíamos que no era el mecanismo apropiado para llegar a los sitaliaes que hoy*



*estamos ocupando a través de nuestro partido político". Pero por todo lo ya expresado por esa lucha permanente que debemos realizar los movimientos de mujeres, hoy estoy a favor de este proyecto de ley (...) "con esta iniciativa estamos dando más participación a las mujeres, rompiendo ese techo de cristal y realizando un homenaje a todas esas mujeres que lucharon durante mucho tiempo para que esto se pudiera lograr. Tímidamente hemos llegado a un avance (...). Creo que lo más importante para seguir adelante es que vamos a tener más mujeres en el 2014, y si Dios quiere más convencionales en los partidos políticos tanto en el Órgano deliberativo nacional como en el Departamental, lo que es un avance"; ya se manifestó que en la interna del Partido Nacional hubo un avance cuantitativo en las estructuras partidarias. Hoy como integrante de la Corte Electoral, en calidad de ministra partidaria, puedo expresar que esta ley N.º 18476 (Ley de Cuota), como lo dice uno de sus artículos, debía ser reglamentada por la Corte y así lo hizo por la Circular 8202 que adjuntamos con anterioridad (Elecciones Internas de los Partidos Políticos) lo que ameritó una ley interpretativa N.º 18487 por el Parlamento denominada: "Participación Equitativa de Personas de uno y otro Sexo", en virtud de que hubo una discusión en la Corte Electoral, en el caso de que cuando hubiera doble número de suplentes y triple tanto en la línea horizontal y vertical (titulares) dicha ley fue reglamentada por la Corte por la Circular 8336 del 7 de mayo de 2009, donde se establece la composición de la lista de los candidatos titulares y suplentes.*

Esta ley y estas circulares son antecedentes de resoluciones que ameritaron discusiones de la Corporación, en virtud de que se habilita por las mismas la participación de mujeres tanto titulares como suplentes en cargos electivos. De ahí que al no quedar claro en la ley el orden de los suplentes respectivos, ameritó dichas circulares. Creemos importante como material de estudio adjuntar estas leyes, circulares y resoluciones de la Corte.

No me quiero explayar más en este debate, ya que enviamos a este Encuentro todo el material, como antecedente de una sentencia emblemática de la Corte en materia de derecho político de las mujeres, en definitiva, jurisprudencia electoral en dicha materia.

En definitiva, cuanto más representativas de la sociedad sean nuestras organizaciones sociales, sindicales, nuestros partidos políticos, nuestro parlamento; más cerca estaremos de una sociedad que se haga cargo colectiva y participativamente de su proyecto de país por más igualdad, más justicia social, más democracia.





## Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela\*

Jhannett M. Madriz Sotillo\*\*

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 18 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Repasa la trayectoria del proceso de inclusión de la participación política de las mujeres venezolanas y su visibilización, producto de una constante lucha por ser reconocida, aceptada y respetada; de hecho, la ciudadanía no pudo ser ejercida sino hasta 1945, cuando la Constitución reconoció el derecho al sufragio de la mujer. El cambio constitucional de los años noventa sentó las bases teóricas para construir un modelo social incluyente que garantizase la participación en condiciones de igualdad y, mejor aún, en condiciones de justicia; no obstante, ha sido en muchos casos gracias a las resoluciones o jurisprudencia dictadas por el Consejo Nacional Electoral, que las mismas se han hecho respetar.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Cuotas de participación política / Paridad política / Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Género / Mujeres / Venezuela.

**Abstract:** It reviews the history of the process of inclusion of women's political participation and visibility in Venezuela as a result of a constant struggle to be recognized, accepted and respected, in fact, citizenship could not be exercised until 1945, when the Constitution recognized the right of suffrage for women. The constitutional change of the 90's laid the theoretical basis for building an inclusive social model that ensures the equal participation and better yet, fairness. However, it has been in many cases due to the resolutions or jurisprudence passed by the National Electoral Council, that they have been enforced.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / Political Participation Quota / Political parity / Electoral Law / Electoral justice / Gender / Women / Venezuela.

---

\* Ponencia presentada en el Panel sobre "Jurisprudencia electoral y género" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.\*

\*\* Abogada, venezolana, email [jmadriz64@hotmail.com](mailto:jmadriz64@hotmail.com). Magistrada presidenta de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela.

La nueva Constitución venezolana del año 1999 fue producto de un intenso debate político que se acrisoló en la consulta permanente con diferentes sectores sociales, en el marco de la Asamblea Constituyente; nuestra Carta Magna, aprobada por referendo, recogió en su texto el clamor de un pueblo que, pleno de esperanzas, dibujó con letras cómo debía ser la sociedad que anhelaba.

En el año 1999, con la participación activa de las mujeres en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, se logró un avance significativo en la tarea inexorable de crear y desarrollar un marco jurídico que garantizase un efectivo reconocimiento de derechos a las mujeres. La participación de las mujeres en la redacción del nuevo texto constitucional permitió que se reflejara una gama de derechos contenidos en tratados y convenciones internacionales en materia de género, y que en la actualidad podamos consultar una carta magna con una redacción no sexista, que construya en el imaginario colectivo la idea cierta de nuestra existencia.

En la República Bolivariana naciente, el uso de un lenguaje no masculinizado en actos y documentos de carácter oficial fue objeto de burla en diversos sectores del país, mucho se criticó la desmasculinización del castellano; una década después, la paridad en los sustantivos “ciudadano y ciudadana”, “médica y médico”, “jueza y juez”, “trabajadoras y trabajadores” ha comenzado a ser más familiar, especialmente en grupos de adolescentes, para quienes se ha tornado cotidiano.

Los detractores de estos logros “feministas” no entendían que usar un lenguaje sexista escondía a la mujer; explicábamos que cuando decíamos “los jueces” sabíamos que había hombres en ese grupo, pero en nuestro pensamiento no quedaba claro si había por lo menos una mujer, de haberlas, evidentemente, quedaban solapadas en nuestra percepción por la imagen masculina.

El cambio constitucional sentó las bases teóricas para construir un modelo social incluyente que garantizase la participación en condiciones de igualdad y, mejor aun, en condiciones de justicia.

El texto Constitucional, en su Título I, define a la República Bolivariana de Venezuela como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación la vida, la libertad, la justicia, la



igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

En materia de derechos humanos, además del reconocimiento del principio de progresividad, el constituyente dio rango constitucional a los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos ratificados por el Estado; y aun, el constituyente fue más lejos al indicar que estos prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorable.

Específicamente, en relación con los derechos de la mujer, el texto constitucional ha sido transversalizado por la equidad de género que define la nueva situación que, en lo jurídico, familiar, social, económico, político y cultural, debe caracterizar a la sociedad Bolivariana.

El reconocimiento de la preeminencia y progresividad de los derechos humanos no es suficiente, por ello, en el Título III, “De los derechos humanos y garantías” de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece:

*Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. 2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

Este nuevo orden social establecido, protagónico y democrático abrió sin lugar a dudas espacios importantes para “visibilizar a las mujeres”, porque no bastaba su reconocimiento como sujetos de derechos, sino que había que definir de qué manera debía realizarse y obligar a los poderes públicos, a la sociedad en general, a construir las condiciones para su efectividad.

## 1. **DERECHOS POLÍTICOS Y PARIDAD DE GÉNERO EN LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

La memoria histórica de la Venezuela Bolivariana está signada por un esquema de dominio político eminentemente patriarcal; tanto así que las mujeres próceres de la independencia no eran consideradas en nuestros textos primarios, tímidamente se mencionaban sus nombres.

La participación política de las mujeres y su visibilización ha sido consecuencia de una constante lucha por conseguir ser reconocidas, aceptadas y respetadas; de hecho, la ciudadanía no pudo ser ejercida sino hasta 1945, cuando la Constitución reconoció el derecho al sufragio de la mujer.

Hasta la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la democracia liberal, en que se anclaba nuestro sistema político, era sólidamente resistente a la participación de las mujeres, de hecho tuvo que incorporarse un artículo a la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, sancionada en 1998, para obligar a los partidos a presentar listas de candidatos con un mínimo de 30% de mujeres.

Cuota que nunca se respetó en los partidos políticos y que requirió de resoluciones especiales para las elecciones a los cuerpos deliberantes en el 2005 y elecciones locales de 2008, por parte de la presidenta del Consejo Nacional Electoral, para obligar a los partidos a presentar candidaturas paritarias alternas, de forma tragicómica, debo decir, que la mayoría de los partidos políticos fueron bastante obedientes, sobre todo en garantizar la “alternancia”, un candidato principal hombre, una suplente mujer y así sucesivamente; tuvimos en las elecciones del 2008 una altísima representación de mujeres “suplentes”.

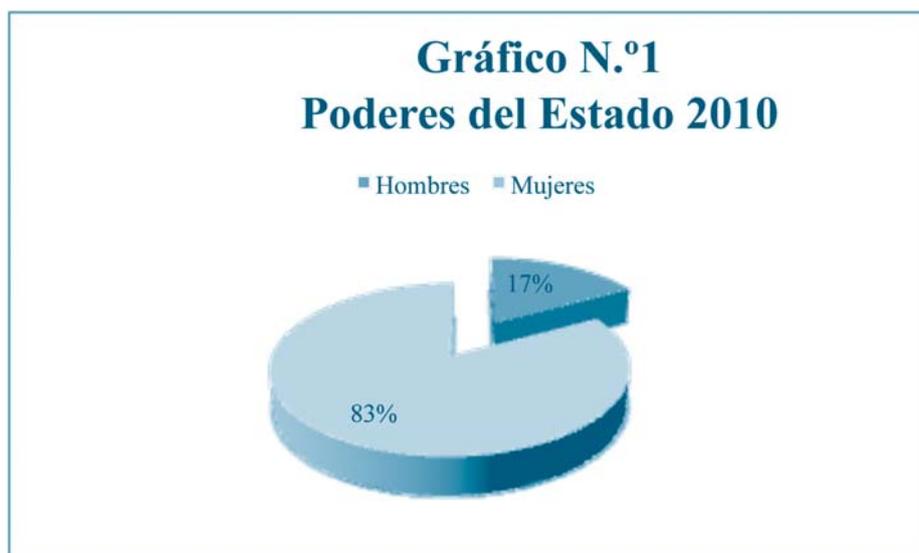
La realidad de la participación política de las mujeres estuvo muy marcada por una cultura que pretendía invisibilizar a la mujer y hoy, aunque se han dado pasos agigantados a favor del reconocimiento de los derechos, seguimos observando, específicamente en las postulaciones de los partidos políticos, una disminución importante de la participación de la mujer para cargos de elección popular de diputadas y diputados, gobernadoras y gobernadores, alcaldes y alcaldesas. Sin embargo, es de hacer notar que en la actualidad la participación de la mujer es mayor cuando el cargo a elegir es más cercano a la vida comunitaria, así, observamos que oscila entre un 40% y un 50% la participación de la mujer en los Consejos Comunales, Consejos legislativos.



En junio de 2009, en el marco del debate a la Ley de Procesos Electorales en la Asamblea Nacional, fueron presentadas a la Comisión de Participación Política, por parte de la Ministra del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad, unas recomendaciones de forma y de fondo, para que se incluyera la paridad de género como obligatoria para los partidos Políticos, porque “en su tarea de cooptación, los partidos políticos se constituyen exclusivamente por hombres, con lo que si una mujer es cooptada es porque defiende sus intereses y no los intereses de las mujeres, y en todo caso, ocupará posiciones de base o intermedias, sin acceso a las posiciones más elevadas de la pirámide”.

Es cierto que el gran problema de la participación política de la mujer es que está todavía limitada en los procesos electorales; los partidos políticos no tienen en su normativa interna ningún propósito paritario; sin embargo, es de hacer notar que en otros ámbitos del quehacer político hemos superado con creces la gran barrera que imponía esta sociedad de “hombres”.

En la última década, 1999-2010, la mayoría de los poderes públicos del Estado han sido presididos por mujeres. En el año 2010, sólo el Poder Ejecutivo estaba encabezado por un hombre, el resto de los Poderes públicos, la Procuraduría General de la República, la Defensoría del Pueblo y un importantísimo número de Ministerios, Institutos y empresas del Estado estaban presididos por mujeres.



Podemos observar, de igual manera en el siguiente cuadro, cuál ha sido el incremento de la participación de las mujeres en los Ministerios, durante la historia democrática venezolana.

**Cuadro N.º 1**  
**Participación de las mujeres en los Ministerios**

Periodos Presidenciales	Ministerios presididos por mujeres
1964-1969 (Raúl Leoni)	1
1969-1974 (Rafael Caldera)	2
1974-1979 (Carlos Andrés Pérez)	-
1979-1984 (Luis Herrera)	5
1989-1993 (Carlos Andrés Pérez)	9
1993-1994 (R.J. Velásquez)	2
1994-1999 (Rafael Caldera)	2
1999-2008 (Hugo Chavez Frias)	23 ministerios y 1 vicepresidencia

## 2. MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO

En el año 1998, durante la vigencia de la Constitución Nacional de la República de Venezuela promulgada en 1961, entró en vigencia la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, que incorporó en su cuerpo novedosos artículos para garantizar el mejoramiento de los procesos electorales, entre los más resaltantes, el voto automatizado y la cuota de género. Estos elementos incorporados tenían como objetivo garantizar la transparencia y la confiabilidad en un sistema electoral que había perdido credibilidad.

La incorporación de la cuota de género resultó un éxito para las mujeres organizadas a quienes se les reconociera el derecho a la “cuota femenina” de un mínimo de 30%, pues se había consolidado, dentro del sistema político-electoral venezolano, una suerte de “masculinización de la política” y era necesario comenzar a abrir espacios para la participación paritaria.

La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política estableció entonces la cuota mínima de postulación de mujeres a tenor de lo siguiente:

*Artículo 144. Los partidos políticos y los grupos de electores, deberán conformar la postulación de sus candidatas por listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estadales, municipales y parroquiales, de manera que se incluya un porcentaje*



*de mujeres que representen como mínimo el treinta por ciento (30%) del total de sus candidatos postulados. No se oficializará ninguna lista a partidos políticos o grupos de electores que no cumplan con estas especificaciones. Esta disposición no es aplicable en aquellos casos de elecciones uninominales.*

Como podemos observar, la norma que intentaba garantizar una cuota de participación en las postulaciones de las mujeres, presentadas por los partidos políticos, no garantizaba la paridad, pero era un avance ir consolidando un mínimo de 30%.

La entrada en vigencia de la Constitución Bolivariana de Venezuela presentó el nuevo orden político, social, moral, económico y cultural que reconocería finalmente a la mujer y al hombre en condiciones de igualdad ante la Ley; sin embargo, la realidad venezolana debía ir transformándose, en la medida en que se construyera la nueva institucionalidad y se hiciera real y efectiva la democracia participativa y protagónica que propugna la Carta Magna.

En el año 2005 y 2008, el Consejo Nacional Electoral aprobó una resolución para cada evento electoral, exigiendo a los partidos políticos cuotas de candidatos postulados 50 y 50 y, de no lograrse justificadamente, se permitía listas de candidaturas en una relación 60-40, en representación hombres-mujeres.

En el año 2009 fue sancionada la Ley de Procesos Electorales por la Asamblea Nacional; a pesar de las recomendaciones de diversos sectores defensores y protectores de los derechos de las mujeres que exigieron un artículo sobre la "paridad" de género en su texto normativo, éste no fue incluido.

En la actualidad, reposa desde 2008 la Ley de Paridad de Género en la Asamblea Nacional, aprobada en primera discusión y que no ha alcanzado ir a un segundo debate, por no haber consenso con sectores de oposición al proyecto político del gobierno actual.

### **3. JURISPRUDENCIA ELECTORAL Y GÉNERO**

Luego de haber presentado una serie de puntualizaciones en relación con la situación jurídica y política de las mujeres, quisiera analizar en este espacio de encuentro, un caso muy emblemático en el contencioso electoral venezolano.

En fecha 7 de abril de 2000, la abogada Sonia Sgambati interpuso, ante la recién creada Sala electoral, un recurso contencioso electoral contra los actos administrativos contenidos en una resolución emanada del Consejo Nacional Electoral, órgano rector de carácter administrativo del Poder Electoral, mediante la cual “desaplicó” el artículo 144 de la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política por inconstitucionalidad.

La recurrente fundamentó su recurso diciendo que

*(...) la comparación que se haga entre las normas igualitarias sancionadas por los constituyentes de 1961 y 1999, nos conduce a apreciar que este último no se limitó a la mera enunciación principista, sino que incorporó a la norma conceptos dirigidos a que tal igualdad fuere real, efectiva y positiva, conceptos estos que sin duda se observan integrados en el texto del artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.*

Es necesario pasearnos por el texto del artículo Constitucional mencionado, para comprender qué quiso explicar la recurrente cuando hace esta observación legal:

*C.R.B.V Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. 2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan (...).*

La recurrente ante la Sala Electoral expone que la resolución cuya nulidad está solicitando violó el artículo 21 de la Constitución al “permitir que se admitieran listas de organizaciones políticas que no cumplieron con el requisito de incluir en estas un porcentaje de mujeres que representara como mínimo el (30%) del total de sus candidatos postulados”; de igual manera impugnó el acto administrativo por estar viciado de nulidad, en tanto que el Consejo Nacional Electoral resolvió desaplicar un artículo de la Ley vigente por ser inconstitucional; razón por la cual alega que el órgano electoral no tenía competencia para desaplicar leyes y menos aun para interpretar su constitucionalidad.



En este sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece claramente que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ejerce exclusivamente el control concentrado de la constitucionalidad y el resto de las Salas del máximo órgano del Poder Judicial y demás jueces de la República ejercen el control difuso de la Constitución:

*C.R.B.V Artículo 334.*

*Todos los jueces o juezas de la República, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley, están en la obligación de asegurar la integridad de la Constitución. En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidirlo conducente. Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley.*

*C.R.B.V Artículo 335.*

*El Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y último intérprete de la Constitución y velará por su uniformidad interpretación y aplicación. Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República.*

Ante el acto recurrido por la abogada Sgambati, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia declaró IMPROCEDENTE el recurso contencioso electoral motivado en los siguientes aspectos de derecho:

- 1. La cuota electoral femenina consagrada en el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, fue incluida dentro del marco del ordenamiento establecido en la constitución de 1961, y lo que perseguía en ese momento era atemperar la situación de desigualdad en que se encontraba la mujer venezolana en las distintas esferas de participación de la sociedad.*
- 2. En este mismo orden, considera esta Sala conveniente señalar que el artículo 21 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la igualdad de todas las personas ante la Ley, lo cual igualmente forma parte del Preámbulo de la misma, cuando refuerza y amplía la protección constitucional de la prohibición de discriminaciones fundadas en raza, sexo y credo, entre otros.*
- 3. En efecto, el análisis del artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, pone en evidencia que el legislador creó, basado en la situación en la que se encontraba para ese momento la mujer, una situación más*

*favorable para éstas en la integración de las listas que deben ser presentadas para la elección de los cuerpos deliberantes con la finalidad de materializar en la práctica el principio de igualdad recogido en la constitución de 1961.*

*4. En consonancia con los argumentos antes expuesto, considera esta Sala oportuno destacar que es un hecho notorio que el sexo masculino milita en mayor número en las agrupaciones políticas que las mujeres, (...).*

*5. De lo expuesto se desprende que el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política ha quedado derogado por no guardar correspondencia con lo establecido en torno al derecho a la igualdad y no discriminación en el texto constitucional, en virtud de la norma derogatoria única ejusdem (sic), configurándose una inconstitucionalidad sobrevenida y así se decide.*

*6. En relación a la impugnación de la Resolución(...) mediante las cuales se derogó el artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, intentada por la recurrente en el presente recurso, estima esta Sala conveniente señalar que se ha producido una irregularidad en sede administrativa, por cuanto a pesar de la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma en cuestión la misma no podía ser desaplicada por un organismo integrante de la administración electoral, y mucho menos declarar su derogatoria.*

*7. En este sentido estima esta Sala que tal irregularidad en cualquier otro caso daría lugar a la nulidad de los actos recurridos, pero que en este caso, en particular, en vista [de] que la inconstitucionalidad de las mismas se deriva del nuevo ordenamiento jurídico, como consecuencia de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la referida irregularidad tiene un carácter no invalidante (...).*

Esta decisión de la Sala Electoral en el año 2000 que declaró improcedente el recurso contencioso electoral de nulidad, interpuesto con medida cautelar innominada, contra los actos administrativos del Consejo Nacional Electoral que desaplicó el artículo 144 de la ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, fue objeto de revisión por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y decidida el 22 del mes de febrero de 2011.

En relación con la revisión de la sentencia de la Sala Electoral en estudio, la Sala Constitucional puntualizó en su motivación para decidir:

*1. Que el Consejo Nacional Electoral incurrió en un error al desaplicar el artículo 144 de la ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, sin tomar en cuenta que tal pronunciamiento excedía el ámbito de su competencia formal y material(...).(La sala Constitucional decidió que la Sentencia declaró la inadmisibilidad de la solicitud de revisión porque los efectos de los actos administrativos tenían vigencia temporal y en cualquier caso no contradicen la Ley de Procesos Electorales de 2009 , vigente para el momento de la decisión).*



2. *Advierte esta juzgadora que la Sala Electoral al emitir tal pronunciamiento se extralimitó en el ámbito de sus competencias, ya que ese órgano jurisdiccional sólo tenía la facultad para desaplicar en un caso concreto una determinada disposición legal en ejercicio del control difuso de la Constitución, pero no para declarar su inconstitucionalidad, pues ella es una competencia exclusiva de esta Sala Constitucional, la cual es ejercida a través del control concentrado.*

3. *No obstante lo anterior, y a pesar de que el error en que incurrió la Sala Electoral daría lugar a la nulidad de la decisión objeto de revisión, esta Sala en atención al principio iure novit curia advierte que, el 12 de agosto de 2009, se publicó en Gaceta oficial Extraordinario N.º 5.928, la Ley Orgánica de Procesos Electorales, la cual derogó la Ley orgánica del Sufragio y Participación Política(...) y en este nuevo instrumento normativo no se aprecia la existencia de ninguna disposición similar(...) en el caso de autos, se produjo un decaimiento del objeto.*

*Atendiendo a lo anterior y considerando que los actos administrativos impugnados, objeto del recurso contencioso electoral, fueron dictados exclusivamente para surtir efectos en los comicios a celebrarse el día 28 de marzo de 2000, tuvieron vigencia temporal y en cualquier caso no contradicen la actual Ley de Procesos Electorales, la Sala Constitucional declara INADMISIBLE la solicitud de revisión por decaimiento del objeto.*

Esta sentencia nada aportó a un tema tan importante y controvertido en materia de derechos humanos como las cuotas femeninas; sin embargo, hubo un voto salvado, de la magistrada Carmen Zuletta, que considero muy claro y acertado en su análisis, cuya motivación traigo a este intercambio jurisprudencial:

*“1. Quien suscribe estima que con esta declaración omisiva la mayoría sentenciadora ha dejado de pronunciarse sobre el tema llamado cuotas femeninas que han impuesto en América Latina, y en gran parte de los países de Europa, Asia y África como uno de los mecanismos más eficientes para garantizar la participación política de la mujer, desechando, a priori, cualquier posibilidad de estimar [que] tal inadvertencia legislativa es una omisión lesiva del derecho de igualdad de las mujeres, puesto que el argumento principal del fallo disidente estribó en considerar que el artículo 3 de la nueva Ley orgánica de Procesos Electorales (2009) establece, como uno de los principios del proceso electoral, la igualdad; de lo cual consecuencialmente se deduce que la “cuota electoral femenina” no era necesaria. Dicha suposición, en criterio de quien suscribe, es una verdadera falacia.*

*2. Quien suscribe, contrariamente a lo sostenido por la sentencia de la Sala Electoral y hoy convalidado por la mayoría sentenciadora de la Sala Constitucional, estima que la igualdad formal o abstracta no garantiza por sí sola la igualdad material y, por tanto, el valor constitucional de la igualdad debe ser*



*incardinado con acciones positivas concretas para no perpetuar, a través de la mera tolerancia las prácticas sociales discriminatorias.*

3. *Desde la constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la igualdad entre hombres y mujeres es un valor contenido de principio fundamental, una garantía constitucional y un derecho en todos los ámbitos; sin embargo, pese a estas reglas constitucionales, las desigualdades entre hombres y mujeres no son resabios del pasado (...) la difusión de los estudios sobre las desigualdades sociales ha roto el velo de la ignorancia y ha acrecentado las demandas de igualdad concreta de los ciudadanos quienes no se conforman ya con la concepción del Hombre en abstracto que manejan las leyes(...).*

4. *De allí la tendencia legislativa a imponer medidas de acción positiva de diversa índole para hacer efectiva la igualdad material, y que comprenden desde acciones para promover la censura con respecto a la discriminación por razones de género, raza, religión, lengua, etcétera, hasta el establecimiento de cuotas específicas y/o voluntarias para garantizar la participación de grupos subrepresentados.*

5. *Las acciones legislativas afirmativas, si bien es cierto suelen sumirse con un carácter temporal e instrumental, su fin fundamental es enfrentar la desigualdad o discriminación implícita de determinados sectores.*

6. *En el caso de la mujer es hoy día irrefutable la conveniencia de adoptar medidas de acción afirmativa para fomentar y garantizar su participación en la actividad política y su incidencia en los órganos públicos de decisión.*

7. *Para el caso Venezuela, aunque hemos de reconocer la progresiva participación femenina en el ámbito político, la cual aumentó en los últimos 3 períodos presidenciales de 13% a 27%, la participación de las mujeres está desproporcionalmente concentrada en la gestión pública vinculada a las áreas sociales; y en cambio sub-representada en las áreas políticas consideradas tradicionalmente de mayor importancia.*

8. *En el año 2008, el órgano electoral pretendió restablecer la "cuota femenina" para lo cual dictó un reglamento que exigía la paridad en las postulaciones de hombres y mujeres que presentaban los partidos políticos y las asociaciones electorales para los cargos de cuerpos colegiados de elección popular, y en el caso de que ello no fuera posible, que la relación entre hombres y mujeres fuese de 60-40 en las listas de postulaciones. Este reglamento fue aplicado en las elecciones regionales para los Consejos legislativos de noviembre de 2008, dando como resultado un incremento en la representación femenina de esos órganos, la cual pasó de 12 % a 41, 2 %.*

9. *El resultado negativo de esta omisión legislativa, se evidenció en las recién pasadas elecciones a la Asamblea Nacional donde la representación femenina pasó del 17, 36 % del 2006 al 15,95 %.*

10. *En criterio de quien disiente, la evaluación de la realidad electoral venezolana debía haber motivado a la mayoría sentenciadora a incidir proactivamente frente al proceso de participación política igualitaria que se venía adelantando legislativamente; aunque si bien es cierto con avances y retrocesos, como lo*



*demuestra la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) y el retroceso de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (2009), todo lo cual indica que no hay nada concluido y que la igualdad de género debe ser un proceso institucional progresivo y sostenido.*

*11. Es por lo que era posible en Derecho, que la mayoría sentenciadora declarara la Omisión Legislativa para el establecimiento de la cuota electoral femenina, y en ejercicio de las atribuciones contenidas en el artículo 336.7 constitucional, emplazar a la Asamblea Nacional para la reforma de la Ley Orgánica de los Procesos Electorales; o más bien; para la promulgación en concreto de una Ley Orgánica de Cuotas Femeninas de mayores alcances que la electoral, y con miras a la paridad en el ámbito público y privado.*

#### 4. CONCLUSIONES

A raíz de la aprobación de la Constitución Bolivariana de Venezuela, se lograron avances significativos en materia de Derechos Humanos y de igualdad de género; específicamente en relación con la participación en cargos de elección, se evidenció un incremento del 9% de mujeres electas antes de 1999 a un 27% en el año 2008, evidentemente estas cifras se refieren al resultado de mujeres participando en elecciones directas.

Luego de analizar las cifras, podemos considerar que uno de los ámbitos en que se requiere especial atención, para garantizar la paridad de género, es el proceso electoral; sólo la implementación de medidas positivas y administrativas, como establece el numeral 2 del artículo 21 Constitucional Bolivariano, que comprometan a los partidos políticos en presentar la paridad de 50 y 50 en sus candidaturas, podrá arrojar escenarios distintos en los espacios de decisión y así permitir que la mirada consciente y femenina pueda diseñar cuerpos normativos y políticas públicas que visibilicen, efectivamente, a las mujeres de nuestra sociedad y les garantice el reconocimiento progresivo de los derechos inherentes al género.

Como Primera mujer de la Sala Electoral, tengo un compromiso con las mujeres luchadoras de mi pueblo, y parafraseando el comentario de la magistrada Carmen Zuleta de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en su voto salvado en el reciente fallo analizado, no hay nada concluido y la igualdad de género debe ser un proceso institucional progresivo y sostenido, y en ello pondré mi mejor voluntad.





## Justicia electoral y enfoque de género en los sistemas normativos indígenas\*

Claudia Pastor Badilla\*\*

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 18 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Expone los mecanismos para lograr que a través de la justicia electoral, se garantice el acceso de las mujeres indígenas al ejercicio de los derechos político-electorales en condiciones de igualdad con los hombres. En la primera parte señala algunas de las discusiones que se llevaron a cabo en el ámbito doctrinario, y que tienen que ver con nuevos enfoques académicos sobre sociedades en las que conviven grupos culturales diversos. Lo anterior, con el objetivo de demostrar, en un segundo momento, las razones por las que es necesario que esos nuevos enfoques sean asumidos por todos los interesados en que el derecho indígena y los derechos humanos sean compatibles y se ejerzan a un mismo tiempo. Por último, señala las razones por las que ese cambio de perspectiva redundará en beneficio de las mujeres indígenas y de la comunidad de la que forman parte.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Cuotas de participación política / Paridad política/ Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Equiparación de condiciones / Igualdad de oportunidades / Indígenas / Género / Mujeres / México.

**Abstract:** Exposes the mechanisms to achieve that through electoral justice, to ensure access of indigenous women to exercise political and electoral rights equal to men. The first part indicates some of the discussions that took place in the field of doctrine, and they have to do with new approaches to corporate scholars living in diverse cultural groups. This with the aim of demonstrating, in a second time, the reasons why it is necessary that these new approaches are made by all concerned that indigenous law and human rights are compatible and ensure at the same time. Finally out the reasons why this change of perspective in the interests of indigenous women and the community they are part.

**Key Works:** Gender equity / Political participation / Participation fee policy / Political parity / Law election / Electoral justice / Matching conditions / Equal opportunities / Indigenous / Gender / Women / Mexico.

---

\* Ponencia presentada en el Panel sobre "Buenas prácticas en materia de justicia electoral y género" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica."

\*\* Licenciada en derecho, mexicana, email [pastorbadillac@te.gob.mx](mailto:pastorbadillac@te.gob.mx). Magistrada de Sala Regional Xalapa-III Circunscripción Plurinominal, México.

Agradezco a las instituciones convocantes la amable invitación para participar en este evento.

Sin duda, el acceso de las mujeres indígenas a la justicia requiere reflexionar sobre diversos aspectos vinculados con esa realidad, a fin de buscar explicaciones acerca de la génesis de la desigualdad y probables soluciones o, al menos, respuestas que nos orienten a conseguir la igualdad material.

En este panel, por lo tanto, hablaré de los mecanismos para lograr que a través de la justicia electoral, se garantice el acceso de las mujeres indígenas al ejercicio de los derechos político-electorales en condiciones de igualdad con los hombres.

En la primera parte de mi exposición señalaré algunas de las discusiones que se llevaron a cabo en el ámbito doctrinario, y que tienen que ver con nuevos enfoques académicos sobre sociedades en las que conviven grupos culturales diversos.

Lo anterior será de utilidad para demostrar, en un segundo momento, las razones por las que es necesario que esos nuevos enfoques sean asumidos por todos los interesados en que el derecho indígena y los derechos humanos sean compatibles y se ejerzan a un mismo tiempo.

Finalmente, en un último apartado, señalaré las razones por las que ese cambio de perspectiva redundará en beneficio de las mujeres indígenas y de la comunidad de la que forman parte.

Hace algunas décadas se llevaron a cabo intensas discusiones en el ámbito de la filosofía política, entre escuelas de pensamiento al parecer opuestas y encontradas. Por un lado, los defensores del liberalismo político, dentro de los que destacan Rawls<sup>1</sup> y Dworkin, apelaron por una defensa férrea de la esfera de autonomía del individuo, donde los derechos humanos eran vistos como “triumfos políticos en manos de los individuos”<sup>2</sup>.

---

1 John Rawls es, desde luego, el máximo exponente del liberalismo político y quien más ha influido en el pensamiento político contemporáneo a través de su Teoría de la Justicia. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

2 Tal expresión es utilizada por Ronald Dworkin en: Los derechos en serio. Barcelona: Ariel, 1989, p. 37.



Para tal doctrina, no resulta justificable la intromisión en ese espacio de libertad y, por lo tanto, no es posible apelar a los derechos de la comunidad o de la sociedad, para afectar la esfera de autonomía que rodea al individuo.

Por otro lado, los defensores de la doctrina del comunitarismo, dentro de los que destacan Sandel<sup>3</sup> y Walzer<sup>4</sup>, criticaron abiertamente la postura liberal de defensa del individuo y sus derechos fundamentales, pues la consideraron como una postura que vulnera los vínculos necesarios entre individuo y comunidad. Es decir, consideran al liberalismo como “el arte de la separación”<sup>5</sup>, por restar importancia a la pertenencia de cada individuo a su comunidad de origen.

Si bien el debate entre liberales y comunitaristas pareció enfrentar posiciones irreconciliables, lo cierto es que las discusiones que se llevaron a cabo entre representantes de ambas doctrinas también sirvieron para reconocer las virtudes y debilidades de ambos puntos de vista<sup>6</sup>, y para encontrar objetivos comunes o, en palabras de Charles Taylor, develar los “propósitos cruzados” entre dichas escuelas de pensamiento<sup>7</sup>.

Reconocer tales diferencias y semejanzas también sirvió para el fortalecimiento de posturas intermedias como el republicanismo<sup>8</sup> o el multiculturalismo<sup>9</sup>, en las cuales, si bien se defiende la esfera de derechos de cada individuo, también se toma en cuenta la necesaria participación del sujeto en la vida pública y la pertenencia del mismo a la comunidad. Como vemos, en dichas doctrinas parecen convivir principios que originalmente eran defendidos por posturas opuestas.

3 Sande, Michael. *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa, 2000.

4 Walzer, Michael. *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

5 La expresión es de Michael Walzer en: “Liberalism and the art of separation”. En: *Political theory*, 12(3):315-330, 1984.

6 Véase: Pérez de la Fuente, Óscar. *La polémica liberal comunitarista. Paisajes después de la batalla*. Madrid: Dykinson, 2005.

7 Taylor, Charles. “Propósitos cruzados. El debate liberal-comunitario”. En: Rosenblum, Nancy (dir). *El liberalismo y la vida moral*. Buenos Aires: Nueva visión, 1993, pp. 177-200

8 Uno de los principales exponentes del republicanismo es Philip Pettit en su libro: *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1999.

9 Véase: Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós, 1996.

En este sentido, al menos en el ámbito de la filosofía política contemporánea, parece existir un punto de acuerdo para el que los principios mencionados sean tomados en cuenta al momento de estudiar los conflictos que se desarrollan en el seno de sociedades plurales y, sobre todo, en aquellas como las latinoamericanas, en las que existe también una diversidad cultural.

No obstante, la adaptación de estas ideas al ámbito jurídico no ha estado exenta de problemas, pues dicha tarea requiere, además de reformular los principios de homogeneidad y unidad en el que se sustentaron las constituciones y las leyes de la mayoría de los países, un cambio de pensamiento de todos los individuos que en dichas sociedades conviven.

Como señaló Ortega y Gasset, “las ideas se tienen, pero en las creencias, se está”<sup>10</sup>, de ahí que siempre resulte complicado modificar viejos patrones de pensamiento donde la diversidad cultural y jurídica no tiene cabida, y donde la igualdad para la mayoría de las personas es únicamente formal, a pesar de la desigualdad económica, técnica, cultural y material, propia de nuestras sociedades.

Menciono ahora algunas de las dificultades a las que el pluralismo cultural se ha enfrentado en México.

Me explico. Si bien el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, “sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, entró en vigor para México en 1991, la reforma al artículo segundo constitucional que reconoció la diversidad cultural y la autodeterminación de los pueblos indígenas no se dio hasta el 2001; esto es, hace apenas una década que se hicieron las modificaciones legales derivadas de la reforma constitucional, lo cual explica que nos encontremos inmersos en el proceso de consolidación.

De ahí que el reconocimiento de sistemas normativos propios de las comunidades indígenas y, en particular, de aquellos que tienen como objetivo la renovación de sus autoridades y la participación política de sus miembros, genere discusiones en torno a cómo resolver las controversias derivadas del ejercicio de tales derechos.

La Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la que formo parte, tiene la obligación de resolver la validez de las elecciones por sistemas

---

10 Ortega y Gasset, José. Ideas y Creencias y otros ensayos de filosofía. Madrid: Revista de Occidente, 1959.



normativos indígenas y, por lo mismo, conoció de los asuntos relacionados con las elecciones municipales del Estado de Oaxaca del año pasado.

El primer aspecto que reconocimos quienes integramos la sala fue que la resolución de tales conflictos superaba a los instrumentos que ordinariamente utiliza el tribunal para resolver las elecciones ordinarias del sistema de partidos políticos, pues en ellos se involucran cuestiones de antropología social diversas a nuestras concepciones liberales del derecho.

Así, buena parte de la problemática que se suscita en torno a las elecciones regidas por sistemas normativos indígenas y la intervención de las autoridades electorales requiere, para su solución, de un compromiso mutuo, para incorporar las ideas del multiculturalismo, esto es, que el respeto a los sistemas normativos indígenas tiene como cimiento el respeto de los derechos fundamentales.

Sin duda, ese ejercicio de otredad, de aproximarnos al lugar del otro, a pesar de las dificultades materiales o imaginarias que supone, constituye la obligación primordial de cualquier juez que pretenda legitimarse ante una comunidad indígena, pues es paradójico hablar de autodeterminación cuando el estado se irroga la facultad de validar el ejercicio de tal derecho.

Así, la tarea que la ley encomienda a los jueces electorales, en torno a las comunidades indígenas, consiste en el difícil arte de respetar el derecho indígena, sin detrimento de la protección y garantía de los derechos humanos, sobre todo de aquellos relacionados con los derechos políticos de la mujer.

La dificultad de tal encomienda se ilustra bien en palabras de Ernesto Garzón Valdés, quien señala que cuando no somos capaces de liberarnos de las cargas circunstanciales de nuestra propia cultura, no logramos comprender el comportamiento de otros pueblos, lo que nos orilla a pensar que sus bases constituyen principios morales diferentes<sup>11</sup>.

Así, la obligación que existe tanto para autoridades jurisdiccionales del estado, como para las propias comunidades indígenas, consiste en asumir con seriedad la obligación de

11 Garzón Valdés, Ernesto. "El problema ético de las minorías étnicas". /en/ OLIVÉ, León (comp.) Ética y diversidad cultural. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 44. El autor señala que para muchos críticos, la pretensión de universalidad de los derechos humanos resulta etnocentrista, pero lo cierto es que el etnocentrismo no conduciría a la universalización hegemónica sino a su contrario, esto es, al relativismo ético, propio de modelos comunitaristas.

liberarnos de la carga cultural, para caminar simultáneamente en la aceptación de los límites que los derechos fundamentales tienen sobre cualquier comportamiento, con independencia de su pertenencia al régimen de partidos políticos o al que reconoce los sistemas normativos indígenas.

Para ilustrar esta dificultad, quisiera comentarles lo ocurrido en asuntos resueltos al respecto por la sala regional que integro.

La problemática principal tenía que ver con la exclusión de grupos específicos de la población al interior de la comunidad, o con la vulneración de la universalidad del voto.

Fueron las ideas del multiculturalismo, las que nos permitieron afirmar que la autodeterminación de las comunidades indígenas y su autonomía para celebrar elecciones bajo sus propios sistemas normativos no tienen por qué reñir con el estricto respeto a los derechos humanos de sus integrantes. De ahí que en algunos casos, y ante la evidencia de la vulneración de derechos de grupos específicos de población, se anularan los comicios y se ordenara la realización de elecciones extraordinarias.

Desde luego, esta intervención del Estado en las comunidades indígenas no puede verse con buenos ojos por la totalidad de los integrantes de las comunidades, pues evidentemente, los conflictos se plantearon precisamente por discordancias de grupos al interior de cada una, de ahí que necesariamente una parte de la población indígena de los municipios cuya elección se impugnó, se sienta lesionada en el ámbito de lo que ordinariamente realizaba.

El compromiso de la sala con el respeto a los sistemas normativos indígenas implicó reconocer abiertamente, que bajo ninguna costumbre o norma se debe sostener el derecho irrevocable de un grupo para impedir la participación política de otro, acorde con la teoría de los derechos fundamentales, razonamiento aplicable a cualquier comportamiento que implique perpetuar en el poder a una persona o grupo sin posibilidades de que la mayoría se pronuncie al respecto, sea o no indígena.

Es decir, los escenarios que se plantearon a la sala consistían en que los integrantes de las cabeceras municipales no permitían que el resto de la población indígena del ayuntamiento ubicado fuera de esa demarcación electoral votara o fuera votada como autoridad, bajo el



argumento de que, de conformidad con sus usos y costumbres, ese privilegio correspondía en exclusiva a la cabecera del municipio.

Así, existieron escenarios en los que ayuntamientos de más de mil habitantes no tenían derecho a votar o ser votados, por reconocer esa facultad solo para el diez por ciento que vivía en la cabecera.

Estas formas de exclusión al interior de las comunidades han sido denominadas desde la doctrina especializada como “restricciones internas”, e implican el derecho de un grupo en contra de sus propios miembros<sup>12</sup>. Es decir, cuando ciertas prácticas al interior de las comunidades vulneran los derechos de sus propios miembros al excluirlos, por ejemplo, de la participación en los asuntos públicos y en la elección de sus dirigentes, esos comportamientos constituyen vulneraciones a la propia autonomía de la comunidad, que debe repararse por las autoridades que hasta hoy son las facultadas para la tutela del respeto a los derechos fundamentales al interior de cualquier sistema normativo, sea este constitucional o indígena.

De nuevo en palabras de Garzón Valdés, “es paradójico que, quienes abogan por la diversidad cultural, aleguen la validez universal de su propia cultura y sus propias costumbres para excluir a otros”<sup>13</sup>.

De esta forma, el lenguaje universal de los derechos fundamentales constituye el límite a través del cual debe verificarse la validez de cualquier comportamiento de quienes ostentan el poder, con independencia del régimen jurídico u orgánico del que deriven.

Ahora bien, esto no significa que el contenido absoluto de cada derecho se encuentre definido *per se*, ya que para ello debe atenderse a la distinción doctrinaria entre reglas y principios.

De acuerdo con Robert Alexy, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes, por lo que pueden cumplirse en diferente grado, de conformidad con las posibilidades reales y jurídicas para llevarlo a cabo.

12 Kymlicka, Will. “Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal”. Isegoría. N.º 14, 1996, pp. 29-32.

13 Garzón Vaksés, Ernesto. “El problema ético (...)”. Op. Cit. p. 45.

En cambio, las reglas son normas que pueden o no ser cumplidas, pero que acatarlas implica hacer exactamente lo que ellas exigen, ni más ni menos<sup>14</sup>.

Como ejemplo, podemos señalar que existe un principio general de igualdad contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es la base sobre la que descansa la participación política de la mujer en igualdad de condiciones al hombre, de conformidad con el artículo segundo constitucional y las normas derivadas del mismo.

Tal distinción nos permite advertir que con independencia del mecanismo a través del cual se busque garantizar la participación igualitaria de la mujer en los aspectos políticos, es decir, a través de acciones afirmativas, porcentajes de representación al interior de las cámaras, gasto específico del presupuesto en ese rubro, o cualquier otra, el principio debe cumplirse.

Por lo tanto, al interior de una comunidad, lo que se deberá verificar, con independencia del método que cada comunidad elija para nombrar a sus autoridades, será el grado en el cual se cumpla el principio de igualdad de acceso. De ahí que en aquellos casos en donde existan conductas que impliquen, lejos de garantizar el acceso, desconocer ese derecho, se declaren inválidas y deban realizarse de nueva cuenta.

Conforme con lo que hasta aquí he explicado, el panorama de responsabilidad de las autoridades, en quienes recae la revisión de validez de comicios celebrados bajo sistemas normativos indígenas, implica que quienes resuelven tales conflictos conozcan tanto el contenido del sistema normativo indígena de que se trate, conjuntamente con otras herramientas de antropología social, como una formación férrea de la defensa en serio de los derechos fundamentales.

Quiero mencionarles que uno de los proyectos que actualmente desarrolla la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral, conjuntamente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, tiene como objetivo crear una guía para magistrados electorales que ofrezca al menos los conocimientos académicos básicos, los casos ante el sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos, la jurisprudencia relacionada y el resultado de un trabajo de campo enfocado al análisis detenido de algunos de los sistemas normativos

---

14 Alexy, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 63 y ss.



indígenas, como herramienta indispensable para el mejor cumplimiento de su obligación de validar elecciones de esta índole.

Estamos convencidas de que ese instrumento será de mucha utilidad para que las sentencias que en cumplimiento de tan difícil tarea se dicten, al conocer el contexto socio-político de sus destinatarios, abonen en recortar la distancia de comunicación entre las autoridades y la población indígena.

Por todo lo anterior, estoy convencida de que ante la existencia de violaciones a derechos humanos, en el desarrollo de cualquier tipo de elecciones, es necesario que las autoridades electorales resuelvan en consecuencia, ya que lo que está en juego no tiene que ver únicamente con quién gobierna o deja de gobernar el ayuntamiento de un determinado municipio indígena, sino con algo mucho más trascendente, como es el respeto de los derechos humanos de todos los individuos que en ellos conviven.

Creo que el respeto a la autodeterminación y a la autonomía para elegir autoridades bajo sus propias reglas es compatible con el respeto a los derechos humanos de sus integrantes y, en caso de conflicto, la norma opuesta debe adaptarse y subordinarse a ellos, y no al revés<sup>15</sup>, cuestión que, por cierto, también reconoce el Convenio 169 y la Constitución mexicana.

En específico, los derechos de la mujer y el respeto a su participación política dentro de las comunidades indígenas debe ser visto como algo que merece una especial atención por parte de todas las autoridades, incluidas las autoridades indígenas; y corresponde a la legislación y a los encargados de aplicarla, promover su protección.

En los casos en que los mecanismos de exclusión o las “restricciones internas” a las que he hecho referencia se realicen en contra de las mujeres de una comunidad, ya sea porque no se les permita ejercer un cargo al interior de la comunidad o que no se les permita votar, requerirá siempre de una intensa investigación por parte de los organismos electorales, de cuya actividad dependa la validez de una elección, para desentrañar las causas que lo generan y dictar las medidas tendentes a transformar ese resultado.

---

15 Fernández, Eusebio. Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita. Madrid: Dykinson, 2001, p. 72.

Por ello, tiene razón Magdalena Gómez cuando señala que la mujer indígena, en un plano de igualdad con el hombre indígena, tiene el derecho de participar y proponer adecuaciones a la normativa tradicional que le permita la coexistencia de los derechos individuales sin demérito de la propia cultura, y que corresponde a la legislación nacional e internacional respaldar e impulsar este proceso en un marco de respeto<sup>16</sup>.

Estoy convencida de que el respeto a los derechos humanos de los integrantes de las comunidades indígenas, y en especial, el respeto a los derechos político-electorales de sus mujeres, redundará en favor de las mismas comunidades.

Digo lo anterior porque la experiencia, en muy distintos momentos históricos y lugares, nos enseña que la exclusión de grupos específicos de población, el menosprecio del trabajo y la opinión de las mujeres, y no tomar en cuenta los puntos de vista de todos sus miembros, empobrecen el sentido mismo de comunidad, cuyo significado gramatical refiere al conjunto de personas unidas por intereses comunes<sup>17</sup>.

Por tales razones, si tanto las autoridades indígenas como los encargados de resolver los conflictos que se susciten, como consecuencia de aquellas, practican la otredad y hacen un esfuerzo permanente para articular y hacer compatibles ambos sistemas, todos saldremos beneficiados, en particular, las mujeres y los hombres que habitan en las comunidades indígenas.

---

16 Gómez Rivera, María Magdalena. "Derecho indígena y derecho nacional en una comunidad zapoteca". /en/ Estrada Martínez, Rosa Isabel; González Guerra, Gisela (coords). Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México. México: CNDH, 1997, p. 204.

17 [http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=comunidad](http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=comunidad)

*Reseña*  
BIBLIOGRÁFICA





## RECENSIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica constituye un órgano *sui géneris*, ya que goza del rango e independencia de los Poderes del Estado, pero además concentra labores de administrador y de juez electoral, ejerciendo esta última función como si fuese un tribunal constitucional especializado. Tal diversidad de atribuciones, dentro de las cuales se suma y destaca la competencia interpretativa de la ley electoral, conlleva un protagonismo institucional que supera los planos administrativo-electoral y jurídico-constitucional, para resaltar su impronta como actor político. Esta observación inspira la tesis ***“El rol político del juez electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, un análisis comparado”***; trabajo presentado por Luis Diego Brenes Villalobos para optar al título de Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos, por la Universidad de Salamanca.

En las últimas dos décadas, las dinámicas sociales y políticas en Costa Rica han cambiado notablemente y el Tribunal Supremo de Elecciones actual es, ciertamente, muy distinto al de 1990. El entorno político nacional ha moldeado el talante de nuestros jueces electorales, pero estos, lejos de ser sujetos pasivos de las transformaciones, meros escribas que pluma en mano toman nota de rumbos inexorables, también empuñan el cincel e impactan una realidad sociopolítica de la que ya tienen plena conciencia de ser actores protagónicos.

Los cambios son profundos y acelerados. No se pueden explicar satisfactoriamente a partir de ninguna reforma legal (más bien, parecieran dar cuenta de la importante reforma electoral de 2009). Para tratar de entender las modificaciones en marcha, se quedarían cortos los tradicionales abordajes jurídico descriptivos. El autor advierte, desde el principio de su investigación, que el fenómeno trasciende los aspectos formales de la ingeniería constitucional. De no ampliarse el foco de análisis, no se alcanzaría, ni siquiera, el modesto grado de comprensión de la realidad al que aspiran las ciencias sociales.

Por lo anterior, la investigación constituye un primer estudio sobre el juez electoral desde los enfoques propios de *judicial politics*, con el objetivo de verificar qué factores explican el rol político del juez electoral. Como hipótesis de investigación, el autor asume que ese rol se favorece bajo determinadas condiciones: conflictividad electoral de resultados estrechos, mayor fragmentación parlamentaria, amplitud de competencias jurisdiccionales electorales y presencia de elementos subjetivos del propio juez electoral.

Además de ese modelo explicativo, la tesis propone un modelo teórico para el rol político del juez electoral, mediante una delimitación conceptual compuesta por tres dimensiones: cuasilegislator, *accountability* y comunicador. Así también, construye una tipología de escenarios de acción política y jueces electorales, y una taxonomía para el comportamiento de esos jueces. Finalmente, la investigación realiza un estudio comparado diacrónico del juez electoral costarricense de 1990 a 2010.

El trabajo debe ser leído en relación con dos obras que, desde un enfoque analítico (que superaba lo meramente descriptivo), atisbaban los profundos cambios hasta entonces inadvertidos. Me refiero a *Jurisdicción constitucional electoral*, tesis de grado del propio doctor Brenes Villalobos y *La justicia electoral en Costa Rica*, del magistrado presidente, Luis Antonio Sobrado González. Ambos estudios, de 2002 y 2005, respectivamente, siguen, a mi parecer, una tradición inaugurada por *La Dimensión Política de la Justicia Constitucional*, de Alex Solís Fallas (2000), en tanto se interesan por comprender, desde las ciencias jurídicas, las implicaciones políticas y culturales de los altos tribunales constitucionales del país.

La novedad, empero, del trabajo que se reseña, estriba en que supera el corte ensayístico y estrictamente jurídico de los anteriores, sometiendo su objeto de estudio al riguroso lente metodológico de las ciencias políticas. Ello le permite a su autor exhibir fiables inferencias causales fruto de la investigación, nota distintiva del trabajo científico en esta disciplina. ¡Enhorabuena!

**Gustavo Román Jacobo**



**MUNDO ELECTORAL**  
Año 4, N.º12, Setiembre 2011



La Revista Mundo Electoral N.º12, del Año 4, corresponde a setiembre de 2011. En ella se presenta un artículo de la Presidenta de la República de Costa Rica, Laura Chinchilla, titulado *“Retomemos un sueño”*. En él la autora analiza la evolución del derecho de participación política de las mujeres. Al hacer un recuento de los principales logros normativos que se han dado a nivel mundial, señala que la eliminación de las barreras formales no se ha traducido en equidad, y que pese a los avances, la participación política femenina es todavía parte de una agenda inconclusa en muchos países. La presidenta cierra su artículo indicando que el signo de los tiempos marca una hora de profundización de acciones afirmativas para lograr realmente la equidad de género.

En el artículo *“La Reforma Constitucional y la Jurisdicción Electoral”*, Dennis Allen Frías expone algunos cambios que la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de Panamá ha recomendado en relación con el ámbito electoral. Entre estos: cambio de nombre del Tribunal Electoral a Tribunal Supremo Electoral, de forma tal que se le reconozca su independencia de los órganos tradicionales de poder público; la asignación de un porcentaje fijo del 1% de los ingresos corrientes del gobierno central, para garantizar la autonomía financiera de la institución; la consignación de la carrera electoral como una garantía de seguridad y continuidad para el personal del Tribunal Electoral; la elevación a rango constitucional de la figura de los delegados electorales, entre otros. Estos, y otros temas como la doble vuelta electoral, elección de gobernadores, y disminución de periodos electorales son objeto de debate en el seno de la comisión y han sido sometidos a múltiples consultas. Las reformas propuestas deberán ser aprobadas en la Asamblea Nacional, para posteriormente ser aceptadas o rechazadas por el pueblo panameño mediante un referéndum nacional.

Yolanda Columba, consejera del Instituto Electoral del Distrito Federal de México, reflexiona sobre la transparencia como herramienta básica para participar en el cuidado y la vigilancia de asuntos que conciernen a todos los ciudadanos y en la construcción de políticas públicas efectivas. Analiza el rol de la globalización y las modernas tecnologías de la información, que ponen al alcance de las personas datos, registros y archivos que en otros momentos en la historia no era posible tener, y que actualmente están a disposición de todos gracias a las transformaciones que se generan en torno a las tecnologías de la información

y a las redes sociales. La autora señala que la ciudadanización y la modernización de los organismos públicos resulta ser una vertiente significativa en el ejercicio de la transparencia, e indica que la tendencia legal debe transitar el camino de una instrumentalización de nuevos diseños institucionales, en los que el ciudadano aparezca como actor principal y sujeto activo de derechos. En ese sentido, expresa que los órganos autónomos deben transmitir confiabilidad, acercando al servidor público con las personas y cimentando la credibilidad en el servicio público como elemento básico para la toma de decisiones. Cierra señalando que precisamente con ese objetivo, en el Instituto Electoral del Distrito Federal se busca la permanente vinculación con la población, procurando contribuir a la formación de ciudadanos comprometidos, responsables e informados, haciendo uso de todas las herramientas a su alcance.

Seguidamente, Daniel Zovatto, Director de IDEA Internacional para América Latina, ofrece un análisis sobre la reelección presidencial en Latinoamérica. Expone los principales conceptos y modalidades de la figura de la reelección y hace un recuento de la experiencia que se ha dado en la región a partir de 1978 y hasta la fecha. Señala los riesgos y las ventajas de la reelección, para concluir que en América Latina estamos ante una fiebre reeleccionista y una obsesión por el poder, que son malas noticias para una zona caracterizada por la volatilidad institucional, la creciente personalización de la política y el hiperpresidencialismo. Opina que la reelección indefinida se opone al principio de la alternabilidad en el ejercicio del poder político, ya que potencialmente da lugar a la permanencia indefinida en el cargo de una misma persona. En esta línea, el autor considera que es importante limitar o restringir la reelección, sin llegar necesariamente a su prohibición absoluta.

El magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, Erasmo Pinilla, ofrece un recuento de lo que fue la reunión celebrada en México en el mes de julio de 2011, con el objetivo de elaborar un plan de relanzamiento de la Unión Interamericana de Organismos Electoral (UNIORE). En esa reunión se analizó la organización y funcionamiento de esa red electoral, su evolución y retos para los próximos diez años. Se trabajó también en una propuesta de agenda para la conferencia extraordinaria de UNIORE que se realizaría en México, en noviembre de 2011.

En el artículo titulado *“La cuota de representación femenina en Uruguay tras la reforma de 2009: mitos y realidad”*, Rodolfo González Rissoto reafirma que la participación política de las mujeres en un plano de igualdad con los hombres es una necesidad básica y esencial de la democracia contemporánea. Indica, sin embargo, que ello no se da en forma automática, dada la existencia de normas, usos y costumbres que impiden la incorporación de la mujer a la vida política de la sociedad. En el Uruguay, en 2009 se aprobó la Ley N.º 18476 que impuso la cuota de representación, pero solamente para las elecciones internas de los partidos de 2009, las elecciones nacionales de 2014 y las departamentales y municipales que se realizarán en el 2015. González presenta un análisis del sistema electoral uruguayo, basado en el uso de listas cerradas y bloqueadas pero múltiples, y explica cómo este sistema limita la aplicación de las cuotas de representación. Estima el autor que la aplicación de la cuota aprobada en 2009, mostrará el divorcio entre la necesaria búsqueda de un medio tendiente a asegurar una representación verdaderamente equitativa de hombres y mujeres y el medio que se ha elegido utilizar, pues, según lo plantea en su análisis, el sistema electoral vigente no lo hará posible.



Por su parte, Luis Antonio Sobrado, presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, presenta un análisis de los logros alcanzados en el país en materia de participación política de la mujer. En su artículo *“Un momento femenino en la política costarricense”*, describe los principales esfuerzos institucionales y normativos que han marcado la ruta para hacer efectiva la participación política femenina, pasando por la incorporación de las cuotas de discriminación positiva, hasta llegar a la paridad y alternancia, producto de la última reforma electoral de 2009. Señala Sobrado que estos avances no son fruto del azar, sino “... consecuencia de una transformación cultural que permite que la condición femenina no sea un obstáculo infranqueable en el acceso al poder político”. Asimismo, concluye que si bien no todo está resuelto en esta materia y aún persisten grandes retos, los logros acumulados han sido grandes pasos en la dirección correcta.

En el artículo *“La experiencia colombiana en identificación biométrica aplicada a elecciones”*, Carlos Ariel Sánchez explica el sistema de identificación que se está utilizando en los procesos electorales colombianos, con el fin de comparar la información del ciudadano en el momento en que éste va a ejercer el voto y evitar suplantaciones de identidad. Explica que se utiliza un lector óptico de huellas, el cual capta las impresiones dactilares que están en la base de datos de la Registraduría Civil, para garantizar que el ciudadano que se presenta a votar sea efectivamente quien dice ser. También el sistema entrega la información para establecer si la persona está habilitada en el puesto de votación donde se ha presentado. El autor indica que la biometría se utilizó en las consultas internas de los partidos de 2009, aunque en su gran mayoría se ha usado en elecciones atípicas.

De seguido Juan Carlos Pérez, funcionario del Tribunal Electoral de Panamá, presenta un artículo sobre la importancia del voto secreto, destacando que esta condición trasciende las fronteras de una nación y constituye la piedra angular de las declaraciones internacionales sobre derechos políticos. Indica el autor que la existencia de diversas formas de manipulación e intimidación hacia los electores, constituyen amenazas que impiden la realización de elecciones libres y justas, por lo cual es fundamental que los organismos electorales tomen todas las medidas pertinentes para garantizar al elector el ejercicio de su voto a conciencia, y la libre expresión de su preferencia política con el pleno convencimiento de que su opción será respetada.

Finalmente, Enrique Ortez, magistrado Presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Honduras, ofrece un análisis de las elecciones generales del 29 de noviembre de 2009 en su país. El autor explica cómo estas elecciones se realizaron en un contexto de crisis política e institucional, que tuvo origen en la remoción de Manuel Zelaya de la Presidencia de la República el 28 de junio de ese año, y abunda en los serios efectos que la crisis tuvo sobre el organismo electoral para el debido cumplimiento de sus funciones. Expone las medidas tomadas por el TSE para asegurar la credibilidad nacional e internacional de las elecciones, y concluye que el éxito del proceso electoral mostró que Honduras, a través de esas elecciones, logró iniciar la ruta de la reinserción internacional y el camino de la reconciliación nacional.

La Revista contiene también un artículo de Ronald Herbert, Presidente de la Corte Electoral del Uruguay, sobre el voto electrónico y las elecciones en ese país, y un análisis sobre

la implementación de un sistema de gestión de riesgo para los procesos electorales, elaborado por Maximino Bolaños, funcionario del TE de Panamá. Por su parte, Jorge Bravo, subdirector de la Dirección de Información y Relaciones Públicas del TE de Panamá, ofrece un análisis del proceso de reformas electorales y las discusiones dadas en la Asamblea Nacional de Diputados, y Myrtha Varela presenta un artículo sobre los derechos políticos como derechos fundamentales.

La Revista reseñada presenta además otras secciones complementarias con información electoral y política, entre ellas “Quién es quién?”, “Electo Tips”, “Glosario”, y el calendario electoral del periodo comprendido entre setiembre y diciembre de 2011.

Ileana Aguilar  
IFED

**Revista Justicia Electoral,**  
Cuarta Época, Vol. 1, Núm. 7, 2011.  
México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



La Revista Justicia Electoral, en su número 7 de 2011, contiene cinco secciones: Doctrinal, Estados, Documental, Entrevista y Bibliográfica. La primera de ellas inicia con la presentación de un artículo, propuesto por la magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señora María del Carmen Alanís Figueroa, intitulado “Retos en la distribución de competencias respecto de las infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales”.

Asimismo, esta primera sección contiene dos ponencias relativas a la jurisdicción electoral: con el planteamiento de sus hipótesis, Manuel González Oropeza expone en “El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno” el papel del máximo organismo electoral mexicano en la defensa de los derechos políticos ciudadanos; Rodolfo Terrazas Salgado y Rosa María Sánchez Ávila comparten la autoría del artículo “Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad para determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral”.

Por su parte, Olga Sánchez Cordero de García Villegas propone la revisión del marco normativo y constitucional que proscribe el análisis en abstracto de la constitucionalidad de leyes en materia electoral; el destacado autor, Alberto Ricardo Dalla Via, en “La participación política y la reforma electoral en Argentina” analiza las repercusiones que la reforma constitucional de 1994, con la inclusión del capítulo “Nuevos derechos y garantías”, implicó en el ordenamiento jurídico argentino.

Además, esta primera sección exhibe, en el artículo “Restricciones al derecho de voto”, el planteamiento que Gustavo Fondevila y Alberto Mejía estructuran en relación con las restricciones a los derechos políticos de los extranjeros en México; por último, Pablo Vargas González presenta su punto de vista en relación con los alcances de la reforma electoral mexicana de 2007 y sus secuelas en las entidades federativas locales.

La sección “Estados” se compone de una reflexión preparada por Jorge Alberto Zamacona Madrigal y Martha Margarita García Rodríguez. En su artículo, los autores proponen el abordaje del caso Yurécuaro a la luz de la causal abstracta de nulidad de elección por violación a principios constitucionales.

La sección “Entrevista” incluye la semblanza de un encuentro sostenido por George Philip, jefe del Departamento de Gobierno inglés, y Enrique Ochoa Reza, director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La sección “Doctrinal” ofrece dos documentos; el primero de ellos, el voto 61-2009 de Inconstitucionalidad relativo a la temática de los candidatos independientes y el sistema de elección, dictado por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. El segundo de los materiales, preparado por Marco Antonio Pérez de los Reyes y Enrique Inti García Sánchez, contiene una reseña histórica al primer ejercicio comicial mexicano, sea este el proceso electoral de 1911. Finalmente, la sección “bibliográfica” cuenta con dos reseñas de libros publicados en 2010; “Derecho electoral mexicano. Una visión local: Jalisco”, obra de la autoría de Luis Corona Nakamura y Adrián Miranda Camarena, además de “Lo que queda de la izquierda. Relatos de las izquierdas latinoamericanas”, libro de Jorge Castañeda y Marco Morales.

La revista reseñada, en el orden visto de su composición temática, representa un insumo inmejorable de temas innovadores y de amplia discusión en la rama del derecho electoral. El análisis plasmado en los artículos y soportes documentales incluidos en este número, encarnará las posibles respuestas a reñidos cuestionamientos en materia de participación política ciudadana, jurisdicción electoral constitucional y procesos electorales, entre otros.

**Mario Andrés Matarrita Arroyo.**

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

**Temas.** La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

**Remisión de artículos.** Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico [cdocumentacion@tse.go.cr](mailto:cdocumentacion@tse.go.cr); el autor debe garantizar que el artículo es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser preferiblemente inéditos no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato impreso y en formato de CD.

**Formato.** Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 15 páginas; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

**Información general sobre el artículo y sus autores.** La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículum con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

## Normas de edición:

**Literatura consultada:** las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

### LIBROS

Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación: Editorial, año.

### REVISTAS

Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol.(núm.);pág.-pág., (meses, año).

### REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. Título. Lugar de publicación: Editorial, fecha de celebración, año.

### JURISPRUDENCIA

Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.

### SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". Tomado de: (dirección de internet), fecha completa.

**Notas al pie de página:** todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

**Citas:** las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

**Revisión.** Los trabajos serán sometidos a la revisión tanto de contenido por parte de al menos tres especialistas, como filológica de rigor, cuya responsabilidad asume el Consejo Editorial. El resultado del proceso de arbitraje al que serán sometidos los artículos será comunicado a los autores, con el objetivo, en el caso de requerir correcciones de fondo, de que se proceda a la atención de las recomendaciones emitidas en éste.

**Proceso de publicación.** Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia, se decidirá por mayoría simple.

**Derechos de autor.** El Consejo Editorial permite la reproducción parcial de los artículos publicados en la Revista, con la condición de que se indique la fuente y se respete la indicación de la autoría respectiva.

**Advertencia.** Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para el rechazar el original remitido.

**Reseña de libros.** Se agradecen las sugerencias sobre libros para su recensión o reseña.

# MISIÓN

Organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

# VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.  
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.  
[www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)