

R E V I S T A

# DERECHO ELECTORAL



SEGUNDO SEMESTRE 2016  
JULIO-DICIEMBRE

NÚMERO 22  
ISSN 1659-2808



---

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

**Pág. 1**

## AUTORES INVITADOS:

Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral

(Political rights, equity and equality in the electoral race)

Fernando Ojesto Martínez

**Pág. 7**

Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina

(Five reflections on political reforms in Latin America)

Kevin Casas Zamora

**Pág. 21**

## CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE:

Enseñanza del Derecho Electoral en Costa Rica

(The Teaching of Electoral Law in Costa Rica)

Luis Antonio Sobrado González y Luis Diego Brenes Villalobos

**Pág. 33**

Igualdad y derechos políticos de las mujeres. Medidas especiales de carácter temporal, paridad y políticas dinámicas y efectivas recomendadas por la CEDAW

(Equality and political rights in women. Special temporary measures, parity and dynamic and effective policies Equality and political rights in women. Special temporary measures, parity and dynamic and effective policies)

Ana Lorena Flores Salazar

**Pág. 45**

**CONTRIBUCIONES EXTERNAS:**

El régimen sancionatorio y la irrecurribilidad electoral. ¿Se violenta el Principio de la Doble Instancia consagrado en los cardinales 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos?

(The Sanctions regime and non-recourse nature of elections. ¿Is the Principle of Right of Appeal established in Articles 8 and 25 of the American Convention on Human Rights violated?)

Adriana Fallas Martínez

**Pág. 67**

Interdicción por discapacidad mental y derecho al sufragio activo

(Interdiction due to mental disability and right to active suffrage)

Diego Alejandro Padilla Durán

**Pág. 79**

Transporte gratuito el día de las elecciones. ¿Es una necesidad o una ambigüedad?

(Free transportation on elections day. ¿Is it a need or an ambiguity?)

Sandra Angulo Calderón

**Pág. 93**

El régimen electoral español en busca de la democracia paritaria

(The Spanish electoral regime in search of parity democracy)

Antonio Pérez Miras

**Pág. 109**

La educación cívica en el México del siglo XXI: Perspectivas y expectativas

(Civic education in XXI century Mexico: perspectives and expectations)

Rafael Caballero Álvarez

**Pág. 123**

**SECCIÓN ESPECIAL: ELECCIONES MUNICIPALES, FEBRERO DE 2016**

Elecciones municipales 2016: Una breve aproximación

(2016 Municipal Elections: a brief approach)

Luz Retana Chinchilla

**Pág. 139**

### Comportamiento mediático en las Elecciones Municipales de 2016

(Media behavior in 2016 Municipal Elections)

María José Alvarado Aguilar

**Pág. 157**

### Elecciones Municipales 2016: Datos para el análisis del sistema partidos multinivel

(2016 Municipal Elections: data for analyzing of multi-party system)

María José Cascante Matamoros

**Pág. 171**

## RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL

### El Juez Electoral y las elecciones municipales de 2016

(The electoral judge and the 2016 municipal elections)

Andrei Cambronero Torres

**Pág. 189**

## HITOS ELECTORALES

### Resolución sobre paridad horizontal y competencia interpretativa exclusiva del TSE (3603-E8-2016)

(Resolution on horizontal parity and exclusive interpretation competence of TSE (3603-E8-2016))

**Pág. 213**

### Reglamento de la Sección Especializada del TSE que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio

(Regulation of Specialized Section of TSE which processes and solves, in first instance, contentious-electoral issues of a sanctioning nature)

**Pág. 227**

## RESEÑAS

### Revista Mundo Electoral n.º 26 / Mundo Electoral Magazine n.º 26

Tribunal Electoral Panamá

**Pág. 235**

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 9 / Mexican magazine of  
Electoral Law n.º 9

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional  
Autónoma de México

**Pág. 239**

## PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) publica ininterrumpidamente desde 2006 la *Revista Derecho Electoral*. Su número 22, correspondiente al primer semestre de 2016, da continuidad a un empeño institucional por enriquecer el acervo bibliográfico para el estudio sobre democracia y la materia electoral, aplicando una perspectiva interdisciplinaria en el abordaje de los temas. La *Revista Derecho Electoral*, como publicación electrónica, constituye un medio idóneo para sistematizar y divulgar el conocimiento de académicos, especialistas y funcionarios electorales a nivel nacional e internacional. Está indexada en *Dialnet*, en *Latindex*, en la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (*REDIB*) y en la Plataforma de Publicaciones Digitales ISSUU, a la vez que asume la filosofía de acceso abierto (*Open Access*), por lo que sus contenidos están disponibles en Internet en formato accesible y gratuito.

El número 22 inicia con la sección **Autores invitados** que incluye el artículo de Fernando Ojesto Martínez Porcayo, profesor catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), intitulado “Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral”. En esta publicación el autor argumenta que la protección de los derechos políticos y el derecho a un sistema democrático están dotados de la misma dignidad y categoría que las libertades primarias del sistema de derechos humanos. Además, Kevin Casas Zamora, Director del Programa de Estado de Derecho del Diálogo Interamericano, aporta “Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina” donde señala la necesidad de una reforma política que vaya más allá de replantear la arquitectura constitucional, el funcionamiento del régimen político, el sistema electoral y los partidos políticos.

La sección **Contribuciones desde el TSE** inicia con el artículo de Luis Antonio Sobrado González, Presidente del TSE, y Luis Diego Brenes Villalobos, Magistrado Suplente, intitulado “Enseñanza del Derecho Electoral en Costa Rica”, un tema novedoso que revisa el tratamiento

del derecho electoral en la academia de nuestro país. Por su parte, Ana Lorena Flores Salazar, Encargada de la Unidad de Género del TSE, en su artículo “Igualdad y derechos políticos de las mujeres. Medidas especiales de carácter temporal, paridad y políticas dinámicas y efectivas” ofrece un análisis de las observaciones y recomendaciones finales del Comité CEDAW en el ámbito de la participación de las mujeres en la vida pública y política para Latinoamérica.

La sección **Contribuciones externas** abre con un artículo de Adriana Fallas Martínez, estudiante de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica, sobre “El Régimen sancionatorio y la irrecurribilidad electoral. ¿Se violenta el principio de la doble instancia consagrado en los cardinales 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos?”, que describe en el marco de las medidas tomadas por el Tribunal Supremo de Elecciones, como juez electoral, para permitir la revisión de sus actos. El abogado costarricense Diego Alejandro Padilla Durán, en “Interdicción por discapacidad mental y derecho al sufragio activo”, analiza los alcances del sufragio activo y la limitación para su ejercicio por parte de las personas declaradas en estado de interdicción judicial en Costa Rica.

Sandra Angulo Calderón, egresada de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica, con “Transporte gratuito el día de las elecciones. ¿Es una necesidad o una ambigüedad?”, reflexiona sobre el gasto que implica el traslado de las personas el día de las elecciones a las juntas receptoras de votos. Además, Antonio Pérez Miras, doctor europeo en Derecho Constitucional por la Universidad de Bolonia, autor del artículo “El régimen electoral español en busca de la democracia paritaria”, realiza un análisis crítico de los cambios legislativos producidos en España para mejorar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de representación política. Finalmente, Rafael Caballero Álvarez, profesor investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral de la Federación de México, escribe sobre “La educación cívica en el México del siglo XXI: perspectivas y expectativas”; texto donde ubica la educación cívica como un medio propicio para formar una ciudadanía integral, acorde con las necesidades de una democracia moderna, dinámica y participativa.

Este número inserta una **Sección especial: Elecciones municipales, febrero 2016**, que comprende artículos de Luz Retana Chinchilla, Magistrada Suplente del TSE, “Elecciones municipales 2016: una breve aproximación”; de María José Alvarado Aguilar, Asesora de la Gestión

Política Institucional del TSE, “Comportamiento mediático en las Elecciones Municipales de 2016”; y de María José Cascante Matamoras, Subdirectora del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica, “Elecciones municipales 2016 datos para el análisis de cambios a favor de los gobiernos locales”.

A partir de este número se incorpora una nueva sección de carácter permanente denominada **Recensión jurisprudencial**, con el propósito de divulgar y analizar las decisiones del Tribunal Supremo de Elecciones en su atribución jurisdiccional, la cual cuenta con el artículo de Andrei Cambroner Torres, Letrado del TSE, intitulado “La jurisprudencia electoral en las elecciones municipales 2016”.

Por otra parte, con el título de **Hitos electorales** se integra otra nueva sección, de carácter ocasional, compuesta por resoluciones, reglamentos y disposiciones relevantes para la función electoral. En este número se agrega la resolución del TSE número 3603-E8-2016, que explica los límites entre la competencia electoral y la de la Sala Constitucional, en el ámbito hermenéutico, a la vez que señala las reglas aplicables en las próximas elecciones sobre paridad horizontal. Además, se incluye el nuevo “*Reglamento de la Sección Especializada del TSE que tramitará y resolverá en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio*”, que -a partir de un control de convencionalidad- busca armonizar las reglas procesales con las exigencias del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, la sección **Reseñas bibliográficas** adiciona comentarios sobre la Revista Mundo Electoral del Tribunal Electoral de Panamá, la *Revista Justicia Electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana y de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

*San José, Julio de 2016.*

**LA DIRECCIÓN**







AUTORES  
INVITADOS



# Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral\*

Fernando Ojesto Martínez \*\*



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 4 de febrero de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 15 de junio de 2016.

**Resumen:** Señala que la consagración y la protección de los derechos políticos y el derecho a un sistema democrático, como derechos fundamentales en los textos constitucionales y en los pactos y declaraciones internacionales, han dotado a aquellos de la misma dignidad y categoría que las libertades primarias o derechos humanos de primera generación, los cuales tratan esencialmente de la libertad y la participación en la vida política.

**Palabras claves:** Protección de los derechos humanos / Derecho a la libertad / Derechos políticos / Derecho de participación política / Constitución y democracia / Convenios internacionales / Constitución.

**Abstract:** It points out that the consecration and the protection of political rights and the right to a democratic system, as fundamental rights on constitutional texts and international statements and agreements, have provided them with the same dignity and category of primary liberties or firstgeneration human rights, which deal essentially with liberty and participation in political life.

**Key words:** Protection of human rights / Right to freedom / Political rights / Right to political participation / Constitution and democracy / International agreements / Constitution.

\* Conferencia presentada en la treintava reunión del Protocolo de Tikal celebrada el 4 de febrero de 2016 en San José, Costa Rica.

\*\* Mexicano, abogado, correo ferojesto@gmail.com. Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas en la London School of Economics and Political Science de Londres, Inglaterra. Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho en la UNAM. Desde el año de 1981, catedrático de la Facultad de Derecho, de la cual es profesor por oposición. Actualmente se desempeña como consultor jurídico electoral, coordinador de proyecto de UNDP y profesor de la facultad de Derecho de la UNAM.

## I. DERECHOS POLÍTICOS

Iniciaremos con una revisión de la evaluación de los derechos políticos, para analizar, posteriormente, las libertades de equidad e igualdad en la contienda electoral.

Los derechos políticos son el producto de diversas revoluciones, tanto del pensamiento como de movimientos sociales. Para comprender su evolución analizaremos las dos etapas de su desarrollo.

### 1. PRIMERA REVOLUCIÓN

En la Europa medieval, los nacientes principados y Estados consideraban a la diversidad de las personas y a los extraños causa de ruina, fuente de discordia y de inseguridad y de desorden y, por tanto, la unanimidad era una virtud apreciada, el fundamento necesario de los gobiernos (unidad religiosa, unidad de mando, es decir poder único y absoluto, monopolio de la fuerza especialmente como posibilidad de defensa ante los invasores).

En el Renacimiento se opera un cambio revolucionario en la forma de pensar. A partir de la reforma protestante y las consiguientes guerras religiosas, crueles y devastadoras, los gobiernos tuvieron que hacer concesiones para evitar el exterminio de sus pueblos. Entre 1562 y 1648, se empezó a ver “con sospecha la uniformidad y a apreciar la disidencia (dissident), la variedad”. (Sartori, 1993, p. 148)

Así, la génesis de las democracias liberales está fundada en el principio de la tolerancia, en la idea de que la diferencia y no la uniformidad constituyen “...la levadura y el más vital alimento para la convivencia”. (Sartori, 1993, p. 148). La tolerancia como valor produce el respeto a la libertad individual. El liberalismo como filosofía política predica el respeto a la singularidad, al derecho del hombre a buscar su propia e individual felicidad.

El cambio de perspectiva radica en el descubrimiento de que la disidencia, la diversidad de opiniones y de creencias y el contraste no son enemigos de un orden social que goce los basamentos de movimientos sociales revolucionarios. En Inglaterra, Francia, Estados Unidos de Norteamérica y en nuestros países latinos, los movimientos armados producen documentos fundacionales: las constituciones liberales. En estas se consagran las libertades esenciales e inalienables de los hombres. Aparece la primera generación de los derechos políticos: la libertad de expresión y de reunión.

Estas libertades políticas primarias; la libertad de pensamiento, el derecho a divulgarlo y el de reunirse con fines políticos de participación son los derechos garantes del

pluralismo, un valor esencial de la democracia. Se imponen en el terreno político las ideas del moderno Estado liberal democrático de derecho.

La única fuente de derecho es la ley. El Estado crea la ley por medio de los poderes constituidos y a través de procedimientos formales; a la vez, se compromete a que aquella sea observada (monopolio de la fuerza), también le sirve para limitar su poder, y adquiere su legitimidad a través de la legalidad.

El Estado constitucional se caracteriza por tener una división de poderes (a efecto de evitar su concentración y por ende su abuso), el reconocimiento de la soberanía popular y la existencia de derechos subjetivos públicos del hombre y del ciudadano, tutelados o protegidos de los abusos del poder por medios jurídicos.

## 2. SEGUNDA REVOLUCIÓN

Los derechos políticos se consagraron en la Constitución y se consideró, como en la idea francesa, que la voluntad popular no podría equivocarse; no obstante, los sucesos de la misma revolución francesa demostraron que no era tan cierto que la voluntad popular no podía equivocarse.

Los excesos del nazismo, principalmente, hicieron pensar, después de la Segunda Guerra Mundial, que se debía contar con sistemas jurídicos que les impidieran a los propios poderes legislativos la facultad de alterar el respeto a los derechos fundamentales.

Sobre todo en Europa, se planteó la necesidad de contar con órganos de protección de los derechos humanos contenidos no solo en las Constituciones, sino también los reconocidos en instrumentos internacionales. Estos denominados “órganos de control constitucional” o “tribunales constitucionales” fueron implementándose gradualmente desde la Constitución austriaca (impulsada por Hans Kelsen, principal representante de la escuela vienesa).

Bajo nuevas tipologías que se han desarrollado a partir de esta renovación, conocidas algunas veces como: “neocontractualistas”, “neokantianos”, “neoconstitucionalistas”, “garantistas”, “antiformalistas”; el pensamiento jurídico actual considera que existe un núcleo “duro” o intocable, una esfera de lo indecible, un bloque de constitucionalidad que se encuentra protegido aun en contra de las intervenciones del poder revisor de la Constitución.

La premisa mayor es que si bien el “estatus” jurídico fundamental de las personas no puede disminuirse, sí es susceptible de ampliación, extensión o adición. Los derechos

humanos siempre deben potenciarse y expandirse al máximo y, especialmente, hacerse efectivos, operantes en la realidad; o según Luis Recasens Siches, convertirse en “vida humana objetivada”. (1974, pp. 25-28)

El insigne procesalista italiano Mauro Cappelletti (1987) ha documentado la evolución del movimiento de la protección jurídica de los derechos humanos, en el siglo pasado en Norteamérica, con el *judicial review* y, en el resto de América y Europa, a través del surgimiento de órganos de control de la Constitución o tribunales constitucionales. En este tenor, se aboga por una nueva forma de interpretación del derecho en el que la Constitución garantice la vigencia y eficacia de los derechos individuales, sociales y económicos consagrados en los textos fundamentales de los Estados constitucionales; con el propósito de que no sean de intención, sino derechos operantes.

Estos tribunales constitucionales, en su nuevo papel, les dan un tratamiento diverso a las garantías o libertades individuales, lo que ha permeado a casi todos los juristas. Hoy, los operadores juristas consideran que los derechos políticos tienen la misma dignidad o categoría que las demás libertades y que, por lo tanto, deben tener la misma valoración jurídica. Es necesario, precisamente, establecer los mecanismos para que estos derechos fundamentales se protejan igual que la garantía de la vida o del derecho al trabajo.

En el tema de esta conferencia, la consagración y la protección de los derechos políticos y el derecho a un sistema democrático, como derechos fundamentales en los textos constitucionales y sobre todo en los pactos y declaraciones internacionales, han dotado a estos de la misma dignidad y categoría que las libertades primarias o derechos humanos de primera generación.

El paradigma jurídico moderno lo constituye el “Estado Constitucional Democrático de Derecho”, tal y como lo exigen las convenciones internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José- de 1969 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Actualmente, el desarrollo de la democracia coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos. Hemos transitado por varias generaciones de los derechos políticos; la primera, conformada como ya dijimos por la libertad de pensamiento y de expresión, derecho de réplica, libertad de asociación o reunión, de imprenta, de culto, de la no discriminación. La segunda se integra por aquellos derechos sin los cuales no se puede aducir que haya base firme y estructura de un auténtico Estado de derecho, sustentado en la legalidad que haga posible el ejercicio de todos los demás derechos, por ejemplo, voto universal, libre, secreto y directo; y el derecho a ser votado sin discriminaciones, asociarse y afiliarse a los partidos políticos; igualdad de género; transparencia y rendición de cuentas; referéndum; plebiscito; revocación de mandato; voto electrónico; etc.

Con la progresiva constitucionalización, los derechos políticos se han venido configurando como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en los diversos tratados y convenciones internacionales. Esta situación no podía ser de otra manera, pues como señala el profesor Sartori (1993) los derechos políticos son “libertades de” (léase El Dictador, El Monarca absoluto) que permiten el ejercicio y disfrute de las “libertades para” profesar la religión que queramos o dedicarnos al trabajo de nuestra preferencia.

Las libertades políticas no pueden ser restringidas en beneficio de otros derechos y requieren mecanismos de defensa de igual efectividad que las otras libertades. Es claro, son el basamento que permiten el ejercicio y el disfrute de los demás derechos.

## II. IGUALDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

Equidad (del griego *epiqueya*, latín *aequitas* y del *equity* anglosajón) se define como “La apelación a la justicia en cuanto se dirige a corregir la ley en la cual se expresa la justicia”. (Abagnano, 1996, p. 419)

La doctrina clásica de la equidad es sostenida por Aristóteles: “La naturaleza misma de la equidad es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal” (1137b, 1985, p. 262), la ley tiene necesariamente carácter general y, por lo tanto, anota el mismo autor, “la justicia y la equidad son la misma cosa; la equidad es superior, no a lo justo en sí, sino a la justo formulado en una ley que, por razón de su universalidad, está sujeta al error”. (1137b, 1985, pp. 262-263)

Entonces, la equidad es la justicia del caso concreto, esta definición aunque linda, no es la que nosotros manejamos en la materia electoral. Como se ve, la definición aristotélica no es la forma según la cual entendemos la equidad en la contienda electoral. La equidad en materia electoral es un problema relacionado con la igualdad, y la igualdad entre los contendientes en un proceso electoral es un problema de justicia y el propio autor griego sostenía que “injusticia es desigualdad, justicia es igualdad” (Aristóteles, 1132a, 1985, p. 245).

Por lo anterior, es necesario distinguir entre dos tipos de igualdades en el terreno electoral.

### 1. IGUALDAD EN LA LEY

Igual en griego es “isos”; para los antiguos existía la “isonomía” (iguales leyes) y la “iseguría” (igual agora, igual asamblea, igual participación, igual voto).



Los liberales basándose en la isonomía concibieron que la única forma en que el individuo puede ser libre es obedeciendo a las leyes, libertad en la ley (Rousseau).

Recordemos que la igualdad se clasifica en igualdad aritmética (lo mismo a todos) e igualdad proporcional (igual a los iguales y desigual a los desiguales en proporción a la respectiva diversidad). En el primer caso igual es idéntico; en el segundo, igual es justo.

La igualdad ante la ley es una igualdad aritmética, los mismos derechos y las mismas obligaciones para todos. En materia electoral, esta igualdad ante la ley ha sido rectificad por razones de justicia o sea de equidad. Basta recordar la evolución del sufragio de censitario a universal, de exclusivamente masculino a la extensión femenina, del sistema mayoritario al sistema proporcional.

Lo anterior se debe al problema de determinar qué es justo. Los liberales consideraban que la democracia y las elecciones eran un tema tan serio que solo quienes tuvieran una educación suficiente, por ejemplo, saber leer y escribir, por lo menos, podrían tener la capacidad para elegir. En otros casos, el condicionante era la situación económica, pues solo quienes contribuían con impuestos podían tener opinión en los asuntos públicos. Una nueva reflexión determinó que las anteriores distinciones eran injustas, que la cosa pública afecta a todos y que en tal proporción todos tenemos el derecho a votar, el derecho a opinar, el derecho a intervenir (reuniendo las cualidades legales: ciudadano, mayor de edad, modo honesto de vivir, etc.)

El problema de igualdad de derechos políticos es que no advierte diferencias relevantes y, sobre todo, no garantiza resultados iguales, como sostenía el liberalismo clásico.

La justicia de una norma depende de su mayor o menor grado de inclusión. Lo que quiere decir que la regla del voto censitario era injusta, pues era dirigida a un grupo menor de la población.

## 2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Si bien la igualdad en derechos políticos, ahora refiriéndome a la competencia política o electoral, permite a todos los interesados, sean partidos políticos o candidatos independientes, acceder a la competencia en una igualdad formal, no es suficiente para garantizar iguales partidas o salidas.

La ley considera a todos como iguales; sin embargo, la realidad se obstina en demostrar lo contrario. En materia electoral, la igualdad de oportunidades tiene dos vertientes:

- i. **Construcción de estándares mínimos** para que todos los contendientes participen siguiendo las mismas reglas, lo que los anglosajones conocen como *leveled playing field*, o que en términos latinos conocemos como “nivelando la cancha” o emparejamiento del piso y que consiste en la remoción de obstáculos que otorgan ventajas injustas a alguno de los contendientes.
- ii. **La creación de normas que supriman o compensen** condiciones desiguales. Existen diferencias de varios tipos: las normas aceptadas por inadvertidas, las que son consideradas justas o naturales y las injustas. Es precisamente con respecto a estas que surgen las acciones afirmativas o de discriminación positiva o negativa, como un correctivo a una situación que pone en desventaja injusta a alguno de los participantes en el proceso electoral.

Sin embargo, esa no es la equidad a la que nos referimos cuando hablamos de *leveled playing field*. Para nosotros, la equidad en la contienda es la primera vertiente y se entiende como el establecimiento de parámetros y mecanismos para generar mínimos de igualdad de oportunidades en el desarrollo de la competencia política o electoral. Esta equidad no busca maximizar derechos de grupos vulnerables, sino permitir una competencia sin ventajas injustas.

La doctrina de la equidad surge en los Estados Unidos de Norteamérica, en la *Federal Communications Act* de 1934 que ordenaba que:

La radio y la televisión, en su actividad noticiosa mostraran todos los ángulos importantes de los asuntos públicos controvertibles y que todos los candidatos para un cargo público recibieran igual acceso a la televisión y a la radio que utilizan el espacio público para sus transmisiones por lo que constituyen cierto monopolio. Por otorgar tiempo igual se quería decir que durante una campaña política, una estación o cadena de radio o televisión debería ofrecer tiempo igual a un candidato o partido, cualesquiera que fuera su postura ideológica; no comprendía el tiempo pagado por los partidos o candidatos, sino el acceso gratuito de carácter informativo. Este principio estaba basado en el supuesto de que la democracia exige que la gente tenga la oportunidad de oír puntos de vista opuestos sobre asuntos políticos antes de formarse una opinión de los mismos. Sin embargo, en 1987 la Federal Communications Commission abolió esta ley bajo la presión del neoliberalismo representado por el veto de Ronald Reagan que señaló que un mercado de medios más amplio y diverso aseguraría la pluralidad de opiniones sin necesidad de esta regulación. (Martínez y Salcedo, 2002, pp. 173-174)

Se han expresado serias dudas acerca de dejar las materias controvertibles y, sobre todo si son electorales, en manos de las fuerzas del mercado y de que estas darán origen a un periodismo que contribuya a la ciudadanía democrática.

### 3. MECANISMOS PARA GARANTIZAR EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

#### a. FINANCIAMIENTO

Es conocida la influencia que tiene el dinero en las campañas electorales y la desproporción que existe en este rubro entre candidatos y partidos políticos. Sin embargo, se considera que el dinero no debería ser el factor preponderante para inclinar la voluntad popular.

Dos elementos han obligado a la intervención legislativa para emparejar la contienda: la libertad del sufragio y un equilibrio material entre los participantes, una real competitividad entre ellos.

Un valor democrático esencial es que el ciudadano emita su voto en libertad, sin presiones indebidas. El dinero puede influir de diversas formas, la más perversa tal vez sea la compra de los sufragios, práctica subsistente en muchos de nuestros países en tasas desproporcionadas de pobreza. Otra forma es a través de la compra de espacio en los medios masivos de comunicación.

Existen acciones para mitigar estos males como sancionar la compra del voto, a veces, convirtiendo la conducta en un tipo penal, o estableciendo límites a la propaganda electoral en medios masivos; en algunos casos, inclusive prohibiéndolos.

La solución más comprehensiva, sin embargo, es el control de los ingresos y egresos de los contendientes. De previo a mencionar las formas de control del financiamiento electoral, revisemos las dificultades que este presenta de acuerdo con su clasificación en privado y público:

- i. **Financiamiento privado:** es en este ámbito donde son más posibles y frecuentes los casos de corrupción y es aquí donde es más difícil introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización. Permite con facilidad el financiamiento ilegal, la influencia predominante de grupos de interés y la injerencia del dinero del narcotráfico en las estructuras de partido y gobierno.
- ii. **Financiamiento público:** en la mayoría de los países latinoamericanos desde hace décadas, se han venido introduciendo en los ordenamientos jurídicos

subvenciones públicas para auxiliar a los partidos en sus gastos electorales. Esta provisión de fondos tuvo como objetivos básicamente:

- Aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su independencia frente a los grupos de interés;
- asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas contendientes;
- disminuir la influencia de grupos de interés en los órganos del Estado, para asegurar que sus decisiones reflejen siempre el interés común y no el particular y cada vez con mayor énfasis para evitar la penetración del dinero ilegal.

El problema en ambos es la fiscalización. En muchos países esta es “ex post” (después del proceso) y depende en gran medida de la declaración voluntaria de los contendientes. No obstante, cuando se han ensayado métodos “ex ante” (antes del proceso) con información en línea en tiempo real y verificación aleatoria, tampoco ha habido gran éxito.

Con respecto a lo anterior, se mencionan algunas propuestas de fiscalización del financiamiento electoral:

- Una forma sencilla y efectiva es reintegrar sólo los gastos comprobados posteriormente a la elección.
- Una medida que siempre acompaña y auxilia a la influencia indebida del dinero y al control de los gastos electorales es la fijación de topes de campaña.
- En específico, sobre el financiamiento público aplica el criterio de igualdad proporcional (trato igual a los iguales y desigual a los desiguales). En México la equidad en el rubro del financiamiento público ha encontrado una medida conocida como del 30–70; treinta por igual a todos los partidos y setenta en relación a su fuerza electoral. Los candidatos independientes obtienen por igual financiamiento de la bolsa relativa al 30% igualitario de los partidos como si fueran sólo uno.

## **b. LÍMITES TEMPORALES**

A efecto de que ningún participante inicie campañas antes que los demás, sólo se permiten actividades tendentes a obtener el voto durante las precampañas y campañas electorales.

### **c. PROCESOS DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Con el fin de democratizar la vida de los partidos, respetando su derecho a la autodeterminación, se ha establecido la obligación de celebrar sus procesos selectivos en fechas determinadas para todos; lo que evita el transfuguismo, práctica viciosa que erosiona los principios ideológicos de los partidos, y que permite la revisión judicial de la legalidad de estos procedimientos.

### **d. TRANSPARENCIA**

Es una medida que refuerza el control del dinero en la contienda electoral y que permite a la ciudadanía, en general, fiscalizar a los partidos políticos y a la propia autoridad electoral eficientando con esto la operación honesta y equitativa del proceso electoral. Lógicamente la transparencia se encuentra relacionada con la rendición de cuentas.

Finalmente, hay dos mecanismos más que realmente permiten procesos electorales competitivos y que desafortunadamente, se vulneran con gran facilidad.

### **e. ACCESO A LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN**

Argumenta Guerrero en su artículo “Libertad de Expresión, valor supremo de la democracia”, publicado en el Diario Excelsior, miércoles 27 de enero de 2016, el que me permito transcribir:

Cuando se vulnera el derecho de pronunciarse libremente, se acaban también las prerrogativas a informarse, a conocer y a participar frente a las realidades que nos rodean. Es indiscutible el papel central que la libertad de pensamiento y expresión desempeñan en la consolidación y desarrollo del sistema democrático.

Este derecho consistente en la capacidad o facultad que tiene todo individuo para buscar, recibir y publicar por cualquier medio de difusión, ideas, información y juicios de valor sobre una situación o hecho político, social, cultural o económico, es fundamental en la sociedad para el debate público.

El siglo XXI ha potenciado mayores herramientas tecnológicas a favor de la libertad de expresión. La “explosión democrática”, tanto en el acceso como

en la multiplicación de mensajes instantáneos, que representan Twitter y Facebook, ha llenado de esperanza a millones de nuevos ciudadanos que con mayor facilidad pueden alzar su voz para defender derechos y reivindicar injusticias.

América Latina [y el Caribe], es en términos generales una región democrática, no obstante se siguen presentando grandes desafíos que amenazan con debilitar la consolidación del libre discurso político en la región. Si se limita la expresión se restringen las posibilidades de fiscalización ciudadana y se da cabida a abusos por parte de las autoridades. Sin cortapisas ni amenazas los ciudadanos deben disfrutar de los derechos esenciales de informarse, opinar, participar y controvertir sin temor a represalias.

Violaciones contra medios y periodistas; crecimiento de leyes y proyectos que buscan censurar; presiones gubernamentales para controlar la información, restricciones a la información pública; mayor concentración de medios en sectores vinculados con [los gobiernos], entre otras, fueron las preocupaciones más percibidas en América Latina y el Caribe, según la 71.<sup>a</sup> Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) en 2015.

Asimismo, la libertad de prensa registró la puntuación regional media más baja de los últimos cinco años en Latinoamérica, según el Informe de la organización Freedom House, que expone que sólo el 2% de la población de América Latina vive en entornos con medios de comunicación completamente libres. (p. 23)

## **f. UTILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS**

Es indudable que cuando los partidos políticos se convierten, a través de las elecciones, en gobierno, dejan de seguir los intereses propios para servir a los intereses generales y comunes de toda la población. Obviamente esto implica que los recursos públicos y el propio desempeño del cargo se realicen con neutralidad.

La utilización parcial de recursos públicos de forma excluyente y sesgada para beneficiar intereses partidarios o de grupo, o el uso del poder para promover ambiciones personales de índole política desequilibran la competencia electoral, otorgan ventajas indebidas para el partido en el poder o el funcionario que ocupa un puesto público, que lesionan gravemente la vida democrática y el sano sistema competitivo electoral.

Con el objeto de evitar esas ventajas consideradas como injustas, en muchos de nuestros países se han establecido nuevos esquemas para regular las relaciones entre política y medios de comunicación. Así, a fin de lograr la neutralidad gubernamental es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen constantemente una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

La forma más común para emparejar el piso entre contendientes de oposición y los del gobierno es a través de prohibiciones:

- i. La de utilización de programas sociales a nombre de un partido político o candidato.
- ii. La de uso de la propaganda gubernamental a favor de un partido o de un funcionario público o candidato, especialmente durante las campañas. Este tipo de propaganda debe tener siempre carácter institucional para fines informativos, educativos o de orientación social.
- iii. La de inclusión, en la propaganda del gobierno, de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las instituciones encargadas de organizar los comicios deben contar con facultades de monitoreo de los medios de comunicación y con la potestad de suspender la propaganda oficial que violente la equidad y competitividad electoral.

No me extenderé en las medidas que tienen que implementarse para lograr una competencia justa sin ventajas indebidas para los partidos y funcionarios en el gobierno, quiero solo transcribir la Declaración de la Misión de Estudio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos que sobre el proceso electoral venezolano realizó el pasado mes de diciembre de 2015.

...la campaña se desarrolló bajo condiciones que recortan la competitividad y la equidad en la competencia. Cuatro rasgos adquieren especial relevancia: la restricción de los derechos políticos, la labor presionada de los medios de comunicación, la desigualdad de recursos entre los dos bloques y decisiones institucionales sesgadas. Las restricciones al ejercicio de los derechos políticos ciudadanos, en particular las medidas de privación de la libertad de dirigentes de la oposición, limitan el libre juego en la campaña..." (IIDH, 2015, p. 2).

Los medios de comunicación encuentran restricciones que han debilitado el pluralismo informativo. Muchos han pasado a girar en la órbita gubernamental y otros se encuentran bajo presiones de distinta índole.

La desigualdad de recursos conocida como “ventajismo” implica más que un desequilibrio de los tiempos de publicidad en los medios, muy favorable al bloque oficialista, una inmovilización de recursos económicos, humanos y materiales desde el Estado para beneficio de los candidatos gubernamentales.

### III. CONCLUSIÓN

Los derechos político–electorales son derechos humanos y por lo tanto, deben estar protegidos con la misma dignidad y mecanismos jurídicos.

En la aplicación e interpretación de los derechos políticos, todos los operadores jurídicos, ya sean órganos administrativos electorales o jurisdiccionales deben hacerlo de manera que se expandan, se extiendan e incluyan a la mayor parte de los ciudadanos; es decir, que se maximicen y nunca se limiten.

La equidad en materia electoral no es igualdad; se trata de establecer mecanismos para generar mínimos de “igualdad de oportunidades” en el desarrollo de la competencia política, garantizar los estándares necesarios para que todos los contendientes participen en un *level playing field*, en un terreno parejo.

El límite en la nivelación de la arena electoral es el no restringir el ejercicio de algunos derechos políticos en beneficio de otros. Es decir, la libertad de conciencia, de expresión, de revisión, de asociación, etcétera, no se debe disminuir en beneficio de otro derecho; por ejemplo, el derecho individual a ser votado no debe condicionarse a la postulación de un partido político so pretexto de fortalecer el sistema de partidos.

La tarea del legislador y de los operadores jurídicos es armonizar todos los derechos para que sean ejercidos en plenitud al máximo. El principio de utilidad no resulta aplicable tratándose de derechos fundamentales.

En América Latina y el Caribe, el reto es “contar con organismos reguladores independientes y blindados contra cualquier injerencia de los diferentes poderes en la sociedad, garantizar sistemas plurales, diversos” (Guerrero, 2016, p. 23), equitativos y transparentes que permitan una sana competencia electoral en donde la libertad del ciudadano sin presiones ni coacción sea el fundamento de un gobierno verdaderamente democrático.



## LITERATURA CONSULTADA

- Abagnano, N. (1996). *Diccionario de Filosofía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aristóteles (1985). *Ética a Nicomáquea*. Madrid, España: Editorial Gredos.
- Cappelletti, M. (1987). La justicia constitucional. *Estudios de derecho comparado*. México, UNAM, Facultad de Derecho.
- Cordero, L.A., 1999. Fiscalización del Financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica. En: *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo II: Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del Siglo XXI. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Guerrero, F. (27 enero, 2016). Libertad de Expresión, valor supremo de la democracia. *Diario Excelsior*, Columna Punto de Equilibrio, Primera 23.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2015). *Declaración preliminar de la Misión de estudio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos sobre las elecciones parlamentarias 2015 en la República Bolivariana de Venezuela*. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/3548/declaraci%C3%B3npreliminar-venezuela.pdf>
- Martínez, M. y Salcedo, R. (2002). *Diccionario electoral INEP*. México: Instituto Nacional de Estudios Política.
- Recasens, L. (1974). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa.
- Sartori, G. (1993). *Qué es la Democracia*, México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral.

# Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina\*

Kevin Casas Zamora \*\*



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 23 de febrero de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 27 de mayo de 2016.

**Resumen:** América Latina en general se encuentra en un proceso de agotamiento de sus sistemas políticos, ya sea por una extenuación en el marco de derecho constitucional o porque este marco ha contribuido a las crisis políticas, descontento ciudadano, debilitamiento de las democracias, entre otros. Esta coyuntura evidencia que la necesidad de una reforma política va más allá de replantear la arquitectura constitucional, el funcionamiento del régimen político, el sistema electoral y/o los partidos políticos, ya que la democracia latinoamericana es una democracia en la que las características del sistema presidencial y de los sistemas de partidos que han proliferado, aumentan la probabilidad de una parálisis política en la región.

**Palabras clave:** Reforma política / Régimen político / Transición democrática / Crisis política / América Latina / Cambio político / Debilitamiento de la democracia / Apatía política / Descontento político / Situación política / Constitución y democracia / América Latina.

**Abstract:** In general, Latin America is going through a process of exhaustion of its political parties due to a debilitation in the framework of constitutional law or because this framework has contributed to the political crises, citizenry disappointment, and weakening of democracies, among others. This situation emphasizes the fact that the need of a political reform goes beyond reformulating the constitutional architecture, the functioning of the political regime, the electoral and/or political systems provided that the Latin American democracy is a democracy in which the characteristics of the presidential system and the political party systems that have proliferated increase the probability of a political paralysis in the region.

**Key Words:** Political reform / Political regime / Democratic transition / Political crisis / Latin America / Political change / Weakening of democracy / Political apathy / Political discontent / Political situation / Constitution and democracy / Latin America.

\* Este texto está basado en una conferencia con el mismo título, dictada por el autor en las Jornadas “Equilibrio de Poderes, Reforma Electoral y Paz”, celebradas en la Universidad Sergio Arboleda, en Bogotá, Colombia, de 24-25 de marzo de 2015.

\*\* Costarricense, abogado y politólogo, correo KCasaszamora@thedialogue.org. Director Programa de Estado de Derecho, Diálogo Interamericano, Washington DC. Realizó sus estudios de licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, máster en Política Latinoamericana en la Universidad de Essex y doctor Ciencias Políticas en la Universidad de Oxford.

La reforma política -esto es el afán de replantear la arquitectura constitucional o el funcionamiento del régimen político, el sistema electoral y/o los partidos políticos- se ha convertido en un tema importante en América Latina. En los últimos años hemos visto una proliferación de esfuerzos de reforma política en muchos países de la región, desde México y Chile hasta Colombia y Brasil. No se trata de un fenómeno transitorio y limitado a estos países. Antes bien, pareciera que estamos en presencia de uno de los grandes temas de discusión política en la región durante los próximos años.

Las razones para emprender estas reformas son diversas. En algunos casos subyace un agotamiento de los marcos constitucionales negociados durante las transiciones democráticas. Esto es muy visible en el caso chileno, pero también en otros países donde ese marco constitucional ha contribuido a generar crisis políticas de importancia, como en Honduras en el 2009 y en Paraguay en el 2012. En otros casos, la mayoría, lo que se detecta es simplemente una insatisfacción crónica con el funcionamiento del sistema político y una convicción de que la ingeniería institucional puede ayudar a paliar sus problemas.

Que exista una gran desilusión con el funcionamiento de la democracia en todas partes no es novedad<sup>1</sup>. En América Latina, sin embargo, la democracia tiene algunos rasgos que la hacen particularmente propensa a los riesgos de la desilusión. Por un lado, es una democracia que coexiste con una tradición política caudillista, refractaria a las instituciones y cundida de inclinaciones autoritarias, nunca alejadas de la superficie. Por otro lado, es una democracia en la que las características del sistema presidencial y de los sistemas de partidos que han proliferado en la región aumentan gravemente la probabilidad de sufrir parálisis política. Nuestras democracias están navegando permanentemente entre el riesgo del inmovilismo y el riesgo de la deriva autoritaria, entre la *vetocracia* y la autocracia.

Cómo evitar que nuestros sistemas se deslicen en alguna de esas dos pendientes es una tarea de la mayor importancia. Hay que acometerla; sin embargo, con sentido de responsabilidad y de mesura, meditando cada paso que se da y con plena conciencia de los límites de las reformas institucionales.

Quisiera hacer 5 reflexiones a continuación.

---

1 Solo 38,5% de los latinoamericanos decían estar satisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país en 2015, de acuerdo con Latinobarómetro (2015). Para otras regiones, las cifras equivalentes son más altas, pero en modo alguno robustas: Estados Unidos, 40% (2010); Unión Europea, 53% (2009); África, 46% (2015). Ver: Steinhauser (2010), Hobolt (2012), AfroBarometer (2015).

## 1. PREGUNTO, LUEGO EXISTO

Empiezo con una advertencia con sabor a banalidad, de no ser porque apunta a un error reiteradamente cometido por quienes promueven reformas políticas. Lo primero que necesita cualquier reforma política es un diagnóstico del problema que busca resolver. Para ello es preciso hacer las preguntas correctas. Cualquier esfuerzo de ingeniería institucional en una democracia liberal debe contestar, se me ocurre, las siguientes preguntas:

- a) ¿Cómo hacer que el sistema político otorgue un grado adecuado de representatividad, esto es que permita que la mayor cantidad de opiniones e intereses sociales se vean reflejados en las políticas públicas?
- b) ¿Cómo asegurar que las instituciones políticas tengan la capacidad de responder con eficacia a las demandas sociales?
- c) ¿Cómo garantizar que las autoridades tengan un ámbito de autonomía para identificar el interés público por encima de las presiones sociales económicas y políticas?
- d) ¿Cómo crear incentivos para la transparencia y la integridad de los actores políticos y, correlativamente, desincentivos para el clientelismo y la corrupción?
- e) ¿Cómo asegurar que las instituciones políticas protejan la vigencia de un conjunto de libertades fundamentales que marcan el límite de la acción legítima del Estado?
- f) ¿Cómo asegurar que el ejercicio del poder esté sometido no sólo periódicamente, sino permanentemente, al escrutinio de la ciudadanía?
- g) ¿Cómo asegurar que los poderes del Estado tengan una relación fluida, pero no exenta de la posibilidad de controlarse mutuamente?
- h) ¿Cómo asegurar que el sistema político tenga válvulas de escape institucionales ante las crisis políticas?
- i) ¿Cómo crear incentivos para la existencia de partidos robustos, con anclaje social y con capacidad de agregar preferencias?

- j) ¿Cómo crear incentivos para la presencia de un sistema de partidos lo menos fragmentado posible, con vocación centrípeta, con capacidad de construir acuerdos, con un grado razonable de estabilidad, sin por ello impedir la emergencia de nuevas fuerzas políticas?
- k) ¿Cómo asegurar condiciones adecuadas de competencia electoral para todos los partidos políticos?
- l) ¿Cómo asegurar que los resultados electorales sean transparentes y aceptados por toda la sociedad?
- m) ¿Cómo asegurar que la arquitectura del sistema político sea estable, pero corregible si empieza a mostrar vicios o desajustes con la realidad?

Cada una de esas preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de la democracia, desde la limitación del poder, hasta su capacidad para resolver problemas; desde la aptitud de los tomadores de decisión para representar las diversas voces de la sociedad, hasta su capacidad para identificar el interés público por encima de cualquier presión. En última cuenta, todas apuntan al tema de fondo: ¿Cómo lograr que el sistema democrático tenga la mayor legitimidad posible?

Es virtualmente imposible que alguna reforma pueda acometer todas estas necesidades simultáneamente, plenamente o siquiera coherentemente, por lo que su prioridad no es igual en todas partes. Por eso, es fundamental que una reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que urge modificar. Y los reformadores deben estar claros en que están condenados a escoger, porque en esto no todas las cosas buenas vienen juntas. Por ejemplo, si queremos más representatividad y más escrutinio público, posiblemente tendremos menos eficacia en los procesos de toma de decisión.

Iniciar un proceso de reforma con una postura a priori sobre lo que debe ser reformado y cómo reformarlo, sin haber realizado primero un diagnóstico, constituye una grave equivocación. Podemos acabar con una reforma que rasca el sistema político y lo rasca bien, pero rasca donde no pica.

## 2. SOBRE COLCHAS Y MONSTRUOS

La disciplina para hacer el diagnóstico del problema es, sin embargo, solo una parte del ejercicio. A ello hay que aunar una cierta sofisticación sobre las soluciones institucionales y sus efectos dinámicos. Aquí el caso de la economía viene a la mente. Cuando se trata de la economía, en general, parece haber una comprensión sistémica de su funcionamiento

y del efecto que unas variables tienen sobre otras: el tipo de cambio afecta la inflación, las tasas de interés afectan el crecimiento económico, etc. No así en la política, donde este tipo de análisis es menos común, pese a que todas las variables involucradas en una reforma política también están fuertemente imbricadas. Hay interacciones muy complejas entre las características del régimen político, del sistema electoral y del sistema de partidos, cuyo descuido hace inevitable una multitud de consecuencias no previstas.

El asunto es relevante porque muchas de las reformas políticas que se hacen en América Latina son una especie de colcha de retazos, en la que las partes aparecen anexadas en forma contradictoria y en la que todo está pensado para resolver problemas de coyuntura. Tan de coyuntura, por cierto, que frecuentemente la reforma política termina siendo rehén de otras reformas que se estiman más importantes en el momento. Sucedió hace poco en México, donde la acelerada aprobación de la reforma política fue la moneda de cambio utilizada por el Gobierno para asegurar un voto favorable a la transformación del sector energético. En este caso ya no solo el contenido de la reforma política, sino la propia decisión de hacerla están cundidos de cálculos inmediatos. Esto no quiere decir que tales cálculos sean espurios. Lo que significa es que debemos prender las luces de alerta: una reforma atropellada milita contra la sofisticación del análisis de sus efectos y puede llevarnos adonde no queremos ir.

La falta de razonamiento sistémico y el carácter coyuntural de los cambios se muestran en algunas de las tendencias de reforma política vistas en el pasado reciente en América Latina, que han ido generando inconsistencias mayúsculas en los sistemas políticos de la región<sup>2</sup>. Quizá el ejemplo más obvio sea el gradual fortalecimiento del poder presidencial (por ejemplo mediante las cláusulas de reelección presidencial, que han proliferado en la región), coexistente con una sistemática y creciente fragmentación del sistema de partidos (por ejemplo, mediante la adopción generalizada del ballottage), que hace cada vez más difícil el ejercicio del liderazgo presidencial. “Lo que se da con una mano, se quita con la otra”.

Nadie sería tan necio como para pretender que la reforma política sea un ejercicio de lógica cartesiana, realizado en el vacío. Pero aun así, un mínimo razonamiento sistémico, coherencia y vocación de largo plazo son indispensables si las reformas han de contribuir a mejorar la gobernabilidad democrática. Como lo ha advertido Perelli en un artículo luminoso, “(l)os frankensteins electorales existen y gozan de buena salud” (2006, p. 210).

---

2 Para un muy buen inventario de las reformas políticas y electorales realizadas en América Latina en los últimos 30 años, ver: Flavia Freidenberg & Tomáš Došek, “Las reformas electorales y la fortaleza institucional en América Latina” (próxima publicación).

### 3. LOS MUERTOS VIVIENTES

En algunos temas, empero, sí ha habido consistencia en la región. Una revisión sumaria de la historia de las reformas políticas realizadas en América Latina en la última generación evidencia una tendencia: pese al discurso que nos dice que los partidos son esenciales hay un debilitamiento sistemático de ellos y de los sistemas de partidos. En esto convergen la adopción de sistemas de voto preferencial, de candidaturas independientes y de diversos incentivos electorales a la fragmentación del sistema de partidos, a los que se suma la entronización de un discurso populista anti-partidos.

Todo ello, sumado al papel de la televisión, ha tenido como consecuencia una creciente personalización de la política, en la que los partidos han terminado desdibujados y percibidos como un agente patológico en la vida política. Lo más notable es que por años se ha aplicado a nuestros sistemas políticos el supuesto bálsamo de personalizar la representación –por ejemplo con los sistemas de voto preferencial y las candidaturas independientes– pese a que no hay evidencia alguna que sugiera que con ello se ha robustecido la legitimidad de las instituciones democráticas. A fin de cuentas, la opinión que prevalece hoy en la región sobre los congresos y parlamentos difícilmente podría ser peor<sup>3</sup>. El único efecto incontrovertible de este proceso ha sido debilitar a los partidos políticos. El asunto es complejo, porque también es cierto que hay transformaciones sociales, no sólo institucionales, que han hecho que si en algún momento los partidos ostentaron el monopolio de la representación política en América Latina, ya no lo tengan. Hay hoy en la región sociedades civiles más activas y organizadas; hay medios de comunicación masiva que en muchos países han asumido conscientemente la tarea de representar intereses sociales; y hay, más recientemente, redes sociales que articulan intereses diversos en potentes –aunque a veces efímeros– movimientos de protesta. La función de representación y transmisión de demandas sociales está hoy sumamente atomizada.

El precario estado de los partidos en la región, la creciente renuencia de la juventud a militar en ellos y la palpable falta de resultados de las invocaciones a fortalecerlos –que han sido parte de incontables seminarios, volúmenes y comisiones de expertos– obliga, de hecho, a plantear algunas preguntas incómodas sobre las que haríamos bien en reflexionar: ¿Serán acaso los partidos un fenómeno del siglo XX? ¿Podrán adaptarse a profundos cambios sociales y tecnológicos que, por ahora, parecen haberlos rebasado y, en algún sentido, marginado?

---

3 Sólo un 32% de los entrevistados por Latinobarómetro en la región manifestaba en el 2011 tener alguna o mucha confianza en el Congreso de su país. Desde 1996 la cifra ha oscilado entre un máximo de 36% en 1997 y un mínimo de 17% en 2003. Ver: Latinobarómetro, *Informe 2011*. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

Ninguna de estas preguntas es de fácil respuesta, en parte porque los nuevos vehículos de representación, transmisión y agregación de intereses que han emergido hasta ahora son, en muchos sentidos, aun más imperfectos que los partidos. Por más que nos puedan parecer una calamidad y su papel esté venido a menos, los partidos continúan siendo esenciales para la democracia si no queremos una transmisión caótica de las demandas sociales y una corporativización desenfrenada de la política. Así que, pese a varios lustros de frustraciones acumuladas, repetiré aquí lo mismo que decimos casi todos los que opinamos sobre estos temas: un objetivo central de una reforma política debe ser fortalecer los partidos políticos. Y eso exige que pensemos, seria y rigurosamente, más de lo que lo hemos hecho hasta ahora, sobre los cambios de la representación política y su futuro.

#### 4. NO HAY ALMUERZO GRATIS

Durante décadas la Ciencia Política ha trabajado en advertir que la combinación de sistemas presidenciales con sistemas de partido fragmentados era problemática para la democracia<sup>4</sup>. Esta combinación potencia riesgos que se derivan de algunas de las características centrales del presidencialismo: la existencia de dos instituciones dotadas de legitimidad popular directa –la Presidencia y el Congreso– y la posibilidad de que las mayorías que eligen a ambas no coincidan. Que esta posibilidad exista es una de las manifestaciones más depuradas de los frenos y contrapesos, pero también un riesgo constante de fricción entre poderes y parálisis política. Ese riesgo se magnifica cuanto mayor sea la dificultad que tenga el Poder Ejecutivo para construir coaliciones y mayorías legislativas. La advertencia de los politólogos no era vana: antes de la llamada Tercera Ola de democratización, sólo la democracia chilena sobrevivió por más de un cuarto de siglo (1932-1973) con la combinación de un sistema presidencial y un sistema multipartidario. En todos los demás casos, el resultado fue el colapso de la democracia.

Pero eso fue entonces. Resulta que en el curso de la última generación la combinación problemática devino en norma en la mayor parte de América Latina, sin que por ello se experimentaran, con pocas excepciones (Perú en 1992 es quizá el caso más evidente), retrocesos autoritarios. Hubo períodos presidenciales truncados a granel –aunque aún esos son hoy mucho menos comunes que antes– pero no interrupciones prolongadas del proceso democrático. Por este camino llegamos a pensar en América Latina que le habíamos encontrado la cuadratura al círculo y habíamos domesticado al presidencialismo con múltiples partidos.

---

4 Ver, entre muchos, Mainwaring (1990), Linz (1994), Mainwaring y Shuggart (1997).



La idea no está desprovista de méritos, pero tampoco de costos. Porque costos hay, son altos y ahora empiezan a resultar evidentes. Como norma general, la combinación de marras se paga en módicas cuotas de corrupción, clientelismo y desarticulación del sistema de partidos. Aquí el caso de Brasil resulta emblemático. Un Ejecutivo que debe rutinariamente lidiar con más de dos docenas de partidos en el Congreso tiene pocas formas de construir mayorías estables. Una de ellas –de costo limitado para el sistema político en el corto plazo, pero prohibitivo en el largo plazo– pasa por los tortuosos caminos del Mensalão y el Petrolão.

El mensaje para los reformadores políticos es sencillo: tengan cuidado con los espejismos. La combinación de presidencialismo y multipartidismo es problemática y requiere de un esfuerzo de diseño institucional muy especial para administrar sus riesgos<sup>5</sup>.

## 5. LA ORTOPEDIA NO CURA TODAS LAS ENFERMEDADES

A los ojos abiertos hay que sumar una mente sobria. Creer que las instituciones son muy importantes y moldean el comportamiento de los actores políticos y de la sociedad es plausible y sensato. Creer que para cada conflicto y para cada problema político hay un remedio institucional es, en cambio, una sofisticada forma de alucinación.

Para empezar, existen conflictos anclados en factores pre-políticos, como los clivajes étnicos o religiosos, que muy difícilmente responden a la ortopedia institucional. Lo que es más: este tipo de situaciones no parecieran ser simétricas en cuanto al impacto de las reglas. Es decir, las reglas de distribución del poder político pueden desatar un conflicto con facilidad, como, digamos, lo fue en el Líbano de la década de 1970 o aun en Colombia, como resultado de las distorsiones y exclusiones generadas por los acuerdos entre liberales y conservadores para compartir el poder (el llamado “Frente Nacional”, entre 1958 y 1974). Pero una vez que el conflicto se desata, toma vida propia, desencadena dinámicas y sedimenta comportamientos que no necesariamente se alteran con remedios institucionales.

Del mismo modo, los cambios institucionales rara vez resuelven los problemas derivados de la cultura política. No hay conjunto de reglas que pueda contra la desconfianza y

---

5 Es cierto que la fragmentación puede ser problemática en un sistema parlamentario, pero los riesgos son mucho mayores en un régimen presidencial. En un sistema parlamentario, los incentivos para formar coaliciones estables son mayores, toda vez que la estabilidad del Gobierno depende de la coalición. Asimismo, una vez que se forma un gobierno, que emerge del parlamento, el riesgo de conflicto entre poderes es prácticamente nulo. El gran problema para el presidencialismo es que un sistema de partidos fragmentado disminuye la probabilidad de que el presidente tenga mayoría legislativa, sin que por ello caiga el Gobierno. Si esto es así, las probabilidades de parálisis política o, peor aún, de conflicto entre poderes escalan significativamente

la mala fe de los actores políticos o, digamos, contra la patológica creencia de que el patrimonio público y el privado son lo mismo.

Como mínimo, se debe tener muy claro que los resultados de las reformas institucionales se ven, generalmente, a largo plazo. Y por esto mismo es importante que haya una cierta estabilidad en las reglas, no solo para hacerlas creíbles y que los actores políticos puedan pensar en el largo plazo, sino para dejar que las reglas surtan sus efectos. De otra manera lo que acumularemos será una multitud de experimentos truncados, que nos harán cada vez más cínicos ante la posibilidad de reformar exitosamente nuestras instituciones. La compulsión por realizar reformas institucionales a cada paso es un síntoma de inmadurez política, una muestra elocuente de lo poco que le importan las reglas a una sociedad, de la noción de que todas las reglas valen lo mismo y ninguna vale nada.

Las reformas institucionales pueden ser un recurso tranquilizador que les da a los actores políticos la sensación de estar haciendo Política con mayúscula, cuando, en realidad, la Política con mayúscula consiste en resolver problemas sustantivos más que procedimentales. Aquí conviene tener en mente la advertencia hecha ya hace mucho tiempo por Schlesinger (1992, pp.95-96)

¿Son las dificultades que enfrentamos hoy para resolver nuestros problemas en verdad consecuencia de defectos en la estructura de nuestro gobierno?... Mi preocupación es que la agitación con la reforma constitucional es una forma de escapismo. El manoseo de la Constitución es una forma de evadir la cuestión más compleja, que es la búsqueda de soluciones... Tan fascinante como pueda resultar el manoseo de la Constitución, como si fuera un cubo de Rubik, no nos desviemos de la verdadera tarea de gobernar. Nunca debemos olvidar que la política es el alto y serio arte de resolver problemas sustantivos.

Es motivo de celebración que muchos países de América Latina estén enfrascados en la discusión sobre cómo mejorar el diseño institucional de sus sistemas democráticos. Hay pocas discusiones más importantes. Pero ojalá lo hagan con los ojos abiertos: abiertos a la necesidad de hacer las preguntas difíciles y mirarse en el espejo para diagnosticar el problema como es y no como se quiere que sea; abiertos a la complejidad de este ejercicio y al imperativo de pensar sistémicamente; abiertos a la urgencia de reflexionar en serio sobre el futuro de las instituciones representativas; abiertos a revisar críticamente la evidencia derivada de los sistemas políticos de la América Latina y a separar las soluciones reales de los espejismos; abiertos al carácter incompleto y a veces inadecuado de las terapias institucionales, y a la necesidad de ser pacientes con sus efectos.

La evidencia duramente acumulada en América Latina y más allá nos dice que si lo hacen así, seguramente les irá mucho mejor.

## LITERATURA CONSULTADA

- Afrobarometer (2015). AD45: African Democracy Update: Democratic satisfaction remains elusive for many. Recuperado de: <http://afrobarometer.org/publications/ad45-african-democracy-day-2015>.
- Freidenberg, F. y Došek, T. (Inédito). Las reformas electorales y la fortaleza institucional en América Latina.
- Hobolt, S. (2012). Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 50 (S1), 88-105.
- Latinobarómetro (2011). Informe. Recuperado de: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) Latinobarómetro (2015). Informe. Recuperado de: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Linz, J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? En: Linz, J. y Valenzuela, A. (Eds.), *The Crisis of Presidential Democracy: The Latin American Evidence*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. (septiembre, 1990). *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: The difficult equation*. Kellogg Institute – Notre Dame University, Working Paper #144.
- Mainwaring, S. y Shuggart, M. (julio, 1997). Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics* 29 (4), 449-471.
- Perelli, C. (2010). Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica. *Revista de Ciencia Política* 26(1), 203-211.
- Schlesinger, A. (1992). Leave the Constitution Alone. En: Lijphart, A. (Ed.). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford: University Press.
- Steinhauser, P. (2010). Poll: Most dissatisfied with how democracy works in U.S.. Recuperado de: <http://www.cnn.com/2010/POLITICS/02/25/public.officials.poll/>.



CONTRIBUCIONES  
DESDE EL TSE



# Enseñanza del Derecho Electoral en Costa Rica<sup>1</sup>

Luis Antonio Sobrado González\*

Luis Diego Brenes Villalobos\*\*



## Nota del Consejo Editorial

Recepción: 28 de marzo de 2016.

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

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

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

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

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

- 
- 1 Ponencia presentada en Congreso Académico de la Facultad de Derecho, 2016: Perspectivas y Desafíos, Universidad de Costa Rica, Marzo de 2016.
- \* Costarricense, abogado, correo lsobrado@tse.go.cr. Magistrado presidente del Tribunal Supremo de Elecciones. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor y director de la Cátedra de Derecho Constitucional I y II de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Director de la Revista de Derecho Electoral del TSE.
- \*\* Costarricense, abogado y politólogo, correo dbrenes@tse.go.cr. Magistrado suplente del Tribunal Supremo de Elecciones y Secretario Académico de su Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Doctor en Ciencia Política y Diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Electoral a nivel de posgrado en la UNED y UCR, respectivamente. Subdirector de la Revista de Derecho Electoral el TSE.

## 1. INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y AUTONOMÍA DEL DERECHO ELECTORAL

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

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

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

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

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

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

reconocimiento que como disciplina independiente se ha granjeado, especialmente en América Latina.

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

...el Derecho Electoral es autónomo, porque existe legislación especializada -criterio legislativo-; porque se han instituido tribunales electorales especializados -criterio jurisdiccional-; porque, aun cuando escasa todavía, existe literatura jurídica especializada en la materia -criterio científico-, y porque en las instituciones educativas donde se imparte la profesión jurídica, existen asignaturas especializadas sobre el tema. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; el significado de las voces usadas no puede buscarse con éxito en los diccionarios de consulta ordinaria, sino únicamente en los especializados de esta rama del conocimiento.

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

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

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



los estudios electorales (en general) y el Derecho Electoral (en particular) han recibido en Costa Rica, así como profundizar en la importancia de la enseñanza del Derecho Electoral en nuestro país.

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

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

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

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

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

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

inherente. Adicionalmente, la generalidad del abordaje banaliza lecturas propias del Derecho Electoral, tanto sustantivas como procesales.

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

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

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

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

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

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

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

en posgrado, junto a las mexicanas, se suman cursos especializados en las universidades de Panamá, Nacional San Martín y San Carlos.

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

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

### 3. CONTEXTO PROFESIONAL: ABORDAJE ACADÉMICO DEL TSE

La concientización de la importancia de la enseñanza del Derecho Electoral que nace en la Cátedra de Derecho Constitucional I de la Universidad de Costa Rica, en mucho se relaciona con el vínculo profesional de algunos de sus profesores con el propio TSE, o bien con el trabajo directo que en la materia electoral algunos de ellos han llevado adelante desde la Sala Constitucional o la Procuraduría General de la República. A modo de ejemplo, ambos autores de esta ponencia somos funcionarios electorales, al tiempo que asumimos la Dirección y Subdirección de la Revista de Derecho Electoral del TSE.

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

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

de textos fijados en su bibliografía, en torno a un 64% son actualmente tomados de la indicada Revista de Derecho Electoral.

Igualmente significativo deviene el aporte realizado por el TSE y liderado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), sobre la implementación de un “Sílabo para la enseñanza de la materia electoral en América Latina” (2004), fruto académico que ha orientado y guiado la posterior formulación de cursos en la materia a lo largo de todo el continente americano.

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

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

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

#### **4. REFLEXIONES FINALES**

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

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

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

Tabla 1

*Producción jurisdiccional del TSE 2008-2015*

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

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

La importancia del desarrollo jurisprudencial en esos 7 años es particularmente relevante desde una perspectiva cualitativa. Con estos ejercicios de aplicación e interpretación de la normativa electoral, se evidencia una sustancial construcción doctrinal respecto de institutos claves del Derecho Electoral, como puede constatarse en el Digesto Jurisprudencial del TSE y sus resoluciones emblemáticas<sup>2</sup>.

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

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

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

En el año 2015 la Facultad de Derecho se certificó ante el Sistema Nacional de Acreditación para la Educación Superior (SINAES), lo cual significa un reconocimiento a su trayectoria pero, a la vez, se convierte en un reto permanente respecto del abordaje moderno y solvente de la enseñanza del Derecho. La coyuntura es propia para ese reconocimiento tardío que ha tenido el Derecho Electoral en Costa Rica; tardanza que el contexto universitario latinoamericano confirma.

---

2 Al efecto puede consultarse el sitio web: [http://www.tse.go.cr/resoluciones\\_relevantes.htm](http://www.tse.go.cr/resoluciones_relevantes.htm)

## LITERATURA CONSULTADA Y DE REFERENCIA

- Aguilar, I. y Picado, H. (Jul.-Dic., 2012). "La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos". En: *Revista de Derecho Electoral* (14), 116-141. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/revista/art/14/aguilar\\_picado.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/14/aguilar_picado.pdf)
- Ayoub, A. y Ellis, A. (Eds). (2010). *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.
- Brenes, L.D. (2012). *El rol político del juez electoral*. San José: Editorial IFED- TSE.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Resoluciones relevantes. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/resoluciones\\_relevantes.htm](http://www.tse.go.cr/resoluciones_relevantes.htm)
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2016). *Revista de Derecho Electoral*. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Galván, F. (1993). El principio de legalidad en materia electoral. En: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: UNAM.
- Galván, F. (1997). *Derecho Procesal Electoral mexicano*. México: McGraw-Hill.
- Nohlen, D. y Sabsay, D. (2007). Derecho Electoral. En: Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco, J. (2001). Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado. En: *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México: IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA International, TEPJF.
- Orozco, J. (2007). El contencioso electoral, la calificación electoral. En: D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco, J. (2009). Tendencias recientes de la justicia electoral en América Latina. En: J. Reynoso, y H. Sánchez de la Barquera y H. Arroyo (Coordinadores). *La Democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sílabo para la enseñanza de la materia electoral (2004). San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Recuperado de: [http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2\\_2010/38294f7f-b10f-48e7-b8a7-550038b8aa80.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/38294f7f-b10f-48e7-b8a7-550038b8aa80.pdf)

Sobrado, L.A. (2005). *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: Editorial IJSA.

Sobrado, L.A. (Enero-Junio, 2008). Educación cívico-democrático y su abordaje a través del IFED. En: *Revista de Derecho Electoral* (5), 1-11. Recuperado en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/5/IFED\\_sobrado.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/5/IFED_sobrado.pdf)

Sobrado, L.A. (Jul.-Dic., 2013). Claridad de las sentencias electorales como condición de accesibilidad: el caso costarricense. En: *Revista de Derecho Electoral* (16):77-87. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/revista/art/16/sobrado\\_gonzalez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/16/sobrado_gonzalez.pdf)





# Igualdad y derechos políticos de las mujeres. Medidas especiales de carácter temporal, paridad y políticas dinámicas y efectivas recomendadas por la CEDAW

Ana Lorena Flores Salazar\*



**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 30 de mayo de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 29 de junio de 2016.

**Resumen:** Se analizan observaciones y recomendaciones finales del Comité CEDAW en el ámbito de la participación de las mujeres en la vida pública y política, tomando como referente países de América Latina y el Caribe Hispano y el período 1994–2015. El análisis permite identificar tendencias en términos de avances y logros, pero también de obstáculos y puntos críticos. Las recomendaciones se agrupan en tres asuntos estratégicos. El primero guarda relación con la participación limitada de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida pública y política (cargos en gobierno, administración pública, judicatura, sistemas judiciales, servicio exterior). El segundo se refiere a las medidas especiales de carácter temporal, su adopción e incorporación en la legislación y aplicación efectiva. El tercero comprende el impulso de políticas, estrategias e instrumentos para contrarrestar las principales debilidades y obstáculos de la participación política de las mujeres.

**Palabras clave:** Políticas públicas / Participación ciudadana / Participación política / Puestos de elección popular / Igualdad de oportunidades / Mujeres / América Latina.

**Abstract:** It analyzes the final remarks and recommendations of the CEDAW Committee in the context of the participation of women in the political and public life taking as reference countries in Latin America and the Spanish-speaking Caribbean countries in the 1994-2015 period. The analysis identifies the trends in terms of progress and achievements on three strategic issues. The first one is related to the limited participation of women in different scenarios of the political and public life (government posts, public administration, judiciary, judicial systems, foreign service). The second one refers to special temporary measures, their adoption and incorporation in the legislation and their effective application. The third one addresses the promotion of policies, strategies and instruments to counteract the main weaknesses and obstacles to the political participation of women.

**Key Words:** Public policies / Citizen participation / Political participation / Popular election posts / Equality of

\* Costarricense, administradora y socióloga, correo: aflores@tse.go.cr. Doctora en Administración Pública y Gobierno (Universidad Complutense de Madrid (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset), máster en Estudios de la Mujer (Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional) y licenciada en Sociología (Universidad de Costa Rica). Profesora de cursos especializados en políticas públicas en la Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica. En la actualidad labora en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica, como encargada de su Unidad de Género.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es analizar las principales observaciones y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) a los Estados parte en el ámbito de la participación de las mujeres en la vida política y pública. El análisis permite identificar asuntos de atención prioritaria de los gobiernos y Estados, a fin de avanzar en igualdad y derechos políticos de las mujeres, según las obligaciones contenidas en dicha Convención.

Del análisis de las recomendaciones, se derivan tendencias en términos de avances y logros, pero también de obstáculos y puntos críticos, que es preciso atender mediante políticas y acciones deliberadas de los Estados y los gobiernos. Para tal efecto, se analizan observaciones y recomendaciones finales que hace el Comité CEDAW a países de América Latina y el Caribe Hispano, en particular, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, en el período 1994–2015.

En un primer apartado, se explica el alcance de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW); los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que protege, y presta especial atención a la participación de las mujeres en la vida pública y política; el funcionamiento y las competencias del Comité CEDAW; los Informes de los Estados parte; y el Examen del Comité CEDAW. En un segundo apartado, se presenta el panorama general y se analizan las principales tendencias de la representación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. En el tercer apartado y último, se analizan las recomendaciones y observaciones finales del Comité CEDAW a los Estados parte.

## 2. IGUALDAD Y DERECHOS POLÍTICOS: CEDAW

El sustento conceptual más importante de la no discriminación contra las mujeres es la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres CEDAW, que en su artículo 1 establece:

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las

libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

La CEDAW es el principal instrumento internacional sobre medidas y acciones específicas para combatir la discriminación contra las mujeres. Como tratado de derechos humanos, busca el establecimiento de un orden público común, que tiene como destinatarios no a los Estados y sí a los seres humanos que viven en su territorio (Binstock, 1998). Su propósito fundamental es la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, para lograr la igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas. Los Estados que suscriben la CEDAW asumen el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en este instrumento jurídico internacional<sup>1</sup> y adoptar las medidas necesarias para asegurar su disfrute (Zapata, 2007).

Define la no discriminación como exclusión o restricción basada en el sexo, que limita el ejercicio de derechos de las mujeres. A su vez, introduce el concepto de igualdad *de facto* o igualdad sustantiva, más allá de la igualdad de derecho o la formalmente establecida y, en su artículo 2, plantea a los Estados parte “una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”, que contemplaría medidas de índole legislativa, administrativa y de otro carácter.

En su artículo 17, establece la conformación y funcionamiento de un Comité encargado de examinar los progresos en la aplicación de la Convención (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer), que cumple las siguientes actividades principales: diálogo constructivo con los Estados partes, mediante recomendaciones y observaciones; solicitudes de medidas provisionales (artículo 5, Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer), y recomendaciones en casos individuales (artículo 7, Protocolo); confección de informes de investigación (artículo 8, Protocolo) y recomendaciones generales (artículo 21, CEDAW).

Los gobiernos deben brindar *Informes Periódicos* sobre medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra naturaleza para avanzar en su aplicación. Esto permite efectuar evaluaciones periódicas sobre la aplicación de la Convención en el plano nacional. El Comité, que se reúne una vez al año mínimamente, por un periodo no superior a las dos semanas, se encarga de examinar los Informes (artículo 20). Los países, además de informar acerca de las medidas aplicadas y los progresos, también puntualizan en factores y dificultades que afectan el grado de cumplimiento de la Convención. El Comité hace

---

1 La CEDAW contempla disposiciones en los siguientes ámbitos: 1. La pobreza como violación a los derechos humanos. 2. El derecho a la educación. 3. El derecho a la participación en la vida política del país. 4. El derecho a tener acceso a las mismas oportunidades que los hombres en la esfera del trabajo. 5. El derecho a la no discriminación en la esfera de la salud. 6. El derecho a vivir una vida libre de violencia.

sugerencias y recomendaciones, con base en el examen de los Informes y los datos que proporcionan los países.

La CEDAW contiene disposiciones directamente relacionadas con igualdad y participación política de las mujeres en sus artículos 4, 7 y 8. El artículo 4 contempla la adopción de medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de *facto* entre el hombre y la mujer, que se ha utilizado como sustento jurídico del mecanismo de cupos o cuotas de participación política de las mujeres. Su artículo 7 se refiere a la discriminación de las mujeres de la vida política y pública; y el artículo 8 puntualiza en las medidas para garantizar la representación de las mujeres en el plano internacional y en organizaciones internacionales, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación.

Cabe señalar que la CEDAW es vinculante para todos los poderes públicos, aunque son los gobiernos los responsables de cumplir las obligaciones contenidas en dicho instrumento y rendir cuentas. Los tres poderes del Estado deben participar activamente en su cumplimiento. Bajo este marco, el Comité CEDAW insiste en el establecimiento de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y en la aplicación transparente, coherente y sistemática de la Convención en todo el territorio (nivel nacional, regional y local).

Las recomendaciones finales del Comité CEDAW a países de América Latina y el Caribe Hispano exigen que el Estado parte les otorgue atención en los próximos años, es decir, en adelante y hasta la presentación del próximo informe. Estas observaciones denotan asuntos que deben atenderse de manera prioritaria a efectos de avanzar en igualdad y derechos políticos de las mujeres en la región. En tanto, se interpreta que el Comité insta a que los esfuerzos se centren en esas esferas y actividades relacionadas con la participación de las mujeres en la vida pública y política y, posteriormente, se informe de las medidas adoptadas y sus resultados.

De igual manera, el Comité CEDAW ha emitido recomendaciones de carácter general con el objetivo de clarificar, ampliar y complementar artículos que guardan relación con la no discriminación y la igualdad<sup>2</sup>. En lo que respecta a participación política de las mujeres, cabe resaltar las Recomendaciones Generales (RG) n.ºs 23, 25 y 28, que serán retomadas y cuyo alcance se explicará en apartados sucesivos.

---

2 Comité CEDAW, Recomendaciones Generales, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp>, revisión octubre 2015. A la fecha se han aprobado 28 recomendaciones de carácter general. Estas se agrupan en 15 grandes temas: 1. Definición de igualdad y no discriminación. 2. Mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer. 3. Medidas especiales de carácter temporal. 4. Estereotipos. 5. Violencia contra la mujer. 6. Trata y explotación de la prostitución. 7. Participación en la vida política y pública. 8. Nacionalidad. 9. Educación. 10. Empleo. 11. Salud. 12. Prestaciones económicas y sociales. 13. Grupos desfavorecidos de mujeres. 14. Mujeres en centros de reclusión. 15. Matrimonio y relaciones familiares.

La CEDAW se concibe como un instrumento dinámico de interpretación progresiva mediante recomendaciones de carácter general que clarifican, amplían y complementan su articulado. Dichas recomendaciones han conllevado importantes contribuciones en el ámbito de la participación de las mujeres en la vida política y pública. Cabe resaltar la interpretación amplia de estas esferas en las que los Estados deben adoptar medidas, que comprenden la administración pública, las políticas de diferentes niveles (internacional, nacional, regional y local) y las organizaciones (partidos políticos, sindicatos y otras). De igual manera, se introduce una serie de conceptos estratégicos mediante recomendaciones de carácter general, como los de igualdad sustantiva (RG n.ºs 25), discriminación por omisión y discriminación por acción (RG n.º 28), la discriminación directa y la discriminación indirecta (RG n.º 25), la discriminación múltiple y la interseccionalidad de género (RG n.º 25).

Otra importante aclaración se relaciona con los conceptos de igualdad y equidad que, insiste el Comité en numerosas ocasiones, no son sinónimos y utilizarlos simultáneamente genera confusión conceptual. Argumenta, enfáticamente, en su naturaleza y alcances diferentes; equidad se refiere al trato justo, mientras que el objeto de la CEDAW es la no discriminación y asegurar la igualdad *de jure* y *de facto* entre mujeres y hombres, ante lo cual hace un llamado a los Estados a fin de que utilicen el concepto de igualdad:

Se exhorta a los Estados partes a utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención. En algunas jurisdicciones este último concepto se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas. Esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades. (Recomendación General n.º 25, párrafo 22).

### 3. PANORAMA GENERAL DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El avance de las mujeres en el acceso a puestos de decisión política en América Latina y el Caribe se explica, en gran medida, por el mecanismo de cuotas, que se aplica, por primera vez, en Argentina en 1991. En la actualidad, el promedio regional de mujeres en el Parlamento es de 27,5%, cuando en 1990 fue de 9,1% (Unión Interparlamentaria, 2014). No obstante, cabe aclarar que este promedio comprende situaciones extremas, como es el caso de países con porcentajes de 40% o superiores de presencia femenina en los Parlamentos (Bolivia 53%, Cuba 48,9%, Nicaragua 42,4%, Ecuador 41,6%) y otros

con porcentajes cercanos o menores al 16% (Uruguay 16,2%, Chile 15,8%, Paraguay 15%, Guatemala 13,3%, Brasil 9,9%) (CEPAL, 2016).

La aplicación de las cuotas de participación política ha significado, para algunos países, un incremento destacado de mujeres en sus Parlamentos en periodos relativamente cortos; sin embargo, dicho proceso no se desarrolla con igual ritmo ni obtiene resultados iguales en otros países que aprueban y aplican ese mecanismo. Brasil tiene aproximadamente un 10% de mujeres en su Parlamento en la actualidad; no obstante, aprobó en 1995 una cuota de 20% para municipios que amplió a 30% en 1997 para todos los cargos de elección popular. Llama la atención, también el caso de Paraguay, que hace prácticamente veinte años aprobó una cuota de 20% y continúa presentando bajos porcentajes de participación. Más tardía aún es la experiencia de Chile, el cual hasta 2015 estableció que ningún sexo podría tener más de un 60% de representación en las listas electorales. Como lo señalan Archenti y Tula (2014), la efectividad de la cuota depende de los textos normativos y los contextos, en concreto, de los procesos de selección de candidaturas en los partidos políticos, las características del sistema electoral; y el diseño de la ley de cuotas, que contemple obligatoriedad para los partidos, mandato de posición y sanciones; en ese sentido América Latina es una de las regiones del mundo donde más países adoptan el mecanismo de cuotas (15 países en el período 1991–2013).

Situaciones diferentes experimentan Ecuador y Bolivia, que establecen la paridad con rango constitucional en 2008 y 2009, respectivamente. Ambos países alcanzan, en la actualidad, los porcentajes más altos de mujeres en el Parlamento: 42% Ecuador y 53% Bolivia, que supera incluso la paridad. En el caso de Colombia y Perú, si bien ambos países han establecido cuotas del 30%, las mujeres parlamentarias no superan el 22% (Colombia 20% y Perú 22%). Por su parte, Venezuela no cuenta con mecanismo de cuota y las mujeres parlamentarias no sobrepasan el 17%.

En la subregión formada por México, América Central y el Caribe Hispano, inician México y Costa Rica el proceso en 1996, con el establecimiento de cuotas de 30% y 40%, respectivamente; seguidos por República Dominicana (25% en 1997). El país que se suma, más recientemente, es El Salvador con una cuota de 30% en 2013. También destacan dos países que no tienen cuota: Guatemala y Cuba. Sin embargo, cabe señalar que Cuba es el país de la subregión con el porcentaje más alto de participación de las mujeres en el Parlamento (48,9%), seguido por Nicaragua (41,3%), México (40,6%), Costa Rica (33,3%) y El Salvador (32,1%). Los avances de Cuba y Nicaragua sin cuotas llaman profundamente la atención y se relacionan con condicionantes históricos y particulares del sistema político, que potencia y recrea la activa participación de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida social y política.

Según Bareiro y Soto (2015) esta subregión, aunque fue más lenta en el proceso de aprobación de cuotas, ha establecido con mayor rapidez la paridad: Costa Rica (2009), Honduras (2012), Nicaragua (2012), Panamá (2013) y México (2014)<sup>3</sup>. Honduras reforma su legislación electoral en 2012 y establece una cuota del 40% y la paridad a partir del proceso electoral de 2016. Panamá incorporó en 2013 la paridad en su legislación electoral, aunque con ciertas fisuras que provocan incumplimiento y poca efectividad, como se demostró en las elecciones primarias de finales de 2013. Mientras que la paridad adquiere rango constitucional en México en 2014 para candidaturas a la Cámara de Diputados, Senado y Congresos Estatales.

Cabe también señalar que resulta aún más deficitaria la representación política de las mujeres en el ámbito local, que en el nacional en los actuales momentos. El promedio regional de alcaldesas es de 12%, con porcentajes superiores al 20% únicamente en tres países de la región: Nicaragua (40%), Cuba (28,6%) y Uruguay (24,7%). Mientras que el promedio regional de concejales es de 27,3%, con porcentajes superiores al 30% de mujeres en concejalías locales en Bolivia (44%), Costa Rica (38,6%), México (38,3%), Cuba (34,6%), República Dominicana (33,2%) y Perú (30,5%) (CEPAL, 2016).

El mecanismo de cuotas ha sido fundamental para el avance de las mujeres en el acceso a puestos de decisión política, a pesar de que en la práctica se enfrentan con obstáculos de diferente tipo para la aplicación efectiva de este mecanismo, como se analizará en el apartado 4. Si bien buena parte de estos obstáculos y debilidades todavía no se supera, más recientemente algunos países evolucionan del mecanismo de cuota a la paridad en la representación política, que adiciona nuevos retos y derroteros.

#### **4. RECOMENDACIONES FINALES DEL COMITÉ PARA AVANZAR EN PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES**

El Comité CEDAW, a lo largo de los años, ha manifestado preocupación por la insuficiente representación de las mujeres en los distintos niveles e instancias de adopción de decisiones políticas: ámbito legislativo, ámbito judicial y en los niveles superiores de la dirección política y administrativa. Insiste tempranamente (Colombia 1994) en tomar medidas en los partidos políticos y en las listas electorales, en lugar de depositar la responsabilidad en las mujeres aduciendo que “no se habían organizado en números suficientes para constituir un grupo de presión” (CEDAW, Colombia, 1994, p. 7). En sus primeros años, el

3 Según Archenti (2014) entre los países que adoptan la paridad política para cargos públicos representativos nacionales están Ecuador (2008), Bolivia (2009), Costa Rica (2009) y Honduras (2012). Mientras que otros aplican normas paritarias en distritos subnacionales: Argentina en 2000 y 2002, Venezuela en 2005 y 2008 y Nicaragua en 2012. A los que habría que adicionar Panamá (2013) y México (2014).



Comité solicitó información específica a los Estados parte, como datos estadísticos sobre participación de las mujeres en las elecciones y sus preferencias políticas (Guatemala 1994), o sobre participación de las mujeres en el servicio exterior (Nicaragua 1994). Insiste en la ausencia de medidas especiales para impulsar la participación de las mujeres en la vida política, en tanto se perciben como discriminatorias y generan resistencia de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales (Colombia 1999).

Bareiro y Soto (2015) plantean que dichas observaciones y recomendaciones priorizan cuatro temas: 1. La existencia de mecanismos eficaces y la eliminación de disposiciones discriminatorias, que enfatiza en la eficacia (o correcta aplicación) de las cuotas y de sus mecanismos de monitoreo, supervisión y sanciones. 2. El cambio en la mentalidad (población general) mediante programas de capacitación y campañas de sensibilización para combatir estereotipos. 3. El empoderamiento de las mujeres mediante asignación de recursos presupuestarios y asesoramiento técnico para candidatas y programas especiales de capacitación en liderazgo, funciones directivas y técnicas de negociación. 4. La participación política de colectivos de mujeres históricamente excluidos mediante medidas especiales de carácter temporal, que permitan superar la escasa presencia de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

En efecto, estos son asuntos centrales de las recomendaciones, con algunos matices y acentos. De igual manera, es relevante efectuar un análisis en el tiempo de dichas recomendaciones, con el ánimo de identificar cambios y continuidades en los puntos de interés y de llamada de atención, en la medida en que ciertos énfasis denotan visiones particulares de los derroteros de la igualdad en el ámbito de la participación de las mujeres en la vida pública y política.

En una primera etapa, que llega hasta 2004, se puntualiza en la adopción de medidas especiales de carácter temporal y mecanismos para mejorar su efectividad, como parte de estrategias amplias. Manifiesta el Comité preocupación porque el proceso de aplicación de cuotas es controvertido y carece de eficacia (Brasil 2003) y propone sanciones ante el incumplimiento. Argumenta que las disposiciones de la legislación electoral sobre cuotas no han sido plenamente acatadas por los partidos políticos, frente a lo cual recomienda se fortalezcan las medidas legislativas o de procedimiento (Costa Rica 2003). Sugiere estrategias amplias que contemplen medidas especiales de carácter temporal ante la baja participación de las mujeres en la política y la administración gubernamental (Chile 1999, Perú 2002, Uruguay 2002, Guatemala 2002) y aconseja desarrollar programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de las mujeres en la vida política (El Salvador 2003, México 2002, Perú 2002, Ecuador 2003). Esta última medida, con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública, pero también a sectores y grupos estratégicos. La cuestión central es aumentar la participación de las mujeres en todos los ámbitos y niveles y en cargos de dirección en

el sector público y privado, poniendo algunos acentos, como el ámbito municipal local en el caso de México (2002).

En una segunda etapa, que comprende el periodo 2005–2009, ahonda en la adopción de medidas especiales de carácter temporal. Recomienda su aplicación a los países que no las tienen, e intensificar o fortalecerlas a los países que tienen cuotas de participación política, mediante base legislativa, plan estratégico con metas y objetivos claros, sanciones por no aplicación, información y actividades de concienciación. Una línea de observación y llamada de atención, que toma fuerza en este período, es que los gobiernos no comprenden la finalidad y el carácter de las medidas especiales temporales. También profundiza en la recomendación de estrategias amplias, inclinándose más bien por políticas dinámicas y efectivas, que contemplen medidas especiales acompañadas de mecanismos y disposiciones para garantizar su operatividad. La adopción de medidas especiales de carácter temporal, con énfasis en grupos desfavorecidos de mujeres, comienza a perfilarse con claridad y fuerza en esta etapa.

El Comité continúa señalando deficiencias en la aplicación de las medidas especiales, se habla de “escasas medidas especiales de carácter temporal” (Bolivia 2008) y cataloga la aplicación de la Ley nº 9504 (1997) en Brasil, que establece un sistema de cupos, de resultado ineficaz y con poco efecto (Brasil 2007). Llama la atención sobre la limitada comprensión de las medidas y recomienda su utilización, pero con “... metas claramente definidas y objetivos con plazos determinados, así como la continuación de las medidas educativas destinadas a conseguir una representación equilibrada de mujeres y hombres a nivel local, en el servicio exterior del país y en los altos niveles de adopción de decisiones en los organismos gubernamentales y órganos estatales” (CEDAW, Cuba 2006, p.5). Recomienda a Chile su adopción a efectos de incrementar la participación de la mujer en la vida política, particularmente, en el Parlamento y municipios (Chile 2006). En el caso de México, aconseja su fortalecimiento para aumentar la cantidad de mujeres en puestos directivos y en el servicio exterior (México 2006). Recomienda a Perú (2007) intensificar la aplicación de dichas medidas mediante un plan estratégico, que contemple diferentes sectores y niveles y posibilite la divulgación de la finalidad de tales medidas, que además es preciso concebirlas con objetivos, metas o cupos mensurables y plazos para permitir su supervisión efectiva (El Salvador 2008). Manifiesta preocupación porque Guatemala no utiliza esas medidas y recomienda la promulgación de leyes específicas con miras a la aprobación de medidas especiales temporales (Guatemala, 2009), como también su aplicación en Nicaragua, con objetivos y calendarios concretos (2007) y que Honduras establezca una base legal, a efectos de su aplicación efectiva (2007).

Recuerda a Colombia que el objetivo de las medidas especiales no es lograr la igualdad de la mujer, sino acelerar el logro de la igualdad *de facto* entre la mujer y el hombre y como tales son un medio para un fin mayor (2007).

Asociado a la no comprensión del carácter, finalidad y necesidad de las medidas especiales de carácter temporal (México 2006, Cuba 2006, Perú 2007, El Salvador 2008, Guatemala 2009, Venezuela 2006), argumenta una especie de confusión entre políticas y programas sociales, que benefician a las mujeres y dichas medidas, según se establece en el párrafo 1, artículo 4 de la CEDAW, que buscan acelerar la consecución de la igualdad sustantiva para las mujeres. En otras palabras, que los gobiernos no logran diferenciar entre beneficios de la política social y medidas temporales para acelerar la igualdad en ámbitos de participación deficitaria de las mujeres.

La Recomendación General nº 25 aclara, complementa y profundiza el significado y alcance de las medidas especiales de carácter temporal<sup>4</sup>. Reitera que el propósito de estas es acelerar la participación de las mujeres en el ámbito político, económico, social, cultural, civil, o cualquier otro en condiciones de igualdad. Se señala que no todas las medidas cuyo propósito es favorecer a las mujeres son medidas especiales de carácter temporal, como es el caso de políticas o programas destinados a generar condiciones que garanticen derechos. Se caracterizan, ante todo, por su carácter temporal, la búsqueda de objetivos específicos, por eso son especiales; utilizan una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas como programas de divulgación, asignación o reasignación de recursos, determinación de metas u objetivos cuantitativos con plazos determinados y sistemas de cuotas. Dicha recomendación también contempla el concepto de discriminación múltiple (párrafo 12), en tanto reconoce que las mujeres, además de sufrir discriminación por ser mujeres, también pueden ser objeto de múltiples formas de discriminación por su raza, origen étnico, religión, discapacidad, edad, clase u otros factores.

Las políticas dinámicas y efectivas contemplan varios componentes. El primero se relaciona con mecanismos y disposiciones para garantizar la eficacia de las medidas especiales de carácter temporal, tales como sanciones de incumplimiento de porcentajes mínimos y máximos de cada sexo (Bolivia 2008) y planes estratégicos para su aplicación en diferentes ámbitos (administración pública, poder judicial, nivel municipal) con plazos y objetivos (Perú 2007). El segundo, con información y sensibilización, que comprende la divulgación de la finalidad de las medidas especiales y campañas de concienciación sobre la importancia de la participación de las mujeres como requisito de la democracia. El tercero, con el fortalecimiento de las mujeres mediante programas de capacitación sobre liderazgo, funciones directivas y técnicas de negociación y campañas (Guatemala 2006, Honduras 2007).

---

4 Las Recomendaciones Generales (RG) n.ºs 5, 8 y 25 se refieren a las medidas especiales de carácter temporal. Las RG n.º 5 y n.º 8 fueron aprobadas en 1988 y son puntuales, mientras que la RG n.º 25 presenta mayor desarrollo teórico y explicativo y fue aprobada en 1999, [<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>], última revisión 2 de noviembre de 2015.

De igual manera, se comienza a plantear, en esta segunda etapa, la adopción de medidas especiales de carácter temporal con énfasis en grupos desfavorecidos de mujeres, que enfrentan obstáculos estructurales para la participación política (Guatemala 2006, Ecuador 2008, Colombia 2007), como mujeres indígenas y de ascendencia africana.

En una tercera etapa, que comprende el periodo 2010–2015, aparecen asuntos novedosos y se profundiza en otros que se plantearon de forma continua y contundente en etapas anteriores. Entre los asuntos relativamente novedosos, cabe señalar la priorización de medidas especiales de carácter temporal en grupos de mujeres infrarrepresentadas en la vida pública y política (indígenas, afrodescendientes, migrantes, mujeres con discapacidad), pero también en sectores, ámbitos e instancias con baja o nula participación de mujeres (sectores económicos y otros). Argumenta la aplicación de medidas especiales no sólo en la esfera política, a la vez que insiste en la ineficiencia del mecanismo de cuota de participación política, producto de vacíos en los marcos jurídicos electorales y de la persistencia de estereotipos de género y actitudes patriarcales. De nuevo propone sanciones por no cumplimiento, mecanismos de supervisión, base legislativa y difusión de su aplicación y resultados. Como elemento novedoso, plantea, en esta tercera etapa, la evaluación de las repercusiones e impacto de las medidas especiales. La incompreensión de estas medidas de carácter temporal y las políticas dinámicas y efectivas aparecen nuevamente como asuntos centrales, adicionándose el componente de incentivos para partidos políticos y financiación de campañas de mujeres, como parte de esas políticas.

La ineficacia para poner en práctica el mecanismo de cuota de participación política se configura como eje central de las observaciones del Comité, que se preocupa por cuestiones más puntuales como difundir información sobre su aplicación y la evaluar sus repercusiones e impacto (Brasil 2012, Bolivia 2015). Relaciona la ineficacia en el uso de las medidas con actitudes patriarcales, estereotipos y debilidad en los mecanismos que velan por que se aplique (Brasil 2012); aduce falta de conciencia e interés de los partidos políticos (Panamá 2010). Argumenta que la falta de medidas especiales y la persistencia de estereotipos y actitudes patriarcales en Chile (2012) son factores que obstaculizan la participación de las mujeres, como también lo son el machismo y la falta de recursos, la asistencia técnica y los conocimientos de las mujeres para presentar sus candidaturas en República Dominicana (2013). En el caso de Colombia (2013), presenta mecanismos que aseguren la cuota de 30% de mujeres en las listas electorales, en puestos con posibilidades de ganar; que los partidos políticos asignen presupuesto a las campañas de las mujeres y se establezcan sanciones, indicadores y calendarios de cumplimiento (Colombia 2013). Manifiesta preocupación por la no aplicación de medidas especiales en Cuba (2013), Chile (2012) y Venezuela (2014) y recomienda su adopción, especialmente para grupos de mujeres insuficientemente representados, como mujeres de ascendencia africana, adultas mayores, indígenas, mujeres con discapacidad y mujeres rurales y en el ámbito local.

Señala vacíos o lagunas en los marcos jurídicos electorales en los planos federal y estatal en México, los cuales podrían ocasionar incumplimiento del sistema de cupos de 40:60, que además no forma parte de la legislación electoral de todos los Estados, ante esto recomienda su incorporación (México 2012). Destaca el carácter débil y limitado de las medidas especiales en Paraguay (2011), que generan rechazo, no cuentan con mecanismos de supervisión y no producen el efecto de acelerar la participación de la mujer. En el caso de Venezuela (2014), además de sugerir la adopción de medidas especiales, manifiesta preocupación ante medidas de promoción de la paridad, que no forman parte de la normativa electoral y no son de cumplimiento obligatorio.

Las medidas especiales de carácter temporal tienden a priorizarse en los denominados grupos desfavorecidos o infrarrepresentados (Brasil 2012, Bolivia 2015, Colombia 2013, Costa Rica 2011, Cuba 2013, Ecuador 2015) y en ámbitos críticos en términos de participación de las mujeres. Puntualiza en la baja representación de mujeres en el Congreso (menos del 18%), en particular de mujeres afrocolombianas (Colombia 2013), o bien, en disposiciones constitucionales y legislativas con limitada aplicación en el plano local (Ecuador 2015). En general, destaca la baja presencia de las mujeres en sectores económicos como la industria de metales, ingeniería, transporte, industria azucarera (Cuba 2013) y en cargos de responsabilidad en la vida profesional y pública (Bolivia 2015), y las más altas instancias del Poder Judicial y altos cargos directivos en el sector privado (Brasil 2012).

El Comité llama la atención, en esta tercera etapa y en concordancia con la visión amplia de igualdad en la vida pública y política (Recomendación General 23), sobre la limitada aplicación de medidas especiales en ámbitos diferentes a la política. Argumenta se deben aplicar en el ámbito civil, político, económico, social y cultural, ya que resultan necesarias para mujeres que sufren múltiples discriminaciones (Argentina, 2010). Manifiesta preocupación de que Bolivia únicamente aplique dichas medidas en la política y las fuerzas armadas (Bolivia 2015).

La visión amplia de la vida pública y política encuentra su sustento en la Recomendación General n° 23<sup>5</sup>, que comprende obligaciones en la administración pública; las políticas de diferentes niveles (internacional, nacional, regional y local) y las organizaciones (partidos políticos, sindicatos y otras) (RG n° 23, párrafos 6 y 7) y de esta manera precisa las señaladas en el artículo 7 de la CEDAW, incisos a, b y c (votar y ser elegibles, participar en formulación y ejecución de políticas, ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas, formar parte de organizaciones). Señala que la reducida participación de las mujeres en la formulación de políticas (párrafo 24 y subsiguientes), se relaciona con su exclusión de altos cargos en el plano nacional e internacional. Ello fundamenta recomendaciones específicas sobre cargos y políticas en el plano nacional, pero también

en el plano internacional (diplomacia, delegaciones y negociaciones internacionales), local y municipal.

Una vez más insiste en la incomprensión del carácter, la necesidad y la finalidad de las medidas especiales (Brasil 2012, Cuba 2013, Paraguay 2011, Venezuela 2014). También recomienda otorgar incentivos a los partidos políticos a efectos de que designen un número igual de mujeres y hombres en las candidaturas, para la financiación de las campañas de las mujeres (Chile 2012) y las campañas para dirigentes de partidos políticos (Venezuela 2014).

Si bien reconoce resultados positivos y avances en participación política de las mujeres (puestos elegibles y puestos designados), afirma que esa situación no resulta homogénea, en la medida en que no beneficia por igual a las mujeres, en particular, a lo que denomina mujeres de grupos desfavorecidos y mujeres de zonas rurales y alejadas. Observa diferencias significativas entre provincias en Argentina (2010); que producen disparidades, o desfases entre la igualdad *de jure* y *de facto* de las mujeres indígenas y afrodescendientes en Brasil (2007), que se agravan producto de diferencias regionales y socio-económicas. De igual manera, llama la atención sobre la puesta en marcha del marco jurídico de la no discriminación en el plano local y en zonas remotas en el Ecuador y enfatiza en la discriminación *de facto* que sufren las mujeres indígenas, afroecuatorianas y montubias, mujeres con discapacidad, mujeres migrantes, mujeres solicitantes de asilo y mujeres refugiadas.

Otros asuntos específicos, que forman parte de las observaciones del Comité en esta tercera etapa, se refieren a la falta de enjuiciamientos y condenas por violencia y acoso político por razón de género en Bolivia (2015); la recomendación de aplicar paridad a cargos elegidos del sistema de representación proporcional y cargos elegidos del sistema de mayoría (ejecutivos) en Costa Rica (2011) y la reforma del Sistema Electoral Binominal de Chile (2012).

El acoso y la violencia política son punto relevante de observación y recomendación. Manifiesta preocupación por el acoso político de mujeres en altos cargos en Bolivia (2008) y en Perú (2014) y recomienda la adopción de legislación específica. Una vez aprobada la ley de acoso político en Bolivia, plantea el procesamiento y debido castigo de los autores de actos de violencia política por razón de género (Bolivia 2015).

---

5 La Recomendación General RG nº 23 fue aprobada en 1997 y se refiere a la participación de las mujeres en la vida pública y política, contemplando una interpretación de los artículos 7 y 8 de la CEDAW, [<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>], última revisión noviembre 2015.

También resalta el reconocimiento de la diversidad cultural en Bolivia, aunque manifiesta preocupación en el sentido de que no resulte coherente con el concepto de no discriminación e igualdad formal y sustantiva de la CEDAW. Al respecto señala: “Al Comité le preocupa especialmente la posibilidad de que el reconocimiento de la justicia comunitaria (...) pueda constituirse en un mecanismo de perpetuación de estereotipos y prejuicios” (CEDAW, Bolivia, 2008, p.5). En este sentido, recomienda asegurar conformidad de los conceptos y prácticas indígenas tradicionales con el marco jurídico de la igualdad, mediante amplio diálogo intercultural.

Finalmente, es importante también indicar que el Comité CEDAW ha enfatizado en su fuerte vínculo con otros instrumentos, como la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, argumentando que el logro de esos instrumentos resulta indispensable para la aplicación plena y efectiva de la Convención. De igual manera, hace un llamado a la adhesión de los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>6</sup> y su contribución en el cumplimiento de la CEDAW.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Las cuotas han sido un mecanismo de importantes resultados para acelerar la participación de las mujeres en la vida pública y política, a pesar de las debilidades señaladas reiteradamente por el Comité. El panorama regional es de resultados heterogéneos, hay países que avanzan significativamente en cortos períodos, mientras que el avance es lento para otros. Cabe señalar la persistencia de buena parte de las debilidades, que generan ineficacia en la aplicación del mecanismo de cuotas y son puntualizadas por el Comité CEDAW, adicionándose ahora la paridad que conlleva nuevos retos.

Las observaciones y recomendaciones del Comité CEDAW se podrían agrupar en tres principales asuntos. El primer grupo de observaciones y recomendaciones se relaciona con la participación limitada de las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida pública y política (cargos en gobierno, administración pública, judicatura, sistemas judiciales, servicio exterior), producto, en buena parte, de la persistencia de estereotipos de género, actitudes machistas y de un reducido y débil compromiso de los partidos en la aplicación

---

6 En últimos Períodos de Sesiones, argumenta la adhesión a los nueve principales instrumentos internacionales de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial, la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

de las cuotas de participación política de las mujeres y de la inexistencia o debilidad de mecanismos efectivos de vigilancia y sanción.

El segundo se refiere a las medidas especiales de carácter temporal, su adopción e incorporación en la ley y aplicación efectiva. La propuesta es priorizar su puesta en marcha en grupos desfavorecidos de mujeres, que enfrentan obstáculos estructurales para participar en política y en ámbitos donde aquellas están subrepresentadas. Ello se justifica en el resultado de logros y avances heterogéneos, que no benefician por igual a todas las mujeres. También se enfatiza en los problemas de efectividad de las medidas especiales de carácter temporal y, en particular, de las cuotas de participación política, que no son bien comprendidas (naturaleza y objetivos) y además, se restringen al ámbito de la vida política, cuando deberían de aplicarse en diversidad de ámbitos (salud, educación, seguridad social, economía).

El tercer grupo de observaciones y recomendaciones comprende el impulso de políticas, estrategias e instrumentos para contrarrestar las principales debilidades y obstáculos de la participación política de las mujeres. La propuesta es de políticas dinámicas y efectivas que generen resultados en tres niveles: la efectividad de las cuotas, la información y sensibilización a la opinión pública, grupos y sectores estratégicos; y el fortalecimiento de las mujeres y sus liderazgos.

Las recomendaciones y observaciones del Comité CEDAW son progresivas; conforme los países avanzan se plantean nuevos retos y derroteros. En un primer momento, recomienda la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, luego propone una serie de instrumentos y dispositivos para mejorar su efectividad y resultados y, posteriormente, plantea priorizar su aplicación en grupos desfavorecidos de mujeres y en instancias o niveles donde su participación es nula o baja. La tendencia a enfocarse en cuestiones cada vez más específicas, es coherente con recomendaciones a los países de atender las disparidades en términos de territorios y grupos de mujeres y de contrarrestar visiones que tienden a homogenizar su participación política. Se impone la visión de rescatar las particularidades y la diversidad, tomando en cuenta que los logros no benefician por igual a todas las mujeres y, por lo tanto, se requieren políticas que respondan a estas realidades.

También es importante destacar que las recomendaciones se plantean bajo un marco de política y no como acciones puntuales de los gobiernos y los diferentes poderes. Bajo esta óptica, se insiste en el impulso de políticas dinámicas y efectivas, que contemplan variedad de estrategias e instrumentos para mejorar la efectividad de las medidas especiales de carácter temporal, generar opinión pública favorable y fortalecer a las mujeres y sus liderazgos.



En efecto, las recomendaciones del Comité CEDAW ordenan y orientan a los países en la medida en que señalan asuntos a los que se debe prestar especial atención. Ello debería traducirse y reflejarse en las respuestas institucionales y en la política pública de los Estados parte. De igual manera, dichas observaciones y recomendaciones resultan de gran relevancia para el monitoreo y el seguimiento que hacen las organizaciones de la sociedad civil del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la CEDAW.

Las recomendaciones del Comité CEDAW se ajustan a la heterogeneidad y niveles desiguales de avance de los países en igualdad y participación política de las mujeres. Sin embargo, la heterogeneidad en ningún momento limita ciertas tendencias o patrones en sus recomendaciones, que perfilan claramente una especie de agenda de asuntos estratégicos derivados de la Convención y se conciben como prioritarios para avanzar en participación política de las mujeres en la región. Esta agenda se mantiene y se fortalece en el tiempo, pero también se amplía y diversifica tomando como punto de partida la CEDAW y las obligaciones que conlleva para los Estados parte y la dinámica de los contextos nacionales. Ello es posible por cuanto la CEDAW, como lo ha señalado con contundencia el Comité, es un instrumento dinámico y de aplicación progresiva.

## LITERATURA CONSULTADA

- Archenti, N. (2014). El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 304–332.
- Archenti, N. y Tula, M.I. (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: Los casos de Bolivia y Ecuador. *Revista América Latina Hoy*, (66), 47–68.
- Bareiro, L. y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América latina y el Caribe Hispano*. México: ONU Mujeres.
- Binstock, H. (1998). Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. *Serie Mujer y Desarrollo*, nº 24, Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL (Marzo, 2016). *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe Indicadores regionales de igualdad, autonomía en la toma de decisiones*. Recuperado de <http://www.cepal.org/oig/adecisiones>.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW. (1979). Recuperado de: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW (1999). Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx>

Comité CEDAW. (Nov., 2015). Recomendaciones Generales. Recuperado de: [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recom\\_m-sp.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recom_m-sp.htm)

Unión Interparlamentaria. (2014). Women in National Parliaments. Recuperado de: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif011214.htm>

Zapata, D. (2007). Indicadores para el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. *Serie Mujer y Desarrollo*, N.º 91. Santiago, Chile: CEPAL.

### **Observaciones y recomendaciones finales Comité CEDAW:**

CEDAW. (2002). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Argentina, CEDAW/C/ARG/4 y CEDAW/C/ARG/5*. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. (2010). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/6, 46 Período Sesiones*. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. (2008). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Bolivia, CEDAW/C/BOL/CO/4, 40 Período Sesiones*. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. (2015). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Bolivia, CEDAW/C/BOL/CO/5-6*. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. (2003). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Brasil, CEDAW/C/BRA/1-5, 29 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. (2007). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Brasil, CEDAW/C/BRA/CO/6, 39º Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. (2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Brasil, CEDAW/C/BRA/CO/7, 51 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. (1994). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia, CEDAW/C/COL/2-3, 13 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.

- CEDAW. (1999). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia, CEDAW/C/COL/4, 20 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2007). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia, CEDAW/C/COL/CO/6, 37 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2013). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Colombia, CEDAW/C/COL/CO/7-8*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2003). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Costa Rica, CEDAW/C/CRI/1-3, CEDAW/C/CRI/4, 29 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW (2011). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Costa Rica, CEDAW/C/CRI/5-6, 49 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2000). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Cuba, CEDAW/C/CUB/4*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Cuba, CEDAW/C/CUB/CO/5-6, 36 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2013). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Cuba, CEDAW/C/CUB/CO/7-8*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (1999). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, CEDAW/C/CHI/2 y CEDAW/C/CHI/3, 21 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, CEDAW/C/CHI/CO/4, 36 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW (2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, 53 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW (2003). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador, CEDAW/C/ECU/4-5, 29 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW (2008). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/7, 42 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.

- CEDAW. (2015). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/8-9*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2003). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: El Salvador, CEDAW/C/SLV/3-4 y CEDAW/C/SLV/5-6, 28 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2008). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: El Salvador, CEDAW/C/SLV/CO/7, 42 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (1994). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala, CEDAW/C/GUA/1-2, 13 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2002). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala, CEDAW/C/GUA/3-4 y CEDAW/C/GUA/5*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala, CEDAW/C/GUA/CO/6, 35 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2009). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala, CEDAW/C/GUA/CO/7, 43 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2007). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Honduras, CEDAW/C/HON/CO/6, 10 agosto 2007, 39 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2002). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, CEDAW/C/MEX/5*. New York: Naciones Unidas,
- CEDAW. (2006): *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, CEDAW/C/MEX/CO/6, 36 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 52 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (1994). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Nicaragua, CEDAW/C/NIC/2-3, 12 Período Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2001). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Nicaragua, CEDAW/C/NIC/4 y CEDAW/C/NIC/5, 25 Período Sesiones*. New York: Naciones Unidas.

- CEDAW. (2007). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Nicaragua, CEDAW/C/NIC/CO/6, 37 Período Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2010). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Panamá, CEDAW/C/PAN/CO/7, 45 Período Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2011). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Paraguay, CEDAW/C/PRY/CO/6, 50 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2002). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Perú, CEDAW/C/PER/5*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2007). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Perú, CEDAW/C/PER/CO/6, 37 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2014). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Perú, CEDAW/C/PER/CO/7-8*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2013). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: República Dominicana, CEDAW/C/DOM/CO/6-7*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2003). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Uruguay, CEDAW/C/URY/2-3, 26 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2008). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Uruguay, CEDAW/C/URY/CO/7*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Venezuela, CEDAW/C/VEN/CO/6, 34 Período de Sesiones*. New York: Naciones Unidas.
- CEDAW. (2014). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Venezuela, CEDAW/C/VEN/CO/7-8*. New York: Naciones Unidas.

The cover features a light orange-to-white gradient on the left, a grey area with diagonal lines on the top right, and a red area with diagonal lines on the bottom right. The text is centered in the white space.

# CONTRIBUCIONES Externas



# El régimen sancionatorio y la irrecurribilidad electoral. ¿Se violenta el Principio de la Doble Instancia consagrado en los cardinales 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos?

Adriana Fallas Martínez\*

**Nota del Consejo Editorial**

**Recepción:** 24 de febrero de 2016.



**Revisión, corrección y aprobación:** 9 de junio de 2016.

**Resumen:** Se analizan las gestiones realizadas por el Tribunal Supremo de Elecciones, como juez electoral, para permitir la revisión de sus actos, en una interpretación del numeral 103 de la Constitución Política. Esto a la luz de lo estipulado en los artículos 8 y 25 de la Constitución Política y de la interpretación que hace de estos la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Palabras clave:** Resoluciones electorales / Recurso de reconsideración / Interpretación de la ley / Debido proceso / Sanciones / Juez electoral / Justicia electoral / Tutela de los derechos / Protección de los derechos humanos / Tratados internacionales / Tribunal Supremo de Elecciones / Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Abstract:** It analyzes the steps taken by the Supreme Electoral Tribunal, as Electoral Judge, to allow the revision of its actions in an interpretation of Article 103 of the Political Constitution. This is done in light of what is established in articles 8 and 25 of the Political Constitution and the interpretation of these articles by the Inter-American Court of Human Rights.

**Key Words:** Electoral resolutions / Reconsideration recourse / Interpretation of the law / Due process / Sanctions / Electoral judge / Electoral justice / Tutelage of rights / Protection of human rights / International treaties / Supreme Electoral Tribunal / Inter-American Court of Human Rights.

\* Costarricense, abogada, correo [adrianafm@pgr.go.cr](mailto:adrianafm@pgr.go.cr). Estudiante de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica.



## 1. INTRODUCCIÓN

El cardinal 103 de la Constitución Política expresamente dispone la irrecurribilidad de las decisiones en materia electoral tomadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE), que al ser única instancia, por ende, las reviste de autoridad de cosa juzgada.

Empero, vía jurisprudencial, se ha creado un recurso para revisar los actos electorales sancionatorios, que resuelve el mismo TSE, situación que nos enfrenta con el panorama de si este criterio resulta suficiente para garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como la interpretación que, de estos, ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH). Interrogante que se pretende dilucidar en este artículo.

## 2. TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y SU FUNCIÓN COMO JUEZ ELECTORAL

El Tribunal Supremo de Elecciones cumple la función de administrador electoral, al gestionar todo lo relativo a las elecciones de presidente, diputados y municipales, así como los procesos consultivos; además, ejerce competencias como juez electoral, tal y como se regula en los artículos 102 de la Constitución Política y 220 del Código Electoral.

Al desempeñar estas facultades, el TSE debe garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral tal y como se dispuso en la resolución número 1019-E-2001 de 10:05 horas del 14 de mayo de 2001, en la cual se señaló lo siguiente:

...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. (...) Precisamente para garantizar su imparcialidad, el Tribunal debe mantenerse al margen de discusiones ideológicas y de los aspectos que no sean técnico-jurídicos atinentes a las luchas internas de los partidos políticos. Frente a cada caso que se plantee, el Tribunal decidirá, de conformidad con los parámetros legales y jurisprudenciales, si la gestión o recurso resulta procedente...

Como se sigue de lo transcrito, el órgano constitucional que nos ocupa es el encargado de asegurar la pureza del proceso electoral, tanto a lo interno como a lo externo de los partidos políticos, finalizando con las elecciones nacionales; para tal fin, el bloque de

legalidad le asigna el conocimiento de una serie de recursos o gestiones destinadas a enderezar los trámites electorales.

Para la magistrada electoral Zetty Bou Valverde y para Joaquín Guzmán letrado del TSE (2010, pp. 2-3) “En Costa Rica la jurisdicción electoral es ejercida de manera exclusiva y excluyente por el Tribunal Supremo de Elecciones...”. La Magistrada Bou Valverde (2010, p. 5) considera que:

...el TSE fue investido de importantes potestades en refuerzo de su autonomía frente a los otros Poderes y órganos constitucionales: no está subordinado jerárquicamente a ninguno de éstos en el desarrollo de sus funciones esenciales por lo que sus decisiones, en materia electoral, no son recurribles en ejercicio de su competencia exclusiva...

Parafraseando a la licenciada Bou Valverde, en nuestro ordenamiento jurídico, contamos con remedios internos efectivos para la adecuada tutela de los derechos electorales, para lo cual esa autora refiere el Capítulo V del Código Electoral, en el cual están previstos siete procesos jurisdiccionales que, en sus correspondientes ámbitos de aplicación, garantizan dicha tutela.

Entre estos se incluyen las denuncias por beligerancia o participación política prohibida, así como las solicitudes de cancelación de credenciales de funcionarios municipales de elección popular y miembros de los Supremos Poderes de elección popular: presidente, vicepresidentes y diputados.

La magistrada Bou Valverde (2010, p. 11) considera:

...amplia gama de procedimientos, regulados en el nuevo código, contamos en nuestro país con una jurisdicción electoral de primer orden, tanto en lo que garantías orgánicas como procesales se refiere. Los partidos políticos y ciudadanos legitimados para acceder a la Justicia Electoral, deberán definir cuál de los procedimientos es el que debe ser activado en cada caso, y cuidar los requisitos de admisibilidad, ya que de ello va a depender que el Tribunal, como juez electoral, pueda ejercer la función jurisdiccional, al abrir con el requerimiento respectivo su competencia para aplicar el derecho al caso concreto... (El resaltado nos pertenece)

Además, se vela por la protección de los derechos políticos-electorales, lo que evidencia que el derecho electoral costarricense es garantista, al poder cuestionarse las decisiones tomadas en el ámbito partidario ante el TSE.

En este sentido, a nivel constitucional, tal y como se estableció supra las funciones de juez electoral están reguladas en el canon 102 de nuestra Carta Magna, específicamente, se determina la obligación de atender denuncias respecto de parcialidad política de funcionarios, entre otras.

Asimismo, el ordinal 220 del Código Electoral (en adelante CE), detalla las atribuciones jurisdiccionales, las cuales se corresponden con la tramitación y resolución de:

- a) El recurso de amparo electoral.
- b) La impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en proceso de constitución e inscripción.
- c) La acción de nulidad de acuerdos partidarios.
- d) El recurso de apelación electoral.
- e) La demanda de nulidad relativa a resultados electorales.
- f) La cancelación o anulación de credenciales.
- g) La denuncia por parcialidad o beligerancia política.

### 3. IMPOSIBILIDAD DE REVISAR SENTENCIAS DEL TSE EN OTRA JURISDICCIÓN

De conformidad con el artículo 103 de la Constitución Política: “Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato”. Sobre este aspecto, el propio TSE ha dispuesto lo siguiente:

...conviene reiterar que la jurisdicción electoral de este Tribunal es especializada, concentrada, uninstancial y sus resoluciones en materia electoral, al gozar de autoridad de cosa juzgada material, no son revisables ante otra sede (no son susceptibles de recurso ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ni de acción alguna en sede contencioso administrativo); por ende, resulta impropio el pronunciamiento requerido, en tanto parte de la errónea premisa de que lo resuelto puede ser válidamente combatido ante instancias ajenas a la jurisdicción electoral.

(...)

de acuerdo con el diseño constitucional, el Tribunal en el ejercicio de su función electoral goza de atribuciones jurisdiccionales de distinta naturaleza y ejerce la potestad de administrar justicia, con carácter de cosa juzgada material, sobre las diferentes modalidades del contencioso electoral (artículo 220 del Código Electoral). Como parte de ese ámbito jurisdiccional le corresponde tramitar y resolver procesos sancionatorios vinculados con el ejercicio de la función pública, a saber: la cancelación de credenciales

**a funcionarios de elección popular y las denuncias por parcialidad o beligerancia política.** Tratándose de estas últimas, la propia Constitución Política le otorga la potestad al Tribunal de investigarlas y sancionarlas... (TSE, Resolución 6290-E6-2011). (El resaltado nos pertenece).

Como se sigue de lo anterior, el TSE conoce como única instancia lo relativo a la materia electoral, lo cual no puede ser revisado, por tener el carácter de cosa juzgada material.

Además, tal y como se extrae del criterio jurisprudencial transcrito, no puede ser impugnado lo relativo a la tramitación y resolución de procesos sancionatorios en sede electoral: la cancelación de credenciales a funcionarios de elección popular y las denuncias por parcialidad o beligerancia política, todo con base en lo dispuesto en la norma constitucional.

Surge en este punto, el cuestionamiento de si al artículo 103 de la Constitución Política, en el tema sancionatorio, puede contraponerse el espíritu garantista del Código Electoral, siendo que al resolver el TSE estos temas, carezcan, hasta el momento, de una segunda instancia imparcial que conozca de su impugnación.

Relativo a este aspecto, y pudiéndose ver como una medida para paliar la situación, el TSE, mediante la resolución número 6290-E6-2011 de las ocho horas y cinco minutos del veinticinco de octubre de dos mil once, admitió recurso de reconsideración formulado contra la declaratoria con lugar de denuncia por beligerancia política.

En este sentido, el Contralor Electoral realizó un análisis de la decisión mantenida hasta ese momento, con respecto a la irrecurrenibilidad de sus fallos, esto con base en una interpretación gramatical y teleológica del artículo 103 constitucional.

Concluyó que, tal y como lo manifestaron los constituyentes originarios, la norma buscaba la defensa del principio de autonomía que acompaña la función electoral, y que se desprende del numeral 95 constitucional.

Empero, en el voto en análisis, el TSE determina que:

...el recurso de reconsideración o reposición ha sido reconocido en el Derecho Administrativo, como un medio de impugnación de las resoluciones finales dictadas por el jerarca de una autoridad pública en única instancia. Ese mecanismo recursivo no es extraño en el Derecho Electoral ya que la Asamblea Legislativa, que no es una mera ejecutora de la Constitución sino un Poder que actúa desarrollando el marco de ésta, lo introdujo en el nuevo Código Electoral, admitiendo su procedencia únicamente en contra de las

resoluciones que dicta el Órgano Electoral en el trámite de las diligencias de pago de la contribución del Estado a los partidos políticos.

(...)

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 irrecurribilidad 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 Tribunal Supremo de Elecciones, 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 planteados.

(...)

El vacío normativo en la regulación del citado recurso debe ser colmado mediante las reglas usuales de interpretación del bloque de legalidad; lo que nos obliga, en el caso en estudio, a aplicar analógicamente las reglas básicas del recurso de reconsideración o reposición establecido en la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, al haber sido presentado el recurso de reconsideración dentro del plazo de los tres días posteriores a la notificación de la resolución impugnada (ver razón de notificación a folio 108) se admite su conocimiento, en el entendido de que lo que se impugna es una sentencia sancionatoria dispuesta directamente por la justicia electoral... (El resaltado me pertenece).

De la sentencia en estudio, se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- a) El TSE establece que el recurso de reconsideración no es extraño en el derecho electoral, al ser reconocida su utilización contra otras resoluciones emitidas por el órgano electoral.
- b) Pese a no estar expresamente regulada, la interposición del remedio procesal contra las sentencias dictadas en procesos sancionatorios; su aplicación, con base en el principio de hermenéutica, no contraviene la irrecurribilidad de las resoluciones del TSE, por cuanto, es una misma integración la que lo conoce

y no una instancia externa al Tribunal, garantizándose la independencia del juez electoral.

- c) La utilización de este remedio procesal responde a la función garantista del TSE, y le otorga el derecho a los interesados de impugnar la sanción impuesta, delimitando su uso contra sentencia sancionatoria dispuesta directamente por la justicia electoral.

De la lectura de la resolución que nos ocupa, se logra desprender que la intención del TSE es, de cierta manera, tutelar el derecho a la doble instancia en materia electoral sancionatoria, empero, al hacerlo vía jurisprudencial su existencia, se trasgrede el Principio de Seguridad Jurídica de las personas que pretenden obtener la reconsideración del Tribunal, por cuanto, por tratarse de una interpretación puede ser modificada, en cualquier momento por el Tribunal, tal y como lo dispone el cardinal 221 del CE, al ser vinculante erga omnes, salvo para este y en consecuencia, no se asegura su admisibilidad, mucho menos su estudio en todos los casos en que se interponga.

#### 4. INTERPRETACIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA DOBLE INSTANCIA EN PROCESOS SANCIONATORIOS

Otro aspecto de suma importancia y que, considero, debe ser revisado por el TSE, es si la medida que se está aplicando –recurso de reconsideración, *creado vía jurisprudencial*-, así como lo estipulado por el cardinal 103 constitucional pueden contravenir los artículos 8 inciso 1) e inciso 2.h) y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los cuales, en lo que interesa, señalan:

Artículo 8:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.  
(...)
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:  
(...)

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

Artículo 25:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
  - a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
  - b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
  - c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (El subrayado no es del original).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), en el voto dictado en el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, analiza los aspectos que se deben cumplir para garantizar el debido proceso en los procedimientos sancionatorios, concluyendo lo siguiente:

- a) Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.
- b) Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.
- c) La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.
- d) Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

- e) Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y esta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.
- f) Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. (Subrayado propio).
- g) Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.
- h) La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales.
- i) Permitirles a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso. (El subrayado no es del original).

Como claramente se desprende de lo resuelto por el CIDH, dentro de los procedimientos sancionatorios, deben tutelarse las garantías mínimas del debido proceso, entre ellas, la doble instancia, pese a no ser un proceso penal. Temática que también fue analizada en los casos *Mauricio Herrera vs. Costa Rica* y *López Mendoza vs. Venezuela*.

En consecuencia, y trayéndolo a la realidad costarricense, este principio no se garantiza dentro de los procesos sancionatorios electorales, ya que el TSE resuelve en única instancia e impone la sanción correspondiente.

En este sentido, Brenes (2013, p. 27), dispuso:

De la lectura de diversos preceptos constitucionales, por ejemplo el artículo 95.1, la función electoral se manifiesta como especial y autónoma del resto del aparato estatal, de suerte que el TSE en el ejercicio de esa función actúa con absoluta independencia respecto de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, encontrándose sus decisiones sometidas únicamente a la



Constitución Política, a los tratados internacionales, al Código Electoral, a la Ley Orgánica del TSE y a las demás fuentes normativas del ordenamiento electoral. (El subrayado no es del original).

Como lo establece Brenes, las decisiones del TSE están sometidas a los tratados internacionales y a su interpretación y, por ende, existe una obligación del Estado costarricense a adecuar su ordenamiento jurídico a la normativa internacional, por ejemplo, lo relativo a la doble instancia en sede electoral.

Para acatar lo anterior, no se requiere transgredir la autonomía e independencia del TSE, ya que, de la interpretación bajo análisis, no se desprende que lo resuelto deba ser revisado por otro Poder de la República, sino únicamente se obliga a un recurso contra lo resuelto, en primera instancia y que sea conocido por órgano distinto.

Esto resulta factible mediante una reforma al Código Electoral, asignando la competencia sancionatoria a Tribunales Electorales de Primera Instancia, regulándose el remedio procesal a interponer –*tipo, plazos*-, así como la alzada que va a estar a cargo del TSE cuya decisión carecerá de recurso alguno. Garantizando, así, segunda instancia, al conocer este último como superior.

Debe tenerse presente que, en este tipo de procedimientos, la impugnación reviste una relevancia innegable, toda vez que nos encontramos ante sanciones sumamente graves -cancelación de credenciales y prohibición de ostentar puestos públicos- que limitan los derechos de los ciudadanos y, por ende, se les debe garantizar su derecho de defensa.

## 5. CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto, considero que, mediante el recurso de reconsideración creado vía jurisprudencial, no se garantiza el derecho a la doble instancia en sede electoral y, en consecuencia, se transgreden los cardinales 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Una posible solución a esta problemática es la reforma del Código Electoral, al incluir un articulado que se cree el remedio procesal a aplicar al efecto y Tribunales Electorales que lo conozcan en primera instancia, y por ende, del TSE se encargará de la revisión final, como órgano de alzada, esto en acatamiento de las disposiciones interpretativas de la CIDH y garantizar la limitación, que establece el artículo 103 de la Constitución Política.

## LITERATURA CONSULTADA

- Brenes, L.D. (2013). *El Rol Político del Juez Electoral*. San José, C.R. Editorial IFED-TSE.
- Steiner, C. (Compilador) (2014). *Convención Americana de Derechos Humanos, Comentada*. México: Corte Suprema de Justicia de la Nación; Colombia: Programa Estado de Derecho para Latinoamérica.
- Bou, Z. (Enero-Junio, 2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral* (9), 1-19. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/revista/art/9/bou\\_valverde.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/9/bou_valverde.pdf)
- Bou, Z. y Guzmán, J.J. (Enero-Junio, 2010). Justicia electoral en el nuevo código. *Revista de Derecho Electoral* (9), 1-31. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/9/Bou\\_Guzman.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/9/Bou_Guzman.pdf)
- Pérez, J.A. (Jul.-Dic., 2014). Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 232-263. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/revista/art/18/perez\\_duarte.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/18/perez_duarte.pdf)

## Resoluciones:

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, sentencia de 2 de febrero de dos mil uno.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia de 2 de julio de dos mil cuatro.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Voto nº 6290-E6-2011 de las ocho horas y cinco minutos del veinticinco de octubre de dos mil once.



# Interdicción por discapacidad mental y derecho al sufragio activo

Diego Alejandro Padilla Durán\*



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 16 de diciembre de 2015.

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

**Resumen:** El presente artículo trata el tema de los alcances del sufragio activo en una sociedad democrática, tratando la especial limitación que existe para su ejercicio por parte de las personas declaradas en estado de interdicción judicial en Costa Rica. Asimismo, se hará un análisis a dicha figura jurídica, en contraposición a las tendencias en materia de discapacidad mental, haciendo una propuesta que resulte integradora de una concepción más garantista del derecho al sufragio activo.

**Palabras clave:** Garantías electorales / Sufragio activo / Interdicción / Derecho al sufragio / Discapacidad cognitiva / Derechos políticos / Derechos fundamentales / Derechos de las personas con discapacidad / Enfermedad mental / Derecho electoral.

**Abstract:** This article deals with the topic of the scope of active suffrage in a democratic society addressing the particular limitation that exists, for people in a state of judicial interdiction in Costa Rica, to exercise this right. Likewise, there will be an analysis of said judicial figure as opposed to the trends in matters of mental disability, making a proposal that is whole and that integrates a conception that better guarantees the right to active suffrage.

**Key Words:** Electoral guarantees / Active suffrage / Interdiction / Right to suffrage / Cognitive disability / Political rights / Fundamental rights / Rights of people with disabilities / Mental disease / Electoral law.

---

\* Costarricense, abogado, correo padilladuran@gmail.com. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR) y especialista en Derecho Tributario por el Tecnológico de Costa Rica (TEC). Actualmente cursa la maestría en Derecho Público de la UCR. Consejero y cónsul de Costa Rica en Nueva York, Estados Unidos. Ha trabajado como consultor en Deloitte en materia tributaria, laboral y migratoria para multinacionales y como profesor en Derecho Privado y Obligaciones en la Universidad de La Salle. Asimismo, ha sido voluntario en el sistema de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales en proyectos de cooperación internacional para el desarrollo y la evaluación jurídica e institucional de los países centroamericanos.

## 1. GENERALIDADES ACERCA DEL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO

El sufragio, como pilar de la democracia, se fundamenta en el derecho de cada ciudadano de participar activamente en la toma de decisiones o; a partir de la creación del Estado Moderno, en la elección de los representantes legitimados para decidir; además del derecho a ser elegido. Desde su concepción en la Grecia clásica, su renacimiento a partir de la conformación del Estado Moderno y su posterior evolución y difusión a nivel internacional, el sufragio ha sido un derecho otorgado a los “ciudadanos”. Sin embargo, la concepción del término “ciudadano” ha tenido un desarrollo histórico de pugna por la universalidad, desde un antecedente restrictivo a un estrato social en la Grecia antigua, hasta una progresiva expansión de sus antiguas limitaciones con motivo del género, etnia, procedencia, edad y escolaridad, entre otras (Perissé, 2010).

Este devenir histórico ha llevado a establecer dos caras del sufragio, entendidas por la jurisprudencia electoral en Costa Rica de la siguiente forma:

- Sufragio activo: Derecho a elegir. Mecanismo que permite seleccionar a los representantes populares que han de dirigir los órganos fundamentales del Gobierno.
- Sufragio pasivo: Derecho de los ciudadanos a postularse como candidatos y a ser elegidos.

Para efectos de este artículo, nos enfocaremos en el sufragio activo, que en palabras del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE):

Como derecho político, que integra la noción misma de ciudadanía, constituye una especificación de las libertades de opinión y expresión en el ámbito electoral, por cuyo intermedio se expresa la libre escogencia que puede hacer cada ciudadano dentro del abanico de postulantes a cargos públicos de que se trate y sus respectivas plataformas programáticas e ideológicas.(TSE, voto 3281-E1-2010)

Como vemos, el TSE reconoce la coincidencia anotada entre sufragio y ciudadanía, así como su condición de “universal, libre, secreto, directo e igual” (voto 3281-E1-2010). Por estos motivos, en la actualidad podríamos decir que Costa Rica coincide en su desarrollo histórico y normativo (Herrera y Villalobos, 2006), al igual que otras democracias modernas,

según revelan los parámetros internacionales en materia de derechos humanos<sup>1</sup>, en el sentido de que la universalidad es una de las garantías de nuestro sistema de sufragio.

En un Estado democrático de derecho, una limitación de los derechos al ejercicio pleno de la ciudadanía, particularmente desde la óptica del ejercicio al sufragio activo, puede ser entendida como una de las medidas más severas que puede imponerse a una persona, particularmente cuando dicha limitación se aplica a una población vulnerable (Spinelli, 2015).

## 2. ESTADO DE INTERDICCIÓN POR DISCAPACIDAD MENTAL Y CIUDADANÍA EN COSTA RICA

La interdicción es una figura legal que busca declarar formalmente una condición de incapacidad de actuar de una persona, en el tanto se evidencia una imposibilidad de conocer su pensamiento y voluntad. Sobre este supuesto, cabe reconocer que la doctrina clásica francesa y la italiana distinguen fundamentalmente la capacidad jurídica (titularidad y goce de los derechos) de la capacidad de actuar (potencial habilidad para ejercerlos personalmente) (Pérez, 1994). Dicha distinción cobra particular importancia desde la óptica de nuestro Código Civil, que confunde ambas figuras al establecer que “La capacidad jurídica es inherente a las personas durante su existencia de un modo absoluto y general”, pero agrega que “Respecto de las personas físicas, se modifica o se limita conforme a la ley por (...) su capacidad volitiva o cognoscitiva o su incapacidad legal” (art. 63, Código Civil). Claramente, el Código Civil establece la presencia de una capacidad de ser sujeto de derechos al referir a la capacidad jurídica y, por otro lado, reconoce la existencia a limitaciones al ejercicio que puede venir de forma sobrevenida, entre otros, justamente por la declaración del estado de interdicción judicial por discapacidad mental.

El procedimiento de interdicción por discapacidad mental se recoge en nuestro Código Procesal Civil y requiere de la emisión de un dictamen médico, aportado por el solicitante, en el que se diagnostique la incapacidad volitiva o cognoscitiva, así como una examinación y dictamen por parte del Departamento de Medicina Legal del Organismo de Investigación Judicial que, entre otros aspectos, aclarará “las consecuencias de la

---

1 Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), artículo 25; Convención para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de la Comisión europea de derechos humanos (1953); Regulaciones del Consejo de la Unión Europea números 975/99 y 976/99 (1999); Convención Americana de Derechos Humanos (1978), artículo 23; Convención Interamericana de Derechos Civiles a la Mujer (1954); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 20; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), artículo 13.

enfermedad en el comportamiento social y la administración de bienes” (art. 848, Código Procesal Civil). Asimismo, de verificarse las condiciones anteriormente citadas<sup>2</sup>, el juez puede entrevistar discrecionalmente al sujeto que sería declarado incapaz. Como resultado de dicho procedimiento, nuestro derecho interno establece múltiples circunstancias que reconocen los alcances de dicha limitación a la capacidad de actuar, entre los que resaltan la nulidad absoluta de sus actos patrimoniales privados<sup>3</sup>, su incapacidad de testar<sup>4</sup>, la anulabilidad de su matrimonio<sup>5</sup>, entre otros.

Todo lo anterior presenta un claro marco acerca de los efectos patrimoniales de la interdicción, pero nuestro interés se dirige de seguido a nuestra Constitución Política, en el tanto uno de los efectos propios del procedimiento descrito es que el derecho a la ciudadanía se considera suspendido por la declaración de interdicción judicial, todo lo cual entenderíamos que inhabilita al sujeto para el ejercicio de “derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años” (arts.90 y 91, Constitución Política). Dicho precepto constitucional deriva en una restricción electoral para la persona con discapacidad mental, lo cual le imposibilita el constituirse en electora y ejercitar el sufragio activo<sup>6</sup>.

Esta sujeción a la voluntad del constituyente se entiende reflejada en la misma jurisprudencia constitucional en cuanto a los derechos políticos, que sobre el particular ha dicho:

El poder estatal debe sin embargo, respetar siempre la voluntad popular manifestada mediante las decisiones de las asambleas constituyentes originarias. La libertad- participación constituye una esfera de autonomía individual que le otorga al individuo la posibilidad de actuar o participar en lo político y social, de acuerdo a su propia voluntad, mientras respete las normas especiales de cada actividad. (Sala Constitucional, voto 02771, 2003) (El resaltado no es del original).

Esta interpretación tiene, asimismo, asidero normativo en instrumentos clásicos de derecho internacional en el tanto el derecho de participar de las elecciones populares se reconoce como supeditado al cumplimiento del requisito de estar legalmente capacitado para ello (art. 20, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre).

2 Artículo 420, inciso 7, (cuando existe contención) y arts. 847 a 853 (cuando es un proceso no contencioso). Código Procesal Civil.

3 Artículo 41. Código Civil

4 Artículo 591. Código Civil

5 Artículos 15, inciso 2, y 65, inciso b. Código de Familia.

6 Artículo 144. Código Electoral.

Todo lo anterior ha sido reconocido y replicado por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica que reconoce que los derechos y deberes políticos “únicamente puede suspenderse por interdicción judicialmente declarada o por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos” sin que a la fecha de esta investigación se haya podido identificar una resolución en sentido contrario (TSE, voto 3869-E- 2006).

### **3. LA DECLARATORIA DE INTERDICCIÓN A LA LUZ DE LA CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD MENTAL**

En principio, terminológicamente debemos determinar que una persona cuyas facultades de autodeterminación mental han sido sometidas a valoración del juez debe ser entendida, antes y después de la declaratoria de interdicción, como alguien que debe gozar de protección judicial de sus derechos humanos. Asimismo, los instrumentos más modernos en la materia reconocen que dicha condición declarada coincide con el calificativo de “discapacidad” en el entendido que este ha sido definido como “cualquier deficiencia (...) mental (...) que limite, sustancialmente, una o más de las actividades principales de un individuo...” (art. 2. Ley Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad) e, igualmente, se dice que la condición de personas con discapacidad incluye “a aquellas que tengan deficiencias (...) mentales, intelectuales (...) a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (art. 1. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

En primer término, será necesario determinar que las personas con discapacidad mental son sujetos de derecho, para quienes debe distinguirse su posibilidad de goce o ejercicio de derechos. Claramente, desde una óptica de derechos fundamentales, entenderíamos que son sujetos con capacidad jurídica para ser titulares de los derechos a la vida, integridad física y debido proceso, entre otros. Asimismo, entenderíamos que existirían otros derechos que pudieran encontrarse limitados como el derecho al reconocimiento de la autodeterminación patrimonial considerando un aspecto de la libertad y del derecho a la propiedad privada, o ciertos derechos atenuados, por ejemplo, la posible anulabilidad del matrimonio.

Desde esta óptica, es prioritario considerar que los derechos, cuyo ejercicio se encuentra limitado, en muchas ocasiones son ejercitados por un representante judicial (curador), pero no se encuentran denegados en su totalidad. Estas limitaciones no deberían entenderse como discriminatorias en el tanto respondan a condiciones de absoluta necesidad y proporcionalidad para la protección de los intereses públicos, los intereses de terceros o la protección de los intereses de la misma persona declarada en estado de interdicción.



Subyace a nuestro precepto constitucional asociado a la suspensión de ciudadanía, particularmente en su variante del sufragio activo, que el derecho a votar se constituye dentro del segundo grupo de derechos fundamentales (a saber el de derechos limitados) que lo es, en este caso, en su totalidad, al no poder el sujeto ejercer el sufragio por medio de un curador o representante.

Debemos precisar que dicho precepto, recogido por el constituyente, parece surgir de la presunción más clásica aún de que una declaratoria de interdicción nace de la imposibilidad de conocer el pensamiento y voluntad de la persona (Pérez, 1998) o la posibilidad de manipulación del sujeto (siendo ambas interpretaciones las más frecuentes en el derecho comparado para justificar la exclusión de la persona) (Spinelli, 2015), así como los efectos que dicha indeterminación puede tener sobre terceros y el interés público, en particular, asociado a un proceso tan importante como lo es el electoral.

A pesar de lo anterior, parece conveniente evaluar el desarrollo progresivo que ha tenido la normativa en materia de derecho internacional y nacional en cuanto a dicha presunción de base (suspensión de ciudadanía). En primer lugar, conviene analizar el nuevo marco establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que hemos determinado sería plenamente aplicable a las personas con interdicción por discapacidad mental. Este instrumento de 2006 establece que los Estados deben garantizar a las personas con discapacidad, incluyendo la mental, los derechos políticos y la posibilidad de gozar<sup>7</sup> de ellos en igualdad de condiciones; y en lo que nos interesa, asegurar que puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar (art. 29, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad). El Estado debe cumplir con este último precepto mediante los siguientes mecanismos:

- Garantizando que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
- la protección del voto secreto;
- la garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electoras y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;
- promover un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones.

---

7 Nota sobre el término “gozar” como contrapuesto a “ejercitar”, en contraste con la distinción clásica entre capacidad jurídica y de actuar.

El reconocimiento de las personas con discapacidad mental como sujetos electorales que pueden ejercitar el sufragio activo lleva a cuestionarse la posición inicial acerca de la interdicción: ¿Es una interpretación inadecuada de la Convención? ¿O es que la Convención refiere en el artículo 26 únicamente a las discapacidades que no son mentales? ¿Es que la declaratoria del estado de interdicción implica que existen distintas categorías de discapacidad mental para efectos electorales?

Antes de adentrarnos en este cuestionamiento, cabe verificar si la normativa nacional acerca de discapacidad (ya no la constitucional o electoral) admite la posición de que las personas con discapacidad mental son sujetos electorales que pueden ejercitar el sufragio activo. En principio, nuestra norma especial en la materia de discapacidad reconoce el interés público del desarrollo integral de la población con discapacidad en igualdad de condiciones y con los mismos derechos y deberes, y se reconoce la “igualdad de oportunidades” y “equiparación de oportunidades” como el reconocimiento de las necesidades diversas, así como el ajuste del entorno y actitudes en favor del cumplimiento de una sociedad más accesible<sup>8</sup>.

Por otra parte, otros instrumentos clásicos conciben el derecho al sufragio universal e igual como un derecho inherente a la “persona”, ya no al “ciudadano”; ante lo cual no admiten (al menos *prima facie*) la restricción evidenciada en instrumentos firmados con posterioridad<sup>9</sup>. Todo lo anterior nos llevaría a interpretar que si el artículo 26 es aplicable a las personas con discapacidad mental, su derecho al sufragio activo es coincidente con los instrumentos modernos en la materia con el marco general de tratamiento de las personas con discapacidad.

Sobre el punto de la exclusión del derecho a votar de personas con este tipo de discapacidad, se ha reconocido la polémica práctica internacional, pasando por la disímil regulación por circunscripción territorial en los Estados Unidos (Balch y Appelbaum, 2007), las prohibiciones de *individuos clara y públicamente conocidos como enfermos mentales* sin necesidad de declaración judicial en Timor Oriental, hasta el pleno derecho a votar reconocido en Canadá, Irlanda, Italia y Suecia (Spinelli, 2015).

Es aquí donde podemos concluir que el verdadero pivote del acceso al sufragio activo no estaría vinculado a la discapacidad mental, sino estrictamente al modelo de restricción del derecho al voto, que en Costa Rica se encuentra constitucionalmente amarrado a la declaratoria de interdicción judicial. Por esto, lo que debemos desgarnar es la figura de la interdicción judicial y su naturaleza, a fin de determinar su coincidencia o no con los nuevos parámetros en materia de derechos fundamentales.

---

8 Ver artículos 1 y 2, Ley Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

9 Ver artículo 21, inciso 4, Declaración Universal de Derechos Humanos.

En este sentido, cabe reconocer que la figura delimitada constitucionalmente parte de la declaratoria de interdicción como un mecanismo judicial para reconocer que no es posible verificar la *voluntad de una persona con discapacidad mental*. Sin embargo, como bien expresamos anteriormente, la normativa asociada a dicha declaración judicial tiene como precepto la verificación de “las consecuencias de la enfermedad en el comportamiento social y la administración de bienes” (art. 848, Código Procesal Civil). En el mismo sentido, la doctrina reconoce que las limitaciones a la capacidad de actuar tienen una alta connotación patrimonial. Por último, de acuerdo con el Tribunal de Familia, independientemente de si el procedimiento es de interdicción o insania a nivel procesal “se pretende que se declare la incapacidad de una persona para hacerse cargo de sus bienes e intereses” (Tribunal de Familia, voto 910, 2003).

De esta forma, la premisa bajo la cual se constituye la figura de la interdicción judicial es la declaración de la incapacidad cognoscitiva y volitiva de la persona para autodeterminarse en aspectos de comportamiento social y aspectos patrimoniales; sin embargo, se presume que dicha valoración conlleva *per se* una determinación de la persona para entender su entorno político e intereses como ciudadano.

La consecuencia de la equiparación inmediata de factores personales conlleva homologar las limitaciones a derechos de determinación patrimonial con limitaciones a derechos políticos. Spinelli (2015) considera que la premisa sobre la que deberían trabajarse las limitaciones al derecho al voto es que existen múltiples tipos de discapacidad mental que pueden tener efectos que deterioran la comunicación y comportamiento social en distintos niveles, entre las que podrían clasificarse de forma inicial:

- discapacidad mental;
- discapacidades intelectuales;
- discapacidades cognitivas;
- enfermedades mentales;
- discapacidades psiquiátricas.

En este sentido, el hecho de tener una discapacidad mental que derive en declaratoria de interdicción judicial podría, en teoría, no estar asociado a la capacidad de la persona para entender cuestiones políticas o tomar decisiones razonables al ejercer el sufragio activo, mediante una expresión de voluntad adecuada para el proceso electoral en el que se encuentra. En otras palabras, en la actualidad, la procedencia judicial de la declaración de estado de interdicción, por un diagnóstico de esquizofrenia, trastorno bipolar, Alzheimer o autismo, no garantiza ni evalúa que exista la capacidad para expresarse como elector.

De escaso aporte sería el establecer una redefinición de la óptica constitucional desde dicha proposición estrictamente teórica, especialmente en el tanto que es la valoración

técnica de las capacidades individualizadas del sujeto las que permitirían definir si es correcto o no el concluir que una declaración de interdicción pueda decir poco (o nada) acerca de la capacidad de un individuo determinado para tener consciencia y voluntad asociada al proceso electoral.

Si bien para solventar dicha carencia de datos a nivel nacional, se requiere un estudio serio y científico –en sus variantes psiquiátricas o psicológicas- acerca de las personas actualmente suspendidas de sus derechos políticos (estudio que escapa a los objetivos de este artículo y las capacidades de su autor), considero que para fortalecer los méritos de este cuestionamiento, podemos apalancarnos en investigaciones realizadas en otras jurisdicciones. De particular interés en este sentido es la propuesta de Balch (2007) acerca del desarrollo y aplicación de la “Herramienta de Evaluación de Competencia para Votar” (CAT-V por sus siglas en inglés). A partir de este instrumento, se busca crear un estándar de verificación de condiciones individualizables de la persona con discapacidad para determinar la viabilidad o no de conocer la voluntad y consciencia para entender las circunstancias y alcances de su ejercicio del sufragio activo. Dicha revisión no es genérica ni parte de la premisa de que es coincidente con la incapacidad de actuar, sino que requiere la valoración individualizada de parámetros establecidos por la jurisprudencia norteamericana (Corte del Distrito de Maine Decisión 15, 2001).

En una muestra no representativa de aplicación del CAT-V a 33 sujetos diagnosticados con Alzheimer en estado de demencia muy leve, leve, moderada y severa, se demostró que 55% entendió la naturaleza del sufragio activo, 61% entendía los efectos de la votación y 88% tenía la capacidad de tomar una decisión (Balch, 2007). En definitiva, no se espera que estos datos proporcionados brinden una posición conclusiva en una materia compleja e interdisciplinaria, lo que sí parece procedente es poner sobre la mesa un cuestionamiento a la limitación automática a la ciudadanía que es de recibo por criterios normativos, teóricos e incluso prácticos.

#### **4. LA NUEVA ÓPTICA DE LA SUSPENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL SUFRAGIO ACTIVO POR DISCAPACIDAD MENTAL**

En primera instancia, debe entenderse que el derecho al sufragio activo, como derecho fundamental, es inherente al ser humano y sus limitaciones no pueden ser laxas en su implementación. Así, la intención del constituyente en cuanto a limitaciones a capacidad mental, establecidas en los artículos 90 y 91 no puede amarrarse a los criterios estrictamente civilistas de la interdicción judicial entendida en la actualidad especialmente en el tanto la misma jurisprudencia constitucional señala que los derechos fundamentales constituyen:

(...) la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de que los sistemas jurídico y político, en su conjunto, en un Estado de Derecho, (...) Asimismo, le corresponde a los derechos fundamentales un importante cometido legitimador de las formas constitucionales, ya que constituyen los presupuestos del consenso sobre los que se ha edificado la sociedad democrática. (Sala Constitucional, voto 02771, 2003).

Dada la trascendencia del derecho al sufragio activo, la premisa sobre la que debe operar la denegación de la condición de la ciudadanía para efectos de una interdicción judicial debe considerarse restrictiva y ultima ratio en el tanto instrumentos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad otorgan y reconocen dicho derecho a personas con discapacidad mental. Este tratado internacional debe entenderse como superior a la misma Constitución en aplicación de la jurisprudencia reiterada de nuestra Sala Constitucional y, además, los tratos limitantes y diferenciados para la población con discapacidad mental deberán cumplir con el examen de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto para cada caso en concreto (Sala Constitucional, voto 5165, 2004).

¿Significa esto que todas las personas con discapacidad mental tienen derecho al sufragio activo independientemente de la declaración de interdicción judicial? Claramente no podríamos arribar a esa conclusión en el tanto las limitaciones cognoscitivas o mentales de una persona podrían inhibirle del conocimiento y comprensión de las circunstancias propias del ejercicio electoral o incluso impedirles su ejercicio material. Curiosamente, el mismo Tribunal Supremo de Elecciones ha llegado a esa comprensión (no para una interpretación garantista, sino restrictiva del derecho al sufragio activo), en el tanto reconoce que:

(...) existen situaciones límite en donde la discapacidad que sufren determinadas personas es de tal profundidad, que resulta imposible que éstas puedan comunicar su deseo de votar ni mucho menos expresar una particular inclinación electoral (...) Bajo tales circunstancias, aún y cuando afecten a personas respecto de las cuales no haya sido declarada judicialmente su interdicción, existe una imposibilidad material que obstaculiza de modo absoluto el ejercicio del sufragio (...). (Tribunal Supremo de Elecciones, voto 185-P- 2004)

Lo que parece razonable es entender que las restricciones del artículo 91 Constitucional deberán reinterpretarse a fin de que se reconozca la declaración judicial de interdicción en materia electoral y una suspensión, caso por caso, de los derechos a la ciudadanía en términos individualizables cuando las condiciones del individuo lo ameriten. Este estado

de interdicción electoral deberá entenderse como distinto de aquel cuyos alcances civiles despliegan todos los efectos jurídicos propios de la incapacidad de actuar.

Podríamos, en este sentido, decir que la interpretación constitucional en cuanto al derecho al sufragio no debe partir de la presunción de que la incapacidad de actuar equivale a la pérdida de la ciudadanía. Lo que debe implementarse es una concepción progresiva y garantista donde se presuma la universalidad del derecho fundamental al sufragio directo en específico para las personas con discapacidad mental. Sobre el particular, la misma jurisprudencia constitucional ya ha abierto la brecha para dicha interpretación al decir:

(...) parte de la premisa de que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, por lo que comprende sin reservas a las personas con discapacidades (...) se reconoce que todas las personas tienen el mismo derecho a (...) la participación activa en todos los aspectos de la sociedad. (Sala Constitucional, voto 9003-03, 2003)

## 5. CONCLUSIÓN

Parece importante brindar una sugerencia de cómo poder implementar en la práctica ese estándar de interpretación, en el tanto se abren las puertas a un grupo de individuos antes excluido del ejercicio electoral. En principio, en los casos con presencia de personas con discapacidad mental debería existir un pronunciamiento del TSE (de oficio) o la Sala Constitucional (en caso de que sea sometido a su jurisdicción) realineando la interpretación del artículo 91 constitucional con los tratados internacionales en la materia. En segundo lugar, propongo una reforma al Código Procesal Civil en el entendido de que la solicitud de interdicción o insania, los dictámenes médicos y las valoraciones del Departamento de Medicina Legal tendrán apartados distintos para la valoración de la capacidad de actuar patrimonialmente y, por otro lado, la valoración de las condiciones que harían a la persona perder la ciudadanía. Dicha reforma debería ser coincidente en el Código Electoral (artículo 144). Finalmente, esto podría ir acompañado por un reglamento o directriz conjunta entre el Tribunal Supremo de Elecciones y el Ministerio de Salud acerca de cuáles criterios objetivos emplearán los profesionales en psicología o psiquiatría a fin de corroborar los elementos mínimos que se consideran para despojar a una persona de sus derechos como ciudadano. Dicha directriz puede o no aprovechar la referencia a instrumentos como la “Herramienta de Evaluación de Competencia para Votar” citada anteriormente.

## LITERATURA CONSULTADA

- Álvarez, E. y Villarreal Arroyo, M. (2010). *Análisis de la curatela y la capacidad de actuar de las personas con discapacidad en Costa Rica, a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (Tesis de licenciatura)*, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Balch, S. y Appelbaum, P. (2007). Defining and Assessing Capacity to Vote: The Effect of Mental Impairment on the Rights of Voters. En: *McGeorge Law Review*, 38, 931-978. Recuperado de: [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/aging/voting/pdfs/balch\\_hurme.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/aging/voting/pdfs/balch_hurme.authcheckdam.pdf)
- Herrera, E. y Villalobos, E. (2006). Sufragio y principio democrático. En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, (1), 1-23. Recuperado de: <https://www.tse.go.cr/revista/art/1/herrerayvillalobos.pdf>
- Pérez, V. (1994). *Derecho Privado*. San José, Costa Rica: Litografía e imprenta LIL.
- Perissé, A. (2010) *La Ciudadanía Como Construcción Histórico-Social Y Sus Transformaciones En La Argentina Contemporánea. En: Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Universidad Nacional de Mar del Plata*. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/26/agustinperisse.pdf>
- Spinelli, A. (2015). *Definition of mental illness in electoral law*. Recuperado de: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/493785866>

## Jurisprudencia

- Corte del Distrito de Maine, Estados Unidos. (2001) Doe v. Rowe. Decisión 156 F.Supp.2d 35. 9 de Agosto, 2001.
- Sala Constitucional (2003). Voto 02771. San José, a las once horas con cuarenta minutos del cuatro de abril del 2003.
- Sala Constitucional (2004). Voto 5165 de las diez horas con cincuenta y tres minutos del catorce de mayo del 2004.
- Tribunal de Familia (2003). Voto 910-03. San José, a las ocho horas treinta minutos del veintisiete de junio del año 2003.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2004). Voto 185-P-2004. San José, a las once horas treinta minutos del veintiuno de enero del 2004.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2006). Voto 3869-E-2006. San José, a las trece horas con cuarenta y cinco minutos del quince de diciembre del 2006.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2010) Voto 3281-E1-2010. San José, a las ocho horas diez minutos del tres de mayo de 2010.

## Normativa

- Organización de la Unidad Africana (1981). Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Aprobada el 27 de julio durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya.
- Asamblea Nacional Constituyente (Constitución, 1949). Constitución política de la República de Costa Rica. Publicado en la Colección de Leyes y Decretos Segundo Semestre, Tomo 2.
- Consejo de Europa (1953). Convención para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de la Comisión europea de derechos humanos.
- Costa Rica (Ley n.º 63, 1888). Código Civil. Publicado en la Colección de Leyes y Decretos Segundo Semestre.
- Costa Rica (Ley n.º 8765, 2009). Código Electoral. Publicado en el Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 de 2 de setiembre de 2009.
- Costa Rica (Ley n.º 5476., 1973). Código de Familia. Publicado en Alcance 20 a La Gaceta n.º 24 de 5 de febrero de 1974
- Costa Rica (Ley n.º 7130, 1989). Código Procesal Civil. Publicada en el Alcance 35 a La Gaceta 208 del 3 de noviembre de 1989
- Costa Rica (Ley n.º 1996). Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Publicada en La Gaceta n.º 102 de 29 de mayo de 1996
- Organización de Estados Americanos (1978). Convención Americana de Derechos Humanos.
- Organización de Estados Americanos (1954). Convención Interamericana de Derechos Civiles a la Mujer.
- Organización de Estados Americanos (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Organización de la Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Organización de la Naciones Unidas (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Organización de la Naciones Unidas (1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Unión Europea (1999). Regulaciones del Consejo de la Unión Europea números 975/99 y 976/99.





# Transporte gratuito el día de las elecciones. ¿Es una necesidad o una ambigüedad?

Sandra Angulo Calderón\*



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 15 de enero de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 27 de mayo de 2016.

**Resumen:** Realiza un análisis sobre el gasto que implica el traslado de las personas el día de las elecciones a las juntas receptoras de votos, tomando en cuenta datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones sobre lo liquidado por los partidos políticos en la última campaña electoral nacional, en las cuentas de transporte y la de combustible y lubricantes. A partir de ahí, se analizan las propuestas que hasta el momento se estudian en el congreso, que buscan disminuir este costo, y se plantea una alternativa que no se está considerando por quienes examinan el tema.

**Palabras clave:** Gasto electoral / Transporte / Jornada electoral / Deuda política / Financiamiento del partido político / Elecciones / Reformas electorales / Proyecto de ley / Asamblea Legislativa / Sistemas biométricos.

**Abstract:** Makes an analysis of the expenses involved in the transportation of people on election -day at polling stations, taking into account data provided by the Supreme Electoral Tribunal concerning what was paid by political parties in the last national electoral campaign, in terms of transportation, fuel and lubricants bills. From there, the proposals studied in Congress and which and analyzed, seek to reduce this cost, and there is an alternative that is not being considered by those who are examining the issue.

**Key Words:** Electoral spending / Transportation / Elections day / Political debt / Financing of political parties / Elections / Electoral reform bills / Bill / Congress / Biometrics systems.

\* Costarricense, abogada, correo Sandyrivas28@yahoo.com. Abogada litigante. Licenciada en Derecho de la Universidad Latina de Costa Rica, especialista en Derecho Notarial y Registral de la Universidad Internacional San Isidro Labrador, egresada de Maestría de Derecho Público de la Universidad de Costa Rica.

## I. INTRODUCCIÓN

¿Qué demanda ir a votar? Como sabemos, el ejercicio del voto en nuestro país es una función cívica primordial y obligatoria, tal como lo señala el artículo 93 de la Constitución Política costarricense. Pero dentro de este contexto, ¿cuál es el costo económico de ejercer el sufragio? al respecto, Santana (2014, p. 12) señala:

María decide votar, gastará 3 euros en Planeta Obrero para informarse de las promesas electorales de los candidatos, 2 euros en gasolina, y 5 euros en un bocadillo comprado en una tienda de comida rápida cerca del colegio electoral. También necesitará dedicar dos horas a informarse, ir a las urnas y regresar a casa, durante las que deja de ganar 20 euros. Si decide quedarse en casa, solo gastará 3 euros en el colmado para comprar los ingredientes del bocadillo. En ausencia de otros costes relacionados con votar o abstenerse, los costes netos de votar de María ascienden a 27 euros ( $= 3 + 2 + 5 + 20 - 3$ ).

El tiempo es el principal coste de votar: tiempo para registrarse, saber qué partidos se presentan, deliberar, acudir a las urnas, consignar su voto. Dado que el tiempo es un recurso escaso, votar es inherentemente costoso (Downs, 1957, p. 265).

¿Es acaso esta la realidad que impera en nuestro país? Pareciera que no, porque en Costa Rica muchos de esos gastos en los que incurría María (según el caso hipotético que nos presenta Santana), son costeados por los partidos políticos y, posteriormente, esos gastos son liquidados ante el Tribunal Supremo de Elecciones, conocido esto como financiamiento público (Griner y Zovatto, 2010, p. 23). Es así como utilizando el caso de María en territorio costarricense; ella, si desea informarse de las promesas electorales, accederá a la página web de cada partido. En buena teoría las agrupaciones políticas deberían tener sus planteamientos políticos accesibles, o de repente, esa página es visitada por algún miembro de alguna agrupación política quien compartirá sus propuestas. De igual manera María puede encontrar, en el sitio web del organismo electoral, información sobre el partido, sus candidatos y propuestas.

El costo de la gasolina que María gastará para ir a votar, con el sistema actual costarricense lo asumirá, en principio, la agrupación política que la haya convencido de votar por esta, para lo cual será trasladada hasta la respectiva junta receptora de votos y de vuelta a su casa. Ahora, el tema de los bocadillos que señala Santana (2014), aunque es uno de los rubros según él más caros, pues dependerá mucho de una decisión subjetiva de María, si es que no comió antes de salir de su casa, o que es su deseo comprarse un bocadillo;

en definitiva, pareciera un costo eventual que depende de cada persona y que no se podría achacar al hecho de salir a votar.

Señala, además, un lucro cesante, cuya situación se podría ver desde dos perspectivas; por un lado, si la persona está trabajando el día de las elecciones, conforme nuestra legislación se le debe dar el tiempo necesario, según nuestro Código de trabajo artículo 69 inciso j para el ejercicio del voto sin reducción del salario. Además, el Código Electoral en su artículo 292 señala que se multará al patrón por impedir que se ausente el trabajador el día de las elecciones el tiempo prudencial para emitir el voto. El Tribunal Supremo de Elecciones explicando cuánto es el tiempo que puede legalmente ausentarse una persona para ejercer el voto ha dicho:

Ciertamente, si el patrono está imposibilitado de rebajar el salario por el tiempo que el trabajador deba emplear para trasladarse a ejercer su derecho al sufragio, sin importar cuánto tiempo sea éste, (...)" (Voto nº 1404-E-2002.- TSE, el subrayado es propio).

Es decir, si la persona tiene que trabajar, no se le podrá impedir ausentarse el tiempo que sea necesario para que ejerza su derecho al sufragio, siendo que no deja de percibir lo correspondiente, y con mayor razón, si no está trabajando, en principio tampoco le genera ir a votar un lucro cesante.

Partiendo de la premisa de que el elector es racional y además decide según voto informado, pareciera que el gasto por votar de María, en el caso hipotético costarricense, será de 0 colones, conforme nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, el tema del tiempo invertido en la movilización y lo que dedica a informarse, podrían eventualmente ser considerados los costos más grandes por ir a votar, esto sin contar a los patronos, que tienen que ingeniárselas ese día, para permitir que sus trabajadores vayan a votar independientemente del tiempo que conlleve.

Solo a modo de reflexión, piénsese en la situación económica de Costa Rica: desempleo, desencanto político, necesidades sociales; vs, suspensión de la jornada laboral, traslado de kilómetros de kilómetros para votar (depende de donde trabaje, con respecto a su domicilio electoral), costo económico (comida y gastos personales), además, lo que el patrón deja de percibir, porque probablemente deberá sustituir a esa persona mientras ejerce su derecho al sufragio.

## II. SISTEMA ACTUAL DE TRANSPORTE DEL DÍA DE LAS ELECCIONES EN PROCESOS ELECCIONARIOS Y CONSULTIVOS

### 1. NORMATIVA VIGENTE

Señala el artículo 163 del Código Electoral costarricense referente a la continuidad del servicio público de transporte:

Durante la campaña electoral, incluido el día de las elecciones, los concesionarios y los permisionarios de transporte remunerado de personas en la modalidad de autobuses con ruta asignada, deberán prestar el servicio como si fueran días ordinarios. La suspensión o el deterioro en la prestación del servicio serán sancionados conforme lo estipula este Código.

La Ley sobre Regulación del Referéndum en su artículo 33, con respecto a los gastos de transporte, señala:

El día en que se celebre el referéndum, el transporte público será gratuito para todos los ciudadanos en todas las líneas y rutas nacionales, las cuales no podrán ser modificadas ese día. Estos gastos correrán por cuenta del Tribunal.

La única experiencia que hasta el momento se registra en nuestro país es el referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, en el año 2007, y para el cual se entregaron 20 029 tiquetes para que las personas se trasladaran a votar (anexos, Revista de Derecho Electoral, primer semestre del 2008). Esto acorde al Reglamento para los Procesos de Referéndum, decreto nº 11-2007 que, conforme el artículo 40, señala:

Artículo 40.- Transporte público.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley número 8492 se dispone:

- a) La gratuidad del transporte público el día de la celebración del referéndum lo será en la modalidad de autobuses con ruta asignada y exclusivamente para el ejercicio del sufragio. Para tal efecto el Tribunal Supremo de Elecciones emitirá tiquetes de pasaje que deberán ser gestionados por los electores que necesiten trasladarse para votar. El Tribunal solo reconocerá los costos de transporte que se acrediten mediante este tiquete.
- b) El día en que se celebre el referéndum, los concesionarios y permisionarios de transporte público remunerado de personas en la modalidad de autobuses

con ruta asignada, deberán prestar el servicio con la frecuencia y la cantidad de unidades propias de un día hábil, y sólo se exonerará del pago de pasaje a los usuarios que entreguen el referido tiquete.

c) El día en que se lleve a cabo la consulta será prohibida la contratación de las unidades utilizadas ordinariamente en la prestación del servicio para fines particulares de los interesados en la consulta.

d) Para el control y fiscalización del proceso de transporte y su compensación pecuniaria, el Tribunal Supremo de Elecciones designará a un funcionario u órgano que se encargue de tal gestión y, para tal fin, dispondrá la implementación de mecanismos de control tanto para la entrega de tiquetes de transporte a quienes lo soliciten para trasladarse a votar a un lugar diferente al de su domicilio, como para el pago del servicio del servicio [sic] a los concesionarios. Los tiquetes se entregarán a los interesados en las oficinas regionales del Tribunal Supremo de Elecciones, en la sede central de estos organismos electorales o en los demás lugares que para tal fin se dispongan.

e) Para efectos del pago de los costos, con posterioridad a la celebración del referéndum, los concesionarios del referido servicio público presentarán liquidación formal de los tiquetes que hayan recibido, cuyo valor se estimará de acuerdo con las tarifas vigentes, debidamente autorizadas para las respectivas rutas. El pago de los tiquetes aprobados se efectuará de acuerdo con los plazos y trámites usuales del sector público.

Como se observó anteriormente, a diferencia del Código Electoral, la ley del referéndum y su reglamento contienen un modelo para el traslado de las personas a los recintos electorales el día de la elección consultiva, sin que las posiciones de uno u otro bando tengan que incurrir en gastos para cubrir ese rubro, sino mediante un procedimiento regulado por el Tribunal Supremo de Elecciones, por medio de la emisión de tiquetes.

Por las características del proceso consultivo, quizás el modelo instaurado en estos instrumentos legales es funcional; sin embargo, ¿lo será para los sistemas de elecciones nacionales o municipales? Adelantando criterio, debo señalar que no estoy tan segura.

## 2. DATOS DE INTERÉS SOBRE LAS ELECCIONES NACIONALES 2014 Y LOS GASTOS LIQUIDADOS EN LAS CUENTAS DE TRANSPORTE Y COMBUSTIBLE DE LAS ÚLTIMAS ELECCIONES NACIONALES

Es importante antes de entrar a conocer números específicos, aclarar que los gastos liquidados tanto en la línea de transporte, como en la de combustible y lubricantes son durante toda la campaña electoral, debido a que no se tiene el dato específico del costo del traslado de las personas el día de las elecciones, porque no existe actualmente. Por ello es bueno aclarar que este artículo pretende reflexionar sobre la necesidad de variar el modelo actual, específicamente para el traslado de las personas el día de las elecciones, en el entendido de que siempre existirán liquidaciones ante el TSE por concepto de combustible o transporte producto de la logística que se desarrolla durante la campaña política.

La información que a continuación se expone fue solicitada a funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones, vía correo electrónico, y otra se obtuvo por medio de la página web del Tribunal.

Tabla 1

*Campaña electoral 2014. Montos liquidados en la cuenta de transportes*

Partido Político	Monto liquidado en colones
Accesibilidad sin Exclusión	37 100 000,00
Acción Ciudadana	77 295 498,28
Frente Amplio	15 027 677,17
Liberación Nacional	11 613 447,00
Movimiento Libertario	12 801 848,80
Renovación Costarricense	---
Restauración Nacional	87 700,00
Unidad Social Cristiana	85 829 382,08
<b>Total general</b>	<b>239 755 553,33</b>

*Nota:* Información brindada por el personal del TSE, vía correo electrónico.

Puede observarse que el monto que el Tribunal Supremo de Elecciones canceló a los partidos políticos, por concepto de transporte para la campaña electoral del 2014, suma más de doscientos millones de colones.

Tabla 2

*Campaña electoral 2014. Montos liquidados en la cuenta de combustibles y lubricantes*

Partidos Políticos	Monto liquidado en colones
Accesibilidad sin Exclusión	4 692 350,00
Acción Ciudadana	215 269 984,79
Frente Amplio	62 558 371,85
Liberación Nacional	218 655 320,00
Movimiento Libertario	87 000 119,93
Renovación Costarricense	7 990 733,00
Restauración Nacional	5 440 098,51
Unidad Social Cristiana	38 103 563,01
<b>Total general</b>	<b>639 710 541,09</b>

*Nota:* Información brindada por el personal del TSE, vía correo electrónico.

En la tabla 2 se evidencia el gasto que se liquidó en la pasada campaña política por parte de los partidos, el cual asciende a más de 600 millones de colones, en la cuenta de combustibles y lubricantes.

Las tablas 1 y 2 expuestas revelan una serie de situaciones en cuanto al transporte, de carácter relevante, por ejemplo, diferencias abismales liquidadas de un partido con respecto a otro, siendo que quien liquidó una cantidad más alta no significa que obtuviera más votos. Eso por un lado, pero también es evidente que el costo del traslado el día de las elecciones, aunque no sea posible determinar con exactitud la cantidad que se invierte ese día en específico, es por ende el día de más movilización ciudadana, por parte de los partidos políticos.



Aunque esta tesis no ha sido comprobada fehacientemente, hay factores que llevan a sospechar que efectivamente, ese día, el gasto en traslado de personas hacia juntas receptoras de votos es muy alto; de lo contrario, no se estaría implementando otro sistema en la ley del referéndum, o no se estaría discutiendo en una comisión especial en la Asamblea Legislativa el tema, o no **hubiera** proyectos de ley presentados al efecto como el del expediente n° 18 739.

En fin, trasladar personas a diferentes juntas receptoras de votos, dependiendo de donde se encuentre su domicilio, conlleva gastos para el Estado, para la empresa privada que debe permitir a su empleado ausentarse para que ejerza el voto, y quizás el peor de los perjuicios es el abstencionismo que esto puede provocar.

### III. ANÁLISIS DEL “PROYECTO DE REFORMA, ADICIÓN Y DEROGATORIA DE VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N.º 8765

El proyecto fue elaborado por el Tribunal Supremo de Elecciones, presentado al plenario el 3 de abril de 2013; conoció de este proyecto la Comisión de reformas electorales y partidos políticos, ingresó al orden día y debate el 25 de junio de 2013 y así se ha mantenido en constante ingreso al orden del día y debate en la Comisión.

El proyecto, tiene una visión importante, en el sentido de que busca modernizar el sistema actual de financiamiento de los partidos políticos, reducir y distribuir los costos de las campañas políticas.

Este proyecto, en lo que interesa, propone una reforma al artículo 163 del Código Electoral, señalando:

El día en que se celebren las elecciones nacionales o municipales, los concesionarios y permisionarios del transporte remunerado de personas, en la modalidad de autobuses con ruta asignada, urbanas e interurbanas, deberán prestar el servicio de manera gratuita.

Tratándose de rutas interurbanas, el Tribunal Supremo de Elecciones emitirá tiquetes de pasaje que deberán ser gestionados por los electores que necesiten trasladarse para votar. Los concesionarios y permisionarios únicamente exonerarán del pago del pasaje interurbano a los usuarios que entreguen el respectivo tiquete. El Tribunal definirá reglamentariamente los requisitos y formas de distribución de esos tiquetes.

Tanto en rutas urbanas como interurbanas, el servicio se deberá prestar con la frecuencia y la cantidad de unidades propias de un día hábil. Las líneas y rutas no podrán ser modificadas ese día.

Esta propuesta de modificación genera algunas dudas en cuanto a su efectiva aplicabilidad, por ejemplo, solo considera la modalidad de autobuses, aunque existen otros servicios de transporte concesionados (taxis). Otro tema que no está claro es el de la efectiva fiscalización del servicio de transporte, tampoco si el tiquete que emite el TSE deberá cancelárseles posteriormente a los autobuseros, en consecuencia, al final no habría gran reducción en cuanto al gasto que demanda el traslado de las personas.

Sobre este planteamiento, en la Asamblea Legislativa, la Comisión de reformas electorales se encuentra analizando el tema. En una entrevista en el despacho del presidente de la comisión, diputado Antonio Álvarez Desanti, la encargada del despacho, Andrea Álvarez, señaló que “el tema se ha analizado poco, pero es de interés, pues han considerado que el sistema actual beneficia más que nada a los partidos políticos grandes” (Álvarez, A., comunicación personal, 2015).

Una de las propuestas que está manejando esta Comisión es obligar a los autobuseros a brindar el servicio el día de las elecciones de forma gratuita, pero que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), mediante un cálculo, a futuro cargue ese gasto al cobro de las tarifas de los usuarios por el resto del periodo postelectoral. Esta idea no ha sido consultada a las autoridades competentes para saber si es viable.

También se conversó del tema con Gerardo Hernández Naranjo asesor del despacho de la diputada Patricia Mora, integrante de la comisión especial que analiza el tema. Comentó que:

Se ha abordado el tema pero de manera superficial, la mayoría de los partidos políticos abogan para que el día de las elecciones sea gratuito el traslado de las personas. (Hernández, G., comunicación personal, 2015).

Considera Hernández “que la propuesta del TSE es interesante, pero se debe encontrar la manera en que las empresas brinden el servicio gratis ese día, ya sea mediante una modificación a la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios, o que se incluya en los contratos de concesión, que los autobuseros deben brindar ese día el transporte gratis y que posteriormente la ARESEP, mediante un cálculo cargue ese gasto a la tarifa”. (Comunicación personal, 2015)

Las dos opiniones concuerdan en que se debe encontrar el mecanismo adecuado, para que el transporte del día de las elecciones se brinde por los autobuseros de manera gratuita. Coinciden, también, con que el gasto en que incurran los autobuseros ese día deberá incluirse en la tarifa que pagan los usuarios del servicio de autobús, en el periodo posterior a las elecciones, mediante un cálculo que deberá realizar la ARESEP, que determine el monto del aumento.

## 1. SOBRE LA VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS PLANTEADAS

Señala la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) n.º 7593:

Artículo 2. Prohibición:

1. Excepto mediante tributos establecidos por ley, las tarifas, precios y las tasas de los servicios públicos no podrán incluir ningún componente destinado al financiamiento de gastos o de inversiones en entes públicos o privados distintos del prestador del servicio público correspondiente.

Según este texto, para concebir la propuesta planteada por los asesores consultados, se necesita una autorización por ley, para incluir el monto que eventualmente inviertan los autobuseros en el traslado de las personas el día de las elecciones, en las tarifas que ellos cobran. Además, se deben especificar las condiciones en las cuales se va a prestar ese día el servicio, y cuáles serán las posibles sanciones ante el desacato del mandato.

También es de relevancia para el tema el siguiente artículo de esta ley:

Artículo 30.- Solicitud de fijación o cambios de tarifas y precios

Los prestadores de servicios públicos, las organizaciones de consumidores legalmente constituidas y los entes y órganos públicos con atribución legal para ello, podrán presentar solicitudes de fijación o cambios de tarifas. La Autoridad Reguladora estará obligada a: “ recibir y tramitar esas peticiones, únicamente cuando, al presentarlas, cumplan los requisitos formales que el Reglamento establezca. Esta Autoridad podrá modificar, aprobar o rechazar esas peticiones. De acuerdo con las circunstancias, las fijaciones de tarifas serán de carácter ordinario o extraordinario.

**En este caso, es necesario cuestionarse si el Tribunal Supremo de Elecciones se encuentra entre las instituciones autorizadas, conforme lo señala el artículo, para presentar solicitudes de fijación o cambios de tarifas, porque de lo contrario, necesitaría norma jurídica que lo habilite al efecto.**

Es importante tomar en cuenta que aunque en el artículo 102.3 de la Constitución Política, el Tribunal Supremo de Elecciones tiene amplias potestades de interpretación, estas se limitan a materia electoral. Actualmente, ni la ley de la ARESEP, ni el Código Electoral, contienen norma alguna que permita al Tribunal interpretar la materia tarifaria a efecto de incluir el costo del traslado de personas a votar, en las tarifas aprobadas a los autobuseros.

Otro punto que se debe valorar es la forma legal de fijar un aumento en las tarifas de autobús. Ya que en este caso, pareciera que la fijación debe ser individual, la cual “contempla tanto factores de operación (como la flota, la carrera y la distancia) como gastos de funcionamiento y de inversión necesarios para prestar el servicio y han de pasar por el trámite de audiencia pública, en la que podrán participar las personas que tengan interés legítimo para manifestarse” así señalado en el voto 01687-2012 de la Sala Primera.

También se debe tomar en cuenta la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, la cual en lo que interesa señala:

Artículo 13.- En la concesión se indicará tanto el número de vehículos que ella autoriza de acuerdo con las necesidades del servicio, como la calidad de los mismos, que ha de satisfacer las condiciones de eficiencia, seguridad, comodidad e higiene que se exija al concesionario en la prestación del servicio; también los itinerarios, horarios, tarifas y demás condiciones. Igualmente se harán constar las causales que darán derecho al Estado para cancelar administrativamente la concesión.

En el caso de la propuesta que indicaron los asesores de los diputados, específicamente la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas Vehículos en Automotores no ameritaría modificación alguna para incluir el transporte gratuito el día de las elecciones, puesto que señala que las condiciones de la concesión se establecerán en el contrato, igualmente, las causales de cancelación de esta. Por tanto, es cuestión de incluir en el contrato las disposiciones que obliguen al concesionario a brindar el servicio gratuito el día de las elecciones.

Por su parte, el artículo 17 inciso e) de la misma ley señala “Son obligaciones del empresario de transporte remunerado de personas: e) No suspender la prestación del servicio durante la vigencia de la concesión”. Con lo cual se estaría obligando al concesionario a cumplir el contrato pactado, siendo que no puede ese día suspender el servicio por decisión unilateral.

De lo reseñado acá, es importante tomar en cuenta que la propuesta que se analiza en la Asamblea Legislativa, sobre el transporte gratuito el día de las elecciones, es viable en el tanto **La Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores** refiere ese tipo de obligaciones al contrato de concesión; sin embargo, cuando se plantea que ese gasto en el que eventualmente incurrirán los transportistas de autobuses el día de las elecciones, sea recompensado por medio de un cálculo a futuro, en las tarifas que pagan los usuarios del servicio, se complica un poco más la situación, pues pareciera que la ley (nº 7593) sí amerita una modificación para incluir este costo

en la tarifa; además, se debe determinar cuál es el ente u órgano con la atribución legal para hacer la solicitud ante la ARESEP. Y, finalmente, es necesario verificar si se debe usar el procedimiento ordinario de aprobación de tarifas de los servicios públicos, o se hará alguna excepción al respecto.

## 2. SISTEMAS TECNOLÓGICOS A TOMAR EN CUENTA EN EL TEMA

Desde la aprobación de la ley del referéndum en el 2006, la promulgación del nuevo Código Electoral y los proyectos de ley sobre temas de carácter electoral que se discuten en la Asamblea Legislativa, permiten detectar que se quiere avanzar a modelos de mayor transparencia, control y de menos inversión económica; como por ejemplo, el proyecto de ley nº 8765 el cual se propone disminuir los costos que suponen las campañas políticas en nuestro país.

En el tema del transporte público el día de las elecciones, los planteamientos han sido enfocados en la disminución del costo económico para el Estado, en el traslado de las personas el día de las elecciones a los diferentes recintos electorales. Como vimos anteriormente, los montos que desembolsó el Tribunal Supremo de Elecciones en las últimas votaciones nacionales rondan los 879 466 094 millones de colones en las cuentas de transporte y combustible y lubricantes (de toda la campaña electoral), monto que amerita analizarse con la finalidad de disminuir costos en futuras elecciones. Para ello es necesario tomar en cuenta varias aristas: el costo de trasladar personas, la dificultad de aprobar leyes en nuestro país, las dificultades de obligar a los transportistas de autobuses a brindar el servicio gratis el día de las elecciones, esto sin entrar en un tema más sociopolítico, como lo es el desencanto político que se vive por parte de la ciudadanía.

Todos estos contextos deben tomarse en cuenta, y plantearse la posibilidad de integrar a nuestro sistema electoral **tecnologías que permitan el ejercicio del sufragio en cualquier junta receptora de votos, independientemente de su domicilio electoral. No supondría esta inclusión cambio alguno en cuanto a la inscripción de candidatos en los partidos políticos, principalmente en el caso de las elecciones municipales, en donde el tema del arraigo es relevante para quienes aspiran a ser electos y para quienes eligen, tema que ha sido discutido ampliamente en votos del Tribunal Supremo de Elecciones.**

Con la finalidad de conocer sobre dispositivos tecnológicos aptos para lo que se plantea, se consultó vía correo electrónico el 31 de octubre de 2015, al presidente de la Compañía de Software y Servicios Grupo Babel, Ing. Edgar Oviedo Blanco, si existe un sistema tecnológico que permita en tiempo real registrar los votos en cualquier parte del país, utilizando un padrón digital; y si consideraba que el país tenía la capacidad tecnológica, para tener un padrón electoral digital en cada junta receptora de votos actualizado

en momento real, que conforme las personas en el país ejercen su voto, esta lista va incorporando la información. La respuesta del señor Oviedo fue: “SÍ NO TENGO LA MENOR DUDA”.

Ese sistema, como primera opción, dependería de la conexión a Internet, pero también se pueden buscar opciones de conexión alternas.

Se consultó sobre la capacidad que actualmente brinda el ICE en cuanto al servicio de Internet, es decir, si abarca todo el territorio nacional, de manera que la información sea conocida en tiempo real en diversos puntos del país; a lo cual nos indicó que sí es suficiente, porque se trata de datos, no de multimedia.

Acerca del dispositivo adecuado, señaló que existen múltiples en el mercado, eso se conoce como tecnología biométrica, incluye desde huella dactilar hasta iris del ojo. Son dispositivos simples, se conectan por medio del puerto USB y son accesibles desde un software. Según lo señalado por el experto, Costa Rica tiene la capacidad tecnológica para implementarlos y la inversión para su compra la haría el Tribunal Supremo de Elecciones, con fondos que actualmente invierte en el traslado de personas a las juntas receptoras de votos.

Sobre el costo económico de su implementación, **el experto señala que un sistema biométrico como el que recomienda rondaría los \$200,000 para el software (por las estrictas medidas de seguridad) y el monto de hardware dependerá de cuántas mesas electorales se incluyan (los precios de los dispositivos oscilan entre los \$100 y los \$500 dependiendo de lo sofisticado).**

Este dato es relevante, ya que en las entrevistas realizadas a los diputados en sus despachos, al preguntarles sobre la posibilidad de implementar un sistema con el que las personas puedan votar en cualquier junta receptora de votos, independientemente de su domicilio, se indicó que por un lado era importante la incorporación de nuevas tecnologías, pero que posiblemente era muy costoso.

Por lo tanto, si el experto indicó que el costo del *hardware* puede variar de entre \$100 a \$500, y el del software, alrededor de \$200,000, la conversión a colones, al tipo de cambio del 31 de octubre de 2015, según las referencias en el sitio web del Banco Central de Costa Rica, con la compra del dólar en  $\text{¢}528.1$  y la venta en  $\text{¢}540.43$ , haciendo la conversión en  $\text{¢}530$ , se obtiene, aproximadamente:  $\$200\ 000 = \text{¢}106\ 000\ 000 / \$100 = \text{¢}53\ 000 / \$500 = \text{¢}265\ 000$ . Se tendría que valorar el término costoso vs. contribución estatal en el rubro de transporte, veamos:

- a. Si en las últimas elecciones el total de juntas receptoras de votos fue 6 515, a las cuales hay que dotar del dispositivo, y multiplicamos la cantidad de juntas por ¢53 000 que sería el precio más bajo de uno de estos dispositivos, la inversión en esta tecnología sería de ¢345 295 000. A esto hay que sumarle el costo del software que ronda los ¢106 000 000, que resulta en una inversión total de ¢451 295 000.
- b. Consideremos los datos que se liquidaron por transporte, combustible y lubricantes en las últimas elecciones:
  - Monto liquidado en transportes: ¢239 755 553,33.
  - Monto liquidado en combustibles y lubricantes: ¢639 710 541,09.
  - Sumados estos montos dan un total de: ¢879 466 094.
  - Inversión de un sistema biométrico: ¢451 295 000.
- c. Si restamos al total del monto que pagó el Tribunal Supremo de Elecciones en las últimas elecciones por concepto de transporte, combustible y lubricantes ¢879,466,094, el costo de lo que significaría eventualmente la incorporación de un sistema biométrico ¢451 295 000, hay una diferencia de ¢428 171 094. Aun si se sumaran los desplazamientos necesarios e imprescindibles que deberían hacerse a las JRV, la diferencia sigue siendo muy marcada entre el costo del sistema biométrico sumado a los movimientos básicos, versus los gastos de transporte y combustible asumidos en las últimas elecciones nacionales.

Tenemos, entonces, que la inversión de un sistema biométrico como el propuesto por el experto cuesta prácticamente la mitad de lo que el TSE canceló a los partidos políticos en las últimas elecciones, por el concepto de transporte y combustible.

#### IV. CONCLUSIONES

- La ciudadanía costarricense está pasando por un periodo de desencanto político, las causas pueden ser múltiples, pero el efecto es el mismo y se refleja en abstencionismo.
- Los retos que impone la modernidad exigen propuestas emanadas de esa misma contemporaneidad; por eso es importante buscar métodos que faciliten al ciudadano el ejercicio del sufragio.
- Emociona saber que el tema está siendo analizado en una comisión en la Asamblea Legislativa; preocupa la posible oposición por parte de los autobuseros que conformarían el sector encargado de brindar el servicio gratuito el día de las elecciones. Otro aspecto que preocupa es el tema de la fiscalización ese día, ¿a quién le corresponderá? ¿cuáles serán las sanciones por incumplimiento?, ¿qué legislación amerita ser modificada?, etc.; en fin,

aspectos que desde luego los asambleístas probablemente discutirán y el día que tomen una decisión al respecto, estarán claramente definidos.

- Los números traídos a colación en este artículo, deben llamar la atención en cuanto a la cantidad de dinero que se está destinando para este tipo de actividad. **Es necesario, además, separar gastos de transporte, combustibles y lubricantes del día de las elecciones, de toda la campaña política, para saber a ciencia cierta la cantidad exacta que se invierte el día de las elecciones en cuanto al traslado de personas a los recintos electorales.**
- El impacto de la tecnología en todas las esferas del quehacer humano ha sido arrollador en las últimas décadas y ha cambiado la forma de ver y entender el mundo en todas las sociedades; la manera en que se perfilan las nuevas propuestas de entender y asumir los procesos electorales no puede escapar a esta dinámica.
- En este caso la propuesta apunta a la incorporación de tecnologías como los sistemas biométricos, cuyo costo, ha quedado demostrado, llega a la mitad del dinero cancelado por el Tribunal Supremo de Elecciones en las últimas elecciones en los rubros de transporte, combustible y lubricantes. Hay que agregar que una inversión como esta, no es solo para el uso de una única elección, sino para las que se den en adelante. Otro punto positivo y quizás el que más beneficiaría a la empresa privada, es que el empleado ya no tendría que viajar kilómetros a ejercer el voto, sino que basta con que se apersona a cualquier junta receptora de votos a ejercer su derecho, punto muy importante, pues un sistema político responsable, debe tomar en cuenta las condiciones económicas y sociales de la población (Fuentes y Villar, 2006).

## LITERATURA CONSULTADA

Costa Rica. (julio-diciembre, 1949). Constitución Política de Costa Rica. Publicada en la Colección de Leyes y Decretos, tomo 2.

Costa Rica. (1943). Código de Trabajo. Ley n.º 2. Publicada en La Gaceta nº 192 del 29 de agosto.

Costa Rica. (2009). Código Electoral. Ley n.º 8765. Publicada en La Gaceta nº 171 del 2 de setiembre.

Costa Rica. (2009). Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Ley n.º 7593. Publicada en La Gaceta nº 169 del 5 de setiembre.

Costa Rica. (1965). Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas Vehículos en Automotores. Ley nº 3503. Publicada en la Colección de Leyes y Decretos, Segundo semestre, tomo 2.



Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (enero-junio, 2008). Cifras generales y datos relevantes del referéndum 2007 consulta popular sobre proyecto de ley: TLC de Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 183-188 Fuentes, C. y Villar, A. (2006). *Desafíos Democráticos*. Chile: LOM Ediciones.

Griner, S. y Zovatto, D. (2010). *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. Argentina: CLACSO.

Santana, A. (2014) *La decisión de votar: Homo economicus versus homo sociologicus*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

## Jurisprudencia

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (2012). Voto 01687-2012 de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del trece de diciembre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Voto 1404-E-2002 de las doce horas treinta y cinco minutos del veintinueve de julio.

# El régimen electoral español en busca de la democracia paritaria

Antonio Pérez Miras\*



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 28 de diciembre de 2015.

**Revisión, corrección y aprobación:** 30 de mayo de 2016.

**Resumen:** El presente trabajo analiza los cambios legislativos producidos en España para mejorar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de representación política. Ello lleva a un cuestionamiento del sistema de listas cerradas y bloqueadas imperantes en la mayoría de las elecciones que tienen lugar en España, para concluir con la necesidad de su mantenimiento en aras de asegurar esa presencia equilibrada de ambos sexos en los diferentes órganos de representación política.

**Palabras clave:** Sistemas electorales / Representación política / Sistema de listas / Listas cerradas / Listas abiertas / Listas rígidas / Paridad política / Cuotas de participación política / Sistema de cuotas / Equidad de género / Igualdad de oportunidades / España.

**Abstract:** This paper analyzes the legislative changes in Spain to improve the balanced presence of both sexes in political representative bodies. This leads to a questioning of the closed and locked list system in most of the elections that take place in Spain to conclude the need of keeping them in order to ensure that balanced presence of both sexes in the different bodies of political representation.

**Key Words:** Electoral systems / Political representation / List system / Closed lists / Open lists / Gender representation / Gender quota / Gender equality / Equal opportunities / Spain.

---

\* Español, profesional en derecho, correo apmiras@icade.comillas.edu. Profesor colaborador asociado en la Facultad de Derecho (ICADE) de la Universidad Pontificia Comillas (Madrid). Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Bolonia.

## 1. PREMISA

La reciente celebración de elecciones generales en España ha dejado unos resultados insólitos en un sistema que hasta el momento había garantizado un sólido bipartidismo<sup>1</sup>. El cuestionamiento del sistema electoral español ha sido una constante desde su implementación en los albores de la nueva democracia. Pero en los actuales tiempos en que todos los partidos de la arena política hablan de regeneración<sup>2</sup>, seguramente estos dejarán huella en el sistema electoral de España<sup>3</sup>.

El debate acerca de la efectividad del sistema electoral es consustancial a la democracia y sus principios inherentes. En el Estado constitucional español, esos principios se deducen desde los valores superiores que consagra el art. 1.1 de la Constitución española (en adelante, CE) entre los que se encuentran la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político. Por lo tanto, como primer pensamiento podríamos afirmar que un sistema electoral efectivo es aquel que, en un Estado democrático de derecho como el español, consigue que dichos valores constitucionales impregnen la ingeniería electoral que debe dar actuación al mandato constitucional sobre la materia. Es evidente que el art. 1.1 de la CE es solamente el pórtico del resto de principios constitucionales recogidos en la Norma Suprema, con lo que el sistema electoral deberá desarrollarse desde un punto de vista normativo entre lo marcado por el dictado constitucional y el desarrollo de la materia por el legislador orgánico y el autonómico, en su caso.

En el presente estudio vamos a partir de dos ideas que responden a una inquietud superior: la necesidad de reformar la ley electoral española de modo que se haga más patente el significado de la conexión que implica la representación, consustancial al Estado democrático. Buena prueba de ello puede encontrarse en el completo “Informe del Consejo de Estado”, particularmente sobre las propuestas de modificación del

- 
- 1 Los resultados electorales desde la instauración de la democracia en España muestran con claridad esta idea, como además se ha expresado la práctica unanimidad de la doctrina. Este bipartidismo ha sido también hasta el momento fuente de estabilidad de los gobiernos, sin problemas de alternancia entre los dos grandes partidos. Este panorama ha cambiado desde la celebración de elecciones generales el pasado 20 de diciembre de 2015; por vez primera, el resultado del Congreso de los Diputados ha colocado a cuatro partidos de ámbito estatal en posiciones de fuerza, alejados todos de la mayoría absoluta. Estos partidos han sido incapaces de llegar a acuerdos y conformar gobierno, aun en minoría, con lo que por vez primera también en la historia de la democracia española se ha activado el art. 99.5 CE y se van a volver a celebrar elecciones generales el 26 de junio de 2016.
  - 2 Parece que esta palabra tiene una connotación positiva, como cambio hacia una mejor democracia, pero evidentemente todo cambio político que se ponga en marcha puede dar lugar incluso a una degeneración, con lo que este término lo usamos como una constatación de una idea que se encuentra en la agenda política española.
  - 3 No podemos obviar el hecho de que los dos nuevos partidos que han entrado en la arena política española (Podemos y Ciudadanos), poniendo en jaque a los partidos tradicionales del bipartidismo (PSOE y Partido Popular), prevén una reforma del sistema electoral español.

régimen electoral general del 24 de febrero de 2009<sup>4</sup>. Esas dos ideas que vamos a tratar de conjugar son aquellas explicitadas en el título de este trabajo: por un lado, la presencia equilibrada de ambos sexos en las listas electorales, y por otro, el carácter de bloqueadas de estas. Resalta a primera vista que el objeto de estudio va a ser las listas electorales, con especial énfasis en los dos extremos mencionados, así como su interacción e incluso posible colisión en el futuro.

Conviene, entonces, declarar la premisa básica de este estudio: las listas bloqueadas son una garantía del principio de democracia paritaria, instaurado en el sistema electoral español desde 2007 mediante la disposición adicional 2.<sup>a</sup> (en adelante DA) LOIMH<sup>5</sup>. Para ello vamos a apuntar brevemente las principales características sobre la regulación vigente desde el importante cambio que dicha ley ha introducido, no sin polémica, en la LOREG<sup>6</sup> (§2), y sobre tal base manifestar una serie de cuestiones que, a futuro y conforme a las peticiones de regeneración democrática, podrían suponer un desafío para la consecución de uno de los fines últimos de la democracia paritaria, como es el que todo órgano de representación política tenga una presencia equilibrada de ambos sexos (§3). De aquí extraeremos unas conclusiones finales sobre la pertinencia o no de proceder a un replanteamiento de la lista cerrada bloqueada como medio para la consecución de una mayor paridad de género (§4).

Esta premisa no es ajena a las inquietudes de cambio que confían en un nuevo tipo de lista electoral como un mantra de la mejora de la representatividad política, pues, siguiendo a Nohlen (2004, p. 66), allí “donde se utiliza la lista cerrada y bloqueada existe una discusión casi permanente sobre la forma de la lista y su reforma”<sup>7</sup>. Este estudio pretende, en consecuencia, llamar la atención sobre las posibles orientaciones de esas reformas electorales en relación, precisamente, con una de las últimas y polémicas reformas del sistema electoral que ha introducido la obligación de conformar las listas electorales respetando unas determinadas cuotas de géneros, como veremos infra.

- 
- 4 El Gobierno encomendó al Consejo de Estado la elaboración de dicho Informe el 27 de junio de 2008(p. 4), en cuyo escrito de consulta podemos leer, entre otras cosas, que “el Gobierno considera adecuado y conveniente el examen y la valoración de aquellas propuestas de reforma de la legislación electoral que, siendo compatibles con la Constitución, contribuyan a incrementar la calidad democrática del sistema político y a facilitar el ejercicio del derecho al sufragio por los ciudadanos”.
  - 5 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres (BOE n.º 71, de 23 de marzo).
  - 6 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, Régimen Electoral General (BOE n.º 147, de 20 de junio; rect. BOE n.º 17, de 20 de enero 1986) y modificaciones posteriores.
  - 7 Continúa diciendo Nohlen (ídem): “En España y América Latina se aboga por la lista no bloqueada en función de mejorar las relaciones entre elector y elegidos, el grado de conocimiento de su representante por parte del votante, y la responsabilidad del representante frente a sus electores (*accountability*)”.

Considero conveniente en esta introducción concretar el concepto de democracia paritaria<sup>8</sup> que ilustra el título de este trabajo, y para ello veo oportuno remitirme a las palabras de Macías (2008, p. 40), que con solidez ha tratado esta temática de la democracia paritaria, definiéndola como:

...un principio básico, un postulado que ha de inspirar y fundamentar la actuación de los poderes públicos y, en general, todo el entramado jurídico y político para la consecución de la igualdad de género. Por ello, también constituye una garantía para la salvaguarda de la igualdad en la realización de los derechos políticos de las mujeres –y de los hombres– y, fundamentalmente, del derecho al sufragio pasivo.

Y sobre este derecho más adelante resalta que:

...el postulado de Democracia paritaria debería cumplir con la función de servir como principio inspirador y fundamentador del tenor de la norma al representar una condición esencial para que el desarrollo del derecho de sufragio sea efectivo y su ejercicio por los ciudadanos y las ciudadanas constituya un requisito inescindible del Estado social y democrático de Derecho. Ello ha de comportar la participación equilibrada de hombres y mujeres en los centros y órganos de decisión y representación política. (Macías, p. 158).

En definitiva, para esta autora:

...la Democracia paritaria es democracia representativa y la democracia representativa ha de ser paritaria. Por lo tanto, hablar en términos de Democracia paritaria no significa más que entender que, en democracia, las mujeres y los hombres han de formar parte de las elites políticas para que la defensa de sus intereses y de sus derechos no quede en manos ajenas. (Macías, p. 41)

Asentado lo anterior, es reseñable, por su parte, el hecho de que en el texto constitucional, propiamente, no se recogen las principales cuestiones normativas que debemos manejar en este trabajo; es en el ámbito de la ley orgánica donde se va a desarrollar la regulación de los dos dominios materiales que vamos a entrecruzar. Esta falta de regulación expresa

---

8 Este término se acuñó en la Declaración de Atenas de 1992, sobre la integración en igualdad de la mujer en la sociedad democrática. Sobre su origen y evolución, véase Macías (2008, pp. 39-40) y Melado (2009, pp. 483-485). Un estudio comparado puede verse en Álvarez (2013).

en la norma *normarum*, como en cambio sí sucede en países cercanos, ha supuesto una crítica de la doctrina sobre la oportunidad y el modo de conseguir una igualdad real identificativa de la sociedad posmoderna en que vivimos<sup>9</sup>.

A mi entender hubiese sido deseable que hubiera existido un consenso entre las fuerzas políticas que permitiera abordar directamente una reforma constitucional referente a la igualdad real. Soy consciente, empero, de que las reformas constitucionales necesarias son *rara avis* en el sistema político español –como demuestra la mitad de las que se han llevado a cabo en el ordenamiento constitucional español hasta la fecha<sup>10</sup>– y que, por tanto, no dejo de sumarme a aquellos que predicán en el laboratorio de las ideas<sup>11</sup>.

Toca, igualmente, hacer una breve referencia a las ideas de listas y votos que vamos a referir en este estudio, principalmente siguiendo a Nohlen (2004). Salvo en el Senado, que sigue un sistema de *panachage* con voto múltiple limitado, en el resto de elecciones rige el sistema de listas cerradas y bloqueadas, introducido para el Congreso por el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, pero que se ha mantenido ya en la etapa constitucional con la LOREG. Según este modelo, la lista cerrada implica que los votantes no pueden elaborar su propia nómina escogiendo entre quienes figuran en diferentes candidaturas, pero tampoco pueden alterar el orden en que aparecen los candidatos de la lista finalmente elegida al ser esta bloqueada.

No sólo el Congreso ha adoptado este modelo, que implica un voto único por elector, sino que rige en las elecciones municipales (y asimiladas), en las europeas y en las autonómicas. Las primeras se regulan por la LOREG, que tiene carácter supletorio respecto

9 Quizá sea atrevido hablar ahora de sociedad *desgenerada* pero puede que fuera deseable, como ocurriera en su momento con la dialéctica de clases, una evolución hacia una verdadera identificación sexual que trascienda roles de dominación y sumisión en busca de una sustancial igualdad formal y real donde el género no sea motor o causa de determinadas relaciones sociopolíticas.

10 En España sólo ha habido dos reformas constitucionales.

11 A favor de la inclusión en la Constitución, siguiendo la estela del art. 51 de la Constitución italiana, de una referencia a la paridad en la definición constitucional del sufragio, se muestra Santolaya (2013, p. 106), al tiempo que se muestra crítico con la falta de consenso que ha precedido la reforma de la LOREG en 2007. Resalta además este autor que, de las 18 modificaciones operadas en la LOREG, la llevada a cabo por la LOIMH ha sido la única que no ha contado con el respaldo de las dos principales fuerzas políticas, que acabó incluso en un recurso de inconstitucionalidad (ídem, p. 104). Por su parte, Rodríguez-Zapata se expresa en un modo similar en su VP a la STC 12/2008, que precisamente contesta dicho recurso, cuando lo acaba pidiendo una reflexión “sobre las razones por las que [en] Francia, Alemania, Italia, Portugal o Bélgica, la introducción de cuotas o paridades en la actividad política ha venido precedida de la reforma de sus respectivas constituciones. No creo que obedezca tan sólo al respeto jurídico que a estos países les merecen sus propias normas constitucionales sino a algo más profundo, que es la necesidad de que los elementos estructurales de la democracia sean fruto del consenso y no de la imposición de una mayoría parlamentaria coyuntural al resto de las fuerzas políticas”.

En cambio, Melado (2009, p. 482) parece mostrarse en contra de la imprescindibilidad de una reforma constitucional en este punto, habiendo bastado el dictado de la Ley Orgánica y el aval de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional en la referida sentencia.

de la legislación autonómica, aunque prácticamente las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) han copiado este sistema. Sobre las especialidades que puedan existir en los subsistemas autonómicos, me remito a la obra de Álvarez & Alcón (2011). En todo caso, conviene señalar aquí que en materia de igualdad de género y procesos electorales, buena parte de la legislación autonómica ha sido una importante punta de lanza en la búsqueda de fórmulas para conseguir mayor representación paritaria en sus respectivas asambleas, además de ser, en general, innovadoras y avanzadas en legislación específica de igualdad<sup>12</sup> (cfr. Macías, 2008, pp. 145-153).

## 2. BREVES APUNTES SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS CUOTAS DE SEXO EN EL RÉGIMEN ELECTORAL ESPAÑOL

Ya hemos hecho referencia en el apartado anterior a que, desde el punto de vista normativo, la regulación de la cuestión que estamos tratando data de 2007, con la histórica aprobación de la LOIMH<sup>13</sup>.

Centrándonos ahora en el ámbito electoral, el cambio legislativo ha sido aparentemente sencillo, pues tan sólo se ha añadido a la LOREG un artículo, que se encuadra dentro del Título I Capítulo VI sección 2.<sup>a</sup>, sobre “presentación y proclamación de candidatos”<sup>14</sup>. Así, la DA 2.<sup>a</sup> LOIMH<sup>15</sup> ha dado tenor al nuevo art. 44 bis LOREG, que viene a determinar nuevos requisitos que deben concurrir en las candidaturas presentadas por los partidos y federaciones legalmente inscritos en el Registro de Partidos Políticos, las coaliciones que

12 A mi entender, ello es una muestra evidente más de la concreción del Estado social (art. 1.1 CE) a través del Estado autonómico (cfr. Solozábal, 2004, p. 158 y ss.).

13 Esta ley ha sido objeto de juicio de constitucionalidad precisamente por la cuestión electoral, como consecuencia de una cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, y de un recurso de inconstitucionalidad, acumulado al anterior, interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados. La STC 12/2008, de 29 de enero, avala la constitucionalidad de la composición equilibrada por cuotas con fundamento en el art. 9.2 CE (en especial, FJ 7). Resulta gratamente interesante, desde un punto de vista teórico, el voto particular del magistrado Rodríguez-Zapata en cuanto al principio de unidad de la representación política (FJ 2) con una reconstrucción de los principios de la Revolución francesa. Sin embargo, me parece que cabe aproximarse al concepto unívoco de pueblo soberano desde la cosmovisión dual de nuestra naturaleza bisexuada. En tal sentido, es muy ilustrador el recorrido que realiza Macías por los teóricos del constitucionalismo liberal y la teoría del pacto social, donde evidencia la masculinización del poder en aquella época, siendo la mujer postergada al ámbito privado, (2008, p. 13-43) y que le lleva a concluir la necesidad de un nuevo pacto social inclusivo para una democracia representativa paritaria (Ídem, pp. 167-172): “un contrato social acabado basado en la esencia de ser representante y representado: hombre y mujer, pueblo soberano, en definitiva”. (Ídem, p. 171).

14 Sin duda esta no fue ni la primera tentativa ni la única manera que se había barajado previamente en el Parlamento. Un análisis de estos proyectos y proposiciones de ley, desde 2001, puede verse en Macías (2008, pp.141-145).

15 Conviene resaltar que es precisamente esta DA 2.<sup>a</sup> LOIMH que atañe a materia electoral, junto con las DDAA 1.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup>, las que confieren el carácter orgánico a esta Ley, conforme a la DF 2.<sup>a</sup> LOIMH.

aquellos deseen pactar así como las agrupaciones de electores que, en su caso, acudan a unas elecciones (art. 44 LOREG), y cuyos efectos tienen un carácter general y transversal en todos los procesos electorales.

Los sujetos, pues, que pueden presentar candidatos a unas elecciones convocadas son sólo aquellos que expresamente prevé el art. 44 LOREG y que acabamos de mencionar. Dejando ahora al margen las agrupaciones de electores, los partidos políticos, federaciones y coaliciones sin duda “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son el instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 CE). En consecuencia, el legislador orgánico electoral les ha facultado para la elaboración de las listas de candidatos, en su doble condición de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático (STC 48/2003, FJ 5), y por tanto, cauces válidos para el logro de la sustantivación de la igualdad propugnada en el art. 9.2 CE (STC 12/2008, FJ 5). Ello no convierte al partido en titular del derecho fundamental de sufragio en su doble vertiente, sino que este permanece de manera individual en cada ciudadano. Para este es evidente que el derecho de sufragio pasivo despliega todos sus efectos en el momento de su proclamación como candidato, y en especial como electo; por tanto, no significa que se tenga derecho a ser candidato de un partido cualquiera. Efectivamente, es el partido, en su acepción amplia que estamos manejando, el que goza de una libertad de selección de sus candidatos. El nuevo art. 44 bis LOREG no viene a determinar la manera en que deben elegirse los candidatos, tan sólo va a añadir una nueva exigencia a la hora de configurar las variadas listas electorales. En palabras del Tribunal Constitucional, “esa constricción de la libertad del partido resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva para el ejercicio de los derechos fundamentales”. (STC 12/2008, FJ 5)<sup>16</sup>

Lo mantenido hasta ahora es predicable también de las agrupaciones de electores como señala la misma sentencia (FJ 7) que recuerda, además, que no caben candidaturas individuales mediante este procedimiento de agrupaciones de electores, pues su mismo carácter plural refleja la necesidad de concurrir a un proceso electoral formando una lista.

Salvo las excepciones lógicas predicables de algunas circunscripciones en determinadas elecciones, podemos afirmar que las listas de candidatos son la regla general para cualquier tipo de elección, siguiendo el art. 44.1 LOREG en relación con los arts. 169.2

---

16 Una posición contraria al pronunciamiento del Tribunal, en cuanto que se considera que se cercena la libertad ideológica y de autoorganización de los partidos la podemos encontrar en el VP a la STC 12/2008 de Rodríguez Zapata.



(elecciones generales), 187.2 (elecciones municipales), 201 (cabildos insulares canarios, por remisión a la normativa aplicable a los concejales), 220.2 (elecciones europeas) de esa misma norma, además de la legislación autonómica electoral, que es similar entre sí y con el marco general de la LOREG (vid. Álvarez, 2011, pp. 34-39). Es importante tener esto presente, dado que el legislador orgánico ha fijado la suerte de la paridad en cada órgano representativo al equilibrio de sexos en el que se conforman las listas electorales de las candidaturas.

Así, se entiende que el art. 44 bis. 1 *ab initio* LOREG disponga que:

Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (vid. DA 1.<sup>a</sup> LOREG) deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento.

A continuación, se añade en el mismo artículo que “cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aplicándose la regla de la cuota mínima del cuarenta por ciento y del equilibrio numérico en caso de menos de cinco puestos en cada tramo de cinco (párr. 2). Igualmente, estas reglas se aplicarán a las listas de suplentes (párr. 3).

En la LOREG se establecen, sin embargo, unas excepciones a esta regla general que, según el órgano al que van dirigidas, van a mostrar una permisividad al alza o una exclusión.

Así, en el momento de entrada en vigor de la LOIMH, algunas CCAA ya habían dictado leyes electorales propias, siempre más ambiciosas que la regulación de 2007, puesto que predicaban listas al cincuenta por ciento, en algunos casos con alternancia entre sexos<sup>17</sup>. Sólo por este motivo se entiende que en el art. 44 bis 1. párr. 2 se prevea que:

17 La primera comunidad en establecer la alternancia de candidatos de distinto sexo fue Islas Baleares a través de la modificación de su ley electoral mediante la Ley 6/2002, de 21 de junio. En ese mismo año, Castilla-La Mancha también modifica su ley electoral mediante la Ley 11/2002, de 27 de junio en un sentido similar. Pero ambas leyes fueron recurridas por el presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, aunque posteriormente el presidente Rodríguez Zapatero desistió de la acción (vid AATC 331 y 359 de 2006). Posteriormente, en 2005, otras dos CCAA modifican sus respectivas leyes electorales: País Vasco, mediante la Ley 5/2005, de 18 de febrero; Andalucía mediante la Ley 5/2005, de 8 de abril. Ambas reformas han sido avaladas por el Tribunal Constitucional, respectivamente, en las SSTC 13/2009, de 19 de enero y 40/2001, de 31 de marzo. Un panorama de la presencia de mujeres en las asambleas autonómicas puede verse en Serra (2008).

En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.

La segunda excepción es una dispensa aplicable en el ámbito local en razón de la población: están exentos los municipios de menos de 3 000 residentes (art. 187.2 párr. 2 LOREG) y en las islas con menos de 5 000 habitantes (art. 201.3 párr. 2 LOREG).

Para el caso del Senado, el art. 44 bis. 4 LOREG establece que:

Quando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171<sup>18</sup> de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico.

Recapitulando, podemos observar que la regla del art. 44 bis sobre presencia equilibrada de ambos sexos opera en el momento de la candidatura a través de asegurar una cuota mínima del cuarenta por ciento a uno de los sexos, tendente a asegurar el equilibrio numérico allí donde sea posible, incluso posibilitando una normativa autonómica que produzca mayor incidencia paritaria<sup>19</sup>. No obstante, resulta incluso desilusionante que, aun con el correcto uso de esta herramienta, los porcentajes de representación de ambos sexos no han variado sustancialmente, salvo en algunas asambleas autonómicas, tras la celebración de elecciones con las nuevas listas por cuotas<sup>20</sup>.

### 3. POSIBLES CONFLICTOS ANTE UN EVENTUAL CAMBIO DEL SISTEMA ELECTORAL

Con este apartado se quiere reflexionar en torno al sendero por el que puede discurrir un hipotético, aunque no desdeñable, cambio del sistema electoral, cambio en profundidad que podría llevar incluso a un nuevo escenario para las diversas citas con las urnas por

18 El art. 171.1 LOREG especifica que “las candidaturas para el Senado son individuales a efectos de votación y escrutinio aunque pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral”.

19 Un estudio práctico sobre el impacto de la nueva regulación en las elecciones que se han ido sucediendo desde 2007 puede verse en Álvarez (2011).

20 Sirva de ejemplo que el porcentaje de mujeres en el Congreso de los Diputados ha permanecido en un 36% en las tres convocatorias anteriores (2004, 2008, 2011) a pesar de la aplicación desde 2007 de la nueva regulación (cfr. Santolaya, 2013, pp. 105-106). Sin duda, una explicación se entiende acudiendo a los efectos mecánicos que produce el dictado de la norma. Para su mejor comprensión puede verse Ramírez (2013, pp. 145-150).

parte de la ciudadanía. Sin embargo, no podemos obviar que ya con la legislación vigente, que acabamos de estudiar, es posible el hurto del principio de presencia equilibrada que se trata de respetar, precisamente por parte de aquellos que, como ya hemos dicho, tienen el deber constitucional de comunicar las esferas individuales, sociales y políticas de las personas. Tan sólo basta colocar al sexo que se quiera excluir en los puestos donde no existe expectativa de escaño<sup>21</sup>.

En mi opinión, los grandes retos de la integración sexual equilibrada en la política se encuentran sobre todo ante la necesidad de repensar la conexión entre representante y representado. Si con la herramienta actual, listas cerradas, bloqueadas y por cuotas, aún el género femenino no ha alcanzado un ámbito satisfactorio de visibilidad, ¿se mantendría ante una hipotética mayor apertura del modelo electoral? Lo que no puede ser una respuesta válida es la idea de la “mantis religiosa” por la que la conjunción entre tiempo y la evidente capacidad de trabajo de las mujeres, las llevará poco a poco a desplazar al hombre de sus tradicionales puestos en todo sector<sup>22</sup>.

Siguiendo el Informe del Consejo de Estado de 2009, no parece descartable la introducción del voto de preferencia precisamente mediante el desbloqueo de las listas<sup>23</sup>. De llevarse a cabo tal reforma, ante las normativas apenas descritas, podría llegarse a la paradoja de que uno de los sexos no tuviera eco entre los electores y, por tanto, el órgano de representación no respondiera a la realidad social que representa. Qué duda cabe de que ello me parece perfectamente lícito, pero conviene resaltar el estupor que podría suponer para nuestra sociedad –en nosotros mismos– no poder culpar de nuestros males y nuestras vergüenzas a la fuerza política de turno.

Por su parte, la posibilidad de ampliar más allá del Senado las listas abiertas (posibilidad de votar a candidatos de más de un partido), no parece deseable<sup>24</sup>. Sin embargo, es evidente

21 Como apunta Macías (2008, p. 100), “excluir arbitrariamente a las mujeres o, lo que es lo mismo, incluirlas en las listas sin opción ninguna a acceder finalmente al cargo representativo, es un déficit de la democracia. Esta democracia queda así incompleta al eludir la igualdad como valor superior, como principio y como derecho contribuyendo, por ende, a una discriminación por razón de género contraria a nuestro ordenamiento jurídico constitucional”.

22 Ante esta visión futurística cobra especial relevancia la idea de que la LOIMH es en realidad el último instrumento masculino para asegurarse una cuota mínima en el futuro.

23 Cfr. Brenes & Matarrita (2012), que realizan una síntesis de los efectos, no tan favorables, de la adopción del voto preferencial. Para nuestro objeto de estudio, resulta especialmente interesante el efecto negativo en la equidad de género (pp. 57-58).

24 Así se expresa el Consejo de Estado en el citado Informe (2009): “no parece oportuno, en principio, un cambio radical del modelo actualmente vigente, que llevase a una total apertura de las listas, lo cual podría dar lugar a una correlación de fuerzas políticas impredecible, con mayorías o minorías insólitas, que complicaría de manera notable el funcionamiento de la Cámara. Piénsese, a este respecto, en el carácter excepcional con que las listas abiertas se contemplan en el ámbito comparado, siempre además en países que, por sus reducidas dimensiones geográficas [Luxemburgo y Suiza], se prestan mejor a una cercana relación entre representantes y representados”.

que los riesgos apuntados para las listas cerradas pero desbloqueadas son perfectamente traspasables al caso de adoptar un sistema de listas abiertas, aun con mecanismos como los previstos en el art. 44 bis LOREG para el Senado.

Me parece que la única solución posible pasa por confiar en aquellos a los que la Constitución atribuye la función de servir de cauce de los intereses políticos ex art. 6 CE: los partidos, federaciones o coaliciones<sup>25</sup>. El problema es que estos mismos –no todos, bien es cierto– ya se han mostrado impotentes en autorregularse para la confección equilibrada de las listas. Ha faltado un pacto de todas las fuerzas políticas que hubiera hecho innecesaria la reforma de la LOREG, un acuerdo de trascendencia constitucional que incluso supondría no haber tenido que defender en estas páginas la inclusión en el texto constitucional de un principio específico de igualdad en el ámbito electoral. Creo que esta postura de confianza en el partido político es la que aúna las distintas posiciones doctrinales y la que lima las asperezas intelectuales que todo cambio sustancial suele provocar<sup>26</sup>.

Para no caer en un pesimismo antropológico, me permito invitar al lector a una propuesta de *lege ferenda*, venturosa: pensemos en un sistema electoral en donde el partido siga siendo el centro del sistema. Imaginemos un modelo a dos vueltas, distinto, empero, del ballottage característico del sistema francés, en el que todos los candidatos que el partido –o coalición– quisiera proponer (incluso independientes) deberían haber ganado este derecho en unas elecciones primarias obligatorias generalizadas. Para ello, lo más conveniente sería la utilización de algún tipo de sistema mayoritario con un número suficiente de circunscripciones uninominales, e incluso con más de un voto, que relanzara precisamente el carácter individual del candidato. Ello daría lugar a efectos internos dentro del partido, que podrían conducir a la regeneración democrática y a una mejor circulación de élites. Por tanto, estas servirían de primer elemento integrador entre el elector y el partido o coalición, que concurrirían entonces al proceso electoral con una masa de candidatas y candidatos fuertemente legitimados.

La “segunda vuelta” serían pues, propiamente, las elecciones normales donde se estarían eligiendo los miembros de los concejos, asambleas y parlamentos mediante una

---

25 Sin lugar a dudas, sin la connivencia de los actores políticos la paridad electoral es hartamente complicada, hasta el punto de que la primera misión integradora de ambos sexos debe empezar por el funcionamiento de los propios partidos. Esta idea ha empezado a tener acogimiento en otros países, como por ejemplo, Costa Rica, que al reformar su Código Electoral –estableciendo un texto muy avanzado– ha entrado en estas cuestiones que tratan de superar los solos efectos mecánicos de unas elecciones para impregnar todo el sistema del principio de paridad de género. Al respecto, me remito a los interesantes trabajos de Zamora (2010 y 2014).

26 Ejemplifíquese esta postura concordante en las posiciones defendidas tanto por el Magistrado Rodríguez Zapata en su VP ya mencionado como por la tesis mantenida por Macías (2008).

lista confeccionada por cada partido o coalición a partir de los candidatos electos en primarias. Así, se deposita en el partido no sólo la posibilidad de seguir una estrategia que aprovechara los resultados de las primarias, sino especialmente un mandato constitucional de igualdad para con el órgano de representación donde se quiere una presencia equilibrada de sexos.

Es evidente que los resultados de las primarias marcaría determinadamente el margen de maniobra de los partidos y que habría candidatos allí electos que finalmente no obtendrían escaño, pero el mantenimiento de las listas bloqueadas con presencia equilibrada –incluso mediante una generalización de la “lista cremallera”– tendría entonces otro significado y otro fundamento, y realmente sería más fácil conseguir un órgano representativo paritario.

Sin duda esta idea puede ser objeto de un mayor y profundo desarrollo pero, para el propósito de estas páginas, me parece suficiente una llamada de atención con la que el partido sigue siendo un elemento de estabilidad y gobernabilidad al tiempo que se evita la atomización que podría conllevar un sistema puro de listas abiertas o el cainismo en las sedes de los partidos para ser incluido en una lista por gracia todopoderosa. Además, las críticas al mérito e idoneidad de los/as candidatos/as se salvarían precisamente por el hecho de haber superado una contienda electoral, verdadera meritocracia en un sistema igualitario de ciudadanos elegibles y electores.

#### **4. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN: EL FIN JUSTIFICA LOS MEDIOS**

Este trabajo ha partido de la premisa de que las listas bloqueadas ayudan a la consecución de la democracia paritaria. Se han estudiado los medios adoptados por el legislador orgánico para la consecución de tal fin y, sin embargo, sabemos que la herramienta no es tan útil como podría parecer. En el camino hemos dejado una reforma de la LOREG sin consenso y sometida a juicio de constitucionalidad, resuelto favorablemente –con igual suerte para las innovadoras legislaciones electorales autonómicas–. Por su parte, la doctrina se ha visto conmovida en fundamentadas posiciones clásicas de la construcción constitucionalista, al tiempo que la jurisprudencia salva, con base en el art. 9.2 CE –lo que se me antoja a veces escaso–, la necesidad de conseguir que una persona, por razón de sexo, no tenga más complicada su participación política.

La visión de un hemiciclo o un pleno de ayuntamiento plural me parece compatible con toda aquella persona que respete los valores y principios constitucionales. Ese pluralismo es necesariamente dual en cuanto se refiere a la integración de roles políticos de mujeres y hombres, y por tanto, esa visión implica que esa reunión de nuestros representantes

responda a la realidad social y natural en que nos relacionamos, debiendo haber una correlación numérica entre aquellos y el pueblo representado.

Sin duda nuestra sociedad está buscando como fin la remoción de las diferencias construidas y para ello, el principio de presencia equilibrada se hace necesario. En los medios, me parece, estamos fallando. Y el derecho, mientras, busca una justificación que satisfaga las legítimas aspiraciones.

Los fines y la justificación, por tanto, parecen consensuados. Esa dubitación en el medio me ha llevado a defender la inclusión del principio electoral de presencia sexual equilibrada en una reforma constitucional. Pero, sin descartar las bondades que supondría, el problema es anterior: la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas, que en su capacidad de autoorganización hubieran roto el techo de cristal parlamentario cuando la sociedad lo empezaba a demandar. Todo lo posterior es consecuencia de esa inacción.

Y en ese “todo posterior” nos encontramos en una crisis de legitimidad de los partidos políticos y una necesidad de regeneración democrática. Las listas cerradas y bloqueadas, indubitadamente, han ayudado a dar estabilidad y gobernabilidad al país, pero ahora hay que conjugar otros intereses que sigan garantizando dicha gobernabilidad y estabilidad. Esta vez no se pueden alcanzar esas máximas a costa de una parte natural de la sociedad, y so pena de parcelarla. La alternativa pasa por una confianza en nosotros mismos que se traduzca en una clase política no alejada, que responda a las ansias del conjunto. Con ese voto de confianza en los partidos, las listas bloqueadas pero equilibradas son el mejor método para conseguir que aquel hemicycle responda auténticamente a la voluntad (paritaria) del pueblo (bisexual) soberano.

## LITERATURA CONSULTADA

Álvarez, I. (2013). Modelos de democracia paritaria desde una óptica comparada. *Revista de Estudios Políticos*, (159), 39-76.

Álvarez, I. (2011). ¿Es la democracia española paritaria?: La composición equilibrada de las listas electorales en la práctica. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, (29), 12-23.

Álvarez, M.I. (2011). El sistema proporcional y sus efectos en la formación de mayorías parlamentarias: El sistema electoral del Congreso de los Diputados y de las Comunidades Autónomas. En: Álvarez Vélez, M.I. y Alcón Yustas, M.F. (coords.). *Estado y comunidades autónomas en España: sistemas electorales y participación política*. Madrid: Temas del Senado.

- Álvarez, M.I. y Alcón, M.F. (coords.) (2011). *Estado y comunidades autónomas en España: Sistemas Electorales y participación política*. Madrid: Temas del Senado.
- Brenes, L.D. y Matarrita, M.A. (2012). Efectos colaterales del voto preferente. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 42-62. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Macías, M. (2008). *La democracia representativa paritaria: consideraciones al hilo de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Córdoba: Universidad de Córdoba y Diputación de Córdoba, Delegación de Igualdad.
- Melado, A.I. (2009). Medidas de acción positiva, cuota interna, principio de representación equilibrada: paridad democrática. En: Jaime De Pablos, M.E. (Ed.). *Identidades femeninas en un mundo plural*. Sevilla: Arcibel Editores.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3.<sup>a</sup> edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, V. (Ed.) (2013). *Sistema electoral para el Congreso de los Diputados. Propuesta para un Parlamento más ecuánime, representativo y gobernable*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Santolaya, P. (2013). *Procedimiento y garantías electorales*. Cizur Menor: Civitas.
- Serra, R. (2008). La presencia de mujeres en los parlamentos autonómicos: la efectividad de las medidas de paridad adoptadas por los partidos políticos y por el legislador. *Revista de Estudios Políticos*, (141), 161-195.
- Solozábal, J.J. (2004). *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Zamora, E.M. (2010). El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-26. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Zamora, E.M. (2014). El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 270-303. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

# La educación cívica en el México del siglo XXI: Perspectivas y expectativas\*

Rafael Caballero Álvarez\*\*



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 18 de abril de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 16 de mayo de 2016.

**Resumen:** El texto busca aportar a la discusión sobre el concepto de ciudadanía, pero desde una perspectiva integral, que vaya acorde con las necesidades de una democracia moderna, dinámica y participativa. Al respecto, se identifica a la educación cívica como un medio propicio para la formación ciudadana y se revisan algunas experiencias exitosas en esta materia desarrolladas en México, en particular, por conducto de las autoridades administrativas electorales, quienes tienen entre sus responsabilidades, por mandato constitucional, la de colaborar en la difusión de una cultura política democrática. Al final, se ofrecen algunas propuestas para mejorar los esfuerzos que se han apuntalado con este objetivo.

**Palabras clave:** Educación cívica / Formación en democracia / Ciudadanía / Fortalecimiento de la democracia / Identidad ciudadana / Cultura política democrática / Organismos electorales / México.

**Abstract:** This text seeks to contribute to the discussion of the concept of citizenry from an integral perspective that fits the needs of a modern, dynamic and participative democracy. In this regard, the study identifies civic education as an appropriate means of citizenry formation and it reviews some successful experiences in this area in Mexico, particularly concerning the electoral administrative authorities who have, among their responsibilities and by constitutional mandate, the duty to collaborate in the dissemination of a democratic political culture. Then, the study offers some proposals to improve the efforts that have been underpinned with this objective.

**Key Words:** Civic education / Formation in democracy / Citizenry / Strengthening of democracy / Citizen

\* El presente texto fue la base de la conferencia magistral ofrecida por el autor con el mismo título, en el marco del II Encuentro Nacional de Educación Cívica, realizado en Mérida, Yucatán (México) el día 10 de marzo de 2016.

\*\* Mexicano, sociólogo, correo rafa.el.caballero@te.gob.mx; r\_caballero\_a@hotmail.com. Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica México (FLACSO-México). Pertenece al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México, donde colaboró en la Dirección de Divulgación del Centro de Capacitación Judicial Electoral. En la actualidad se desempeña como profesor-investigador en la Unidad de Investigación del mismo Centro de Capacitación.



## 1. INTRODUCCIÓN

¿Qué significa ser ciudadano en una democracia? Sin duda la respuesta a esta incógnita no se podría escribir en dos líneas, y sería demasiado pretencioso afirmar que este trabajo tiene como propósito contestar esa interrogante, pero lo que sí se puede afirmar es que esa pregunta es el punto de partida de las reflexiones que aquí se plasman. Lo que se busca, en principio, es advertir algunas de las características que podrían distinguir a una ciudadanía plenamente democrática. Posteriormente, se contrastará esta aproximación conceptual con algunos datos que reflejan el estado del arte en términos de ciudadanía en México, a fin de dimensionar qué tan grande es el reto para construir ciudadanía en ese país. A continuación se enfatizará en la importancia de desarrollar proyectos de educación cívica como un medio para afrontar tales desafíos y se identificarán algunos esfuerzos significativos que se han realizado con esta encomienda en las últimas décadas. Al final, se expondrán algunas propuestas generales para el futuro inmediato.

## 2. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE CIUDADANÍA

Desde una perspectiva minimalista, la ciudadanía se refiere a un estatus jurídico, es decir, a una condición legal que se confiere a un conjunto de individuos que cumplen con ciertos requisitos y que se acompaña del reconocimiento de algunos derechos, principalmente políticos, y de ciertas obligaciones. En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) refiere en su artículo 34 que son ciudadanos los varones y mujeres que tengan la calidad de mexicanos y que reúnan dos requisitos adicionales: haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir (CPEUM 2015). Asimismo, el artículo 35 contiene el catálogo de derechos específicos que asisten a los ciudadanos mexicanos, a saber: votar y ser votado, asociarse con fines políticos, tomar las armas para la defensa del país, ejercer el derecho de petición, poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. En el artículo siguiente se refieren las obligaciones reservadas para los ciudadanos, entre las que se encuentran: “inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes” (artículo 36, CPEUM, 2015); además de alistarse en la Guardia Nacional, votar en las elecciones y en las consultas populares, y desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, así como los cargos concejiles del municipio donde residan, las funciones electorales y las de jurado.

Esta concepción de ciudadanía está estrechamente relacionada con el aspecto electoral de la democracia, en la medida en que los ciudadanos hacen funcional la democracia

representativa mediante el ejercicio de uno de los derechos reservados para ellos: el voto. Sin embargo, si bien el perfeccionamiento de los modelos de democracia formal se ha acompañado de la reivindicación de los ciudadanos como poseedores de la soberanía, como protagonistas del modelo democrático, este enaltecimiento también ha abonado a la divulgación de un concepto de ciudadanía algo limitado.

De acuerdo con la tesis planteada por Marshall en su célebre estudio de mediados del siglo XX *Ciudadanía y clase social*, la condición de ciudadanía pasa por la titularidad de derechos subjetivos en función de tres ámbitos: el civil, el político y el social. Desde esta perspectiva, la ciudadanía significa no solamente la titularidad de derechos fundamentales como la libertad y la igualdad, sino también de otros que mediante su ejercicio posibilitan la existencia de la democracia moderna, en razón de que se expresan con la designación de representantes y la renovación periódica del poder, así como en la toma de decisiones públicas mediante mecanismos de democracia semidirecta y la integración de la opinión pública. Pero, además, las dimensiones sociales y culturales se asocian con el principio de progresividad de los derechos, que trasciende el plano formal, en el sentido de poder participar plenamente en la construcción de la sociedad y de su herencia cultural.

A la luz de lo expuesto, y con el objeto de contar con una base conceptual de lo que se puede entender como ciudadanía, resulta muy pertinente una descripción ofrecida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

Entendemos por ciudadanía un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional (2004, p. 60).

Tomando como base esta misma aproximación conceptual, el PNUD señala algunos atributos con los cuales debería contar una ciudadanía así definida, a saber:

- a) Un carácter expansivo, basado en la concepción, moral y legalmente respaldada, del ser humano como responsable, razonable y autónomo;
- b) Una condición legal, de estatus que se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados;
- c) Un sentido social o intersubjetivo que suele resultar de la pertenencia a un espacio social común;
- d) Un carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada;

- e) Inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los estados nacionales;
- f) Un carácter dinámico, contingente y abierto, en tanto producto y condición de las luchas históricas por enriquecer, o menguar, su contenido y aumentar, o disminuir, el número de aquellos a los que se reconoce (PNUD, 2004, pp. 60-61).

Como se puede advertir, la ciudadanía en un contexto plenamente democrático va más allá de un plano estrictamente formal, en el sentido de que los ciudadanos son vistos como sujetos que forman parte de una colectividad permanente y dinámica que colaboran a definir, y no solamente como electores que se dan cita en las urnas cada determinado tiempo. La ciudadanía así entendida se refiere a un concepto amplio que se relaciona con formas de organización e integración social de la vida cotidiana. En ello encuentra su origen el concepto de formación ciudadana, que se refiere a procesos en los que se aprende a ser ciudadano y que, por lo tanto, deben iniciarse con mucha anticipación al reconocimiento jurídico de esta condición por parte del Estado.

Desde esta perspectiva adquiere sentido la trillada frase de “entender la democracia como forma de vida”, porque si bien es cierto que la democracia es fundamentalmente un modelo de organización política, hay que considerar también que no podría funcionar eficientemente ante la ausencia de algunos elementos que incluso se relacionan con parámetros para medir su calidad, como la cultura política, un factor que, en buena medida, define cómo se es ciudadano.

### 3. CULTURA POLÍTICA Y CALIDAD DE LA CIUDADANÍA EN MÉXICO

Si definir la ciudadanía es sumamente complicado, lo es aún más evaluar con referencias empíricas cómo esta se manifiesta. Sin embargo, los estudios de percepción suelen ser muy útiles en este sentido, ya que reflejan justamente cómo se ejerce la ciudadanía por un número representativo de sus titulares. Esto ha sido patente desde el célebre estudio realizado por Gabriel A. Almond y Sydney Verba, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, publicado en 1963, que significó un aporte sin precedentes para el análisis político comparado, en función de que permitió conocer las prácticas y actitudes de los ciudadanos de cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Italia, Alemania y México), así como de sus gobernantes en materia política. De hecho, en palabras de Salazar (2006, p. 11-12), “la noción de cultura política comenzó a contar con carta de identidad a partir de dicho ejercicio”.

La cultura política se puede entender como aquellas “percepciones, creencias y convicciones socialmente compartidas que conforman una suerte de código de interpretación que permite a grupos específicos entender la política de una determinada manera” (Gutiérrez 2013, p. 18). Desde esta perspectiva, no es dable afirmar que un país tiene más cultura política que otro, puesto que el concepto no es en sí mismo una escala, sino una forma para describir un aspecto de la vida social o política. Lo que sí es posible, es realizar estudios que den cuenta de las características que distinguen a la cultura política de una sociedad específica. Para el caso de México, por ejemplo, existen numerosas experiencias en este sentido que han ido adquiriendo un mayor grado de sofisticación y especialidad con el paso del tiempo. Una de ellas es Latinobarómetro, una corporación chilena de derecho privado sin fines de lucro, que desde 1993 realiza estudios sobre la calidad y percepción de la democracia en la región latinoamericana. Otra iniciativa es la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP), un ejercicio periódico realizado por la Secretaría de Gobernación de México, cuyo propósito se infiere fácilmente de su propia denominación: conocer la percepción de los mexicanos sobre diversos aspectos de la cultura política.

La última referencia que se desea mencionar es el ejercicio desarrollado por el Instituto Nacional Electoral, en colaboración con El Colegio de México, que lleva por título *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Esta experiencia data de apenas el año 2014 y se enmarcó dentro de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015, llevada a cabo por el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE).

El diagnóstico que ofrece este estudio es muy revelador. Sólo a manera de guisa, a continuación se presentan algunos de los datos que se consideran más útiles para los propósitos de este trabajo:

- 37% de personas considera que se respetan poco las leyes, 29% estima que se respetan algo y 29% más cree que no se respetan nada; mientras sólo 4% de personas opina que se respetan mucho las leyes.
- 61% de personas que dijeron haber sido víctimas de algún delito, afirmaron no haberlo denunciado; las principales razones atribuidas a este actuar consisten en que la gente cree que no sirve de nada (63%) y por desconfianza a las autoridades (52%).
- Acerca de actividades no electorales que implican participar, la más común consiste en platicar con otras personas sobre temas políticos (39%); la segunda, en asistir a reuniones de cabildo municipal o delegacional (12%) y le sigue haber participado en actividades de partidos políticos durante campañas electorales

(11%). Con menores porcentajes se encuentran compartir o leer información política en las redes sociales (10%), firmar peticiones o documentos de protesta (9%), participar en marchas o manifestaciones públicas (6%), tomar o bloquear lugares públicos (3%) y realizar huelgas (2%).

- Casi 46% de las personas afirmó nunca haber pertenecido a algún tipo de organización social o civil; de quienes sí cuentan con algún tipo de membresía, la mayoría son de orden religioso, de la sociedad de padres de familia o bien de carácter deportivo.
- Acerca de manifestaciones de altruismo, solidaridad y filantropía, la principal actividad reportada consiste en hacer donaciones a la Cruz Roja (64%); haber ayudado a algún desconocido (55%); y donar alimentos, medicina o ropa en casos de desastres naturales o contingencias (41%).
- 49% de personas estima que los políticos y el Gobierno no se preocupan por la gente y un porcentaje prácticamente idéntico (50%) considera que la democracia es un sistema en el que muchos participan, pero pocos ganan.
- Sólo poco más de la mitad (53%) considera, que la democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno; mientras que 23% estima que a veces es preferible un sistema autoritario y 18% considera que da lo mismo uno u otro.
- En términos de confianza interpersonal, más del 70% respondió que no se puede confiar en nadie; mientras que en términos de confianza en las instituciones, las que cuentan con el porcentaje más alto son el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%); mientras que las instituciones más desacreditadas son los diputados, los partidos políticos y los sindicatos; con menos de 20% de aprobación.

Naturalmente, los resultados del estudio son mucho más extensos, y por supuesto que existen datos más halagüeños, pero los expuestos en el catálogo anterior resultan muy significativos para advertir que la ciudadanía de la democracia mexicana está aún lejos de ser entendida desde la perspectiva integral que se mencionó al inicio. Las cifras presentadas dejan ver, por ejemplo, que existe un déficit de apego a la legalidad; que la desconfianza se expresa como un enorme reto a vencer, no sólo para las instituciones, sino en términos de reconstrucción del tejido social; que existe una tendencia a no involucrarse en los asuntos políticos, más allá de simplemente conversarlos; y que las formas de participación son más bien de tipo pre-democráticas.

Por supuesto, puede haber múltiples hipótesis acerca de las causas de este diagnóstico, y de hecho, el propio estudio establece variables interesantes que tienen que ver con tendencias regionales, niveles de instrucción e ingresos económicos, pero quizás una explicación transversal se relacione con un deficiente proceso de formación ciudadana, tema que aparentemente ha jugado un papel muy secundario en la etapa de transición política, cuyo periodo más reformador pareciera haberse suscitado en la década de los noventa.

#### 4. IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN CÍVICA EN LA DEMOCRACIA

Varios de los autores que han planteado la necesidad de establecer parámetros a partir de los cuales se pueden construir indicadores que, con base en evidencias empíricas, permitan establecer comparaciones en términos de calidad de la democracia, coinciden en que existen varias dimensiones. Una perspectiva consolidada es la propuesta por Gilas (2011), que identifica cuatro dimensiones, cuyas características son:

- a) Dimensión formal: existe sufragio universal, el poder se deposita en funcionarios legítimamente electos mediante elecciones libres, justas y competidas. Se advierte la existencia de un sistema de partidos que favorece la competencia política y que posibilita la representación política efectiva.
- b) Estado de derecho: El poder del Estado está subordinado a la ley, lo que supone limitación de la corrupción y que los ciudadanos sean libres de violencia física y opresión psicológica, además de que presupone independencia de los jueces y tribunales, así como el acceso a la justicia igualitario, efectivo y oportuno para todos los ciudadanos.
- c) Democracia civil y política: se observa un alto nivel de participación por parte de los ciudadanos y un irreductible derecho a la libertad de expresión potencializado, lo que implica la existencia de fuentes alternas de información. Las decisiones políticas son tomadas en cercanía con los ciudadanos, lo que favorece la adopción de mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical.
- d) Democracia sustantiva: los derechos individuales son la base del sistema democrático y se advierte una mayor igualdad política, social y económica, lo que propicia que todos los ciudadanos tengan mayores posibilidades formales y reales de tomar parte en la vida política, social y económica del país, incentivando con ello una mayor capacidad de respuesta, por parte de los gobernantes, a sus demandas.

En México se aprecian notables avances en términos de democracia formal y también acerca de la construcción de un Estado democrático de derecho, sin que ello, por supuesto, signifique haber logrado ya los estándares óptimos. Acerca de la dimensión de democracia civil y política también se advierten logros significativos, aunque con mayor rezago respecto a las primeras dos dimensiones, pero sin duda donde aún se tienen más tareas pendientes es en el aspecto de la democracia sustantiva; como muestran los datos extraídos del *Informe país*, presentados en el punto 3.

Sin lugar a dudas, para consolidar una democracia se requiere apuntalar esfuerzos en su aspecto sustantivo, lo que implica que la ciudadanía adquiera un papel más protagónico en la vida pública, que se informe, que participe, que acompañe y escrute el ejercicio del poder, y no sólo eso, sino que se apropie de conocimientos y desarrolle habilidades que le permitan establecer nuevas formas de interacción. Las nuevas ciudadanías representan el progreso de la sociedad civil y se definen como la capacidad de un individuo para reconocer valores éticos fundamentales, así como para tomar decisiones y actuar con la conciencia de pertenecer a un cuerpo social organizado; conciencia que va de lo próximo (el barrio, la comunidad) a lo global (el patrimonio mundial) (UNESCO 1995).

La educación cívica se presenta como una vía *ad hoc* en aras de ese propósito, en la medida en que aprender a ser ciudadano tiene que ver con la socialización de un código de interpretación particular basado en ciertos valores, conocimientos y principios específicos que determinan la forma en que se relacionan los ciudadanos entre sí y con sus gobernantes y representantes. Esta perspectiva va más allá de la concepción de ciudadanía que se advierte en términos exclusivamente jurídicos, ya que demanda un proceso de formación que idealmente debe iniciarse muchos años antes de que las personas cumplan la mayoría de edad y que debe alentar el desarrollo de ciertas habilidades, prácticas y actitudes propicias para una vida en democracia, lo que depende en mucha medida de la política de desarrollo del Estado. En consecuencia, uno de los retos principales de los países que se encuentran en etapa de consolidación democrática sin duda tiene que ver con la formación de individuos que no solamente integren un régimen político democrático, sino, en general, una sociedad democrática.

Ahora bien, los procesos de construcción de la ciudadanía se refieren a un trabajo sostenido de pedagogía política para formar ciudadanos y educarlos en democracia y para esta (Gutiérrez, 2013, p. 28). En otras palabras, a lo que se hace alusión es a procesos de educación con una perspectiva cívica, tanto en el ámbito escolar como en los espacios no formales, y en ello los organismos electorales podrían jugar un papel clave.

## 5. LA EDUCACIÓN CÍVICA Y LOS ORGANISMOS ELECTORALES

La educación cívica en México se remonta a los orígenes de la educación pública, con la adopción de la asignatura de civismo en la currícula escolar, aunque con un enfoque muy diferente al demandado por las democracias modernas. De hecho, a lo largo del siglo XX el civismo adquirió diferentes matices en función de cada época, algunos, incluso, demasiado doctrinarios. No fue sino hasta finales de la década de los noventa cuando el enfoque pedagógico de la educación cívica cambió, buscando el desarrollo de competencias que favorecieran la convivencia democrática, lo cual pareciera ser un acierto.

Por otro lado, en la misma década de los noventa, como ya se indicó, se observó un periodo de reformas constitucionales y legales que ayudaron a fincar el andamiaje electoral sobre el que se sostiene la democracia formal mexicana. Como producto de esas reformas surgió el entonces IFE, que en este caso conviene citar porque desde su génesis, con la modificación del artículo 41 constitucional, se le confirió la atribución de desarrollar actividades en materia de capacitación electoral y educación cívica, lo que se refrendó en la ley reglamentaria, es decir, en el primer Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990, que en su artículo 69 señalaba como uno de los fines del instituto: “Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática”. Esta encomienda, con algunas variaciones que en poco alteran su fondo, se mantuvo a lo largo del tiempo a pesar de las reformas en materia electoral que vinieron después, incluida la del año 2014, que en términos generales se distinguió por transformar el modelo de sistemas electorales existente (federal y estatales) por uno de corte nacional.

Hablando de los sistemas electorales estatales, es menester señalar que las leyes reglamentarias de la materia electoral en las entidades federativas también establecían entre los fines de sus respectivos órganos electorales, de manera general, la difusión de la educación cívica y la cultura política democrática. De hecho, la última reforma electoral no fue omisa respecto a este tema, ya que el artículo 32, inciso b), fracción VIII de la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala como una atribución del actual INE la educación cívica en procesos electorales federales (LGIPE, 2015), mientras que el artículo 134, incisos a) y e), reserva para los Organismos Públicos Locales desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda, así como orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.

Estas atribuciones concedidas a las autoridades electorales han significado un aporte importante en los procesos de formación ciudadana de los últimos años, tanto en el



ámbito formal como en el no formal. En el caso del extinto IFE, vale la pena señalar experiencias exitosas como las consultas infantiles y juveniles y los distintos ejercicios de participación ciudadana organizados por esta entidad, pero muy en particular se desea destacar aquí el programa “Educar para la democracia”, sobre todo, por tratarse de una iniciativa que buscaba incidir en el espacio escolar.

Esta experiencia formó parte del Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 y se presentaba como “una propuesta de gestión escolar democrática” que buscaba promover el desarrollo de competencias cívicas y éticas que incidieran en tres campos de formación del alumnado: el del saber, el del saber hacer, y el del ser y el saber convivir. El programa constaba de un documento general, doce ficheros didácticos (uno por cada grado de educación básica), un manual para el promotor y ocho cuadernillos de apoyo a la gestión escolar democrática (IFE, 2004, pp. 7- 8). Se trataba pues de un programa de apoyo al sistema de educación básica, que daba cuenta de una iniciativa innovadora entre la autoridad electoral y la encargada de la educación pública.

Otro aspecto que vale mucho la pena destacar es la visión programática adoptada por las autoridades electorales mediante planes estratégicos, a efecto de poder planificar y articular los proyectos de manera sistemática.

En suma, las autoridades electorales han tenido un papel importante como actores coadyuvantes en el fomento de una cultura política democrática mediante proyectos de capacitación y educación cívica, pero tal vez les haya llegado el momento de ir todavía más allá. Con ese propósito, en la siguiente sección se plantean algunas propuestas generales que podrían abonar a incrementar los alcances de los organismos electorales en este tema.

## **6. PROPUESTAS GENERALES PARA POTENCIALIZAR LAS ESTRATEGIAS DE EDUCACIÓN CÍVICA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES**

Resulta muy conveniente que la formación cívica forme parte de la currícula de la educación básica, ya que sus contenidos deben ser entendidos como parte de una instrucción mínima a la que tienen derecho los mexicanos, de tal suerte que aun cuando existan ciertas condiciones sociales que marginen a muchos para concluir una carrera técnica o profesional, tendrán que ser suficientes para cumplir con su propósito; un propósito ético y práctico que consiste en que les resulte útil para la vida, tal como leer, escribir, hacer operaciones matemáticas básicas y conocer los eventos históricos más importantes que definieron a México como país. Evidentemente, sería muy oportuno que esta formación se complementara en el nivel medio superior y no sólo en la secundaria, ya que es justamente en esta etapa en la que los estudiantes se encuentran en una posición

de pre-ciudadanía. En un planteamiento más ambicioso, sería ideal que los programas de estudio de las carreras técnicas y las licenciaturas incorporaran también asignaturas de formación cívica que incluso estuvieran ligadas con el ejercicio profesional.

Como se puede apreciar, el Estado tiene quizás la principal responsabilidad sobre los alcances y propósitos de la educación cívica, pero no tiene su monopolio, ya que tanto los organismos electorales como algunas otras instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil realizan esfuerzos importantes en ese sentido. Precisamente, partiendo de esta premisa, a continuación se plantean algunas propuestas generales que podrían colaborar a mejorar y ampliar la cobertura de las estrategias de educación cívica que despliegan los organismos electorales.

#### **a. REDEFINICIÓN Y DIFUSIÓN DE UN CONCEPTO DE CIUDADANÍA INTEGRAL**

Quizás el eje que debe orientar los esfuerzos de la educación cívica del siglo XXI consista en la apropiación y socialización de un concepto de ciudadanía integral que trascienda el plano exclusivamente electoral. En ese orden de ideas, sería conveniente que las campañas de los organismos electorales que suelen poner énfasis en la importancia del empadronamiento y participación en las elecciones, se complementen con otras que promuevan los valores de una sociedad democrática. Se trata de que los ciudadanos legales y los individuos en vías de alcanzar ese estatus perciban que la ciudadanía no es sólo política, sino también cívica, y que se manifiesta prácticamente en todos los espacios de la vida humana, por ejemplo, mediante la resolución pacífica de conflictos, el apego a normas legales jurídicas y de convivencia, el establecimiento de redes de colaboración en el salón de clases, el condominio, la comunidad, etcétera.

#### **b. ARTICULACIÓN DE ESFUERZOS**

Para dar consistencia a los esfuerzos de educación cívica, una buena estrategia podría consistir en la identificación y articulación de iniciativas que encuentran su origen en distintos ámbitos: el espacio escolar, la sociedad civil, la autoridad electoral, entre otros. En ese sentido, resulta muy apropiado establecer acuerdos con sindicatos, organismos no gubernamentales, instituciones dedicadas a los derechos humanos, autoridades educativas y la comunidad académica, que permitan ampliar los alcances de experiencias exitosas y de otras que deriven de la innovación.

### **c. CONTINUACIÓN DE EJERCICIOS PROGRAMÁTICOS Y FORTALECIMIENTO DE MECANISMOS DE MEDICIÓN**

Tan importante como la articulación de esfuerzos lo es dar continuidad al trabajo programático, con el objeto de que permita sistematizar las actividades con objetivos claros, líneas de acción concretas y, sobre todo, que favorezcan la medición de resultados. Por supuesto que esta última parte puede resultar sumamente complicada, pero habrá que buscar la forma de construir indicadores que permitan identificar avances con bases empíricas, tanto en términos cuantitativos, como cualitativos.

### **d. APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS TECNOLÓGICOS**

Un criterio que también podría resultar sensiblemente útil en las estrategias de educación cívica consiste en aprovechar los recursos tecnológicos, por ejemplo, las redes sociales y herramientas como Periscope o YouTube. Igualmente, el diseño de plataformas electrónicas podría servir para ampliar los esfuerzos formativos y de capacitación: traslado al plano virtual de programas académicos como los de diplomados o maestrías, además de que también se podrían extender así los alcances de difusión de experiencias tales como cursos, conferencias o cápsulas.

### **e. REVISIÓN DE LOS EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN INFANTIL**

Las consultas infantiles y juveniles, ejercicios como el parlamento infantil y, en general, cualquier simulacro electoral resultan muy propicios para familiarizar a las nuevas generaciones con prácticas de la democracia formal, pero sería conveniente revisar el enfoque, ya que es posible que lleven un riesgo implícito, que consiste en su trivialización. Es decir, se requiere que este tipo de ejercicios tengan alguna repercusión para evitar su vacuidad; si los niños votan, opinan o se manifiestan sobre temas y problemáticas en particular, es necesario que exista capacidad de respuesta sobre ello, de lo contrario, desde estos ejercicios introductorios se puede generar una percepción de que votar y participar no sirve de nada. Por lo tanto, quizás el énfasis no se deba poner en la organización de este tipo de ejercicios, la cual está más que probada por parte de los organismos electorales, sino en un trabajo más fino que tiene que ver con las alianzas y acuerdos necesarios para lo que vendría después de realizada la experiencia. Adicionalmente, se requiere evitar la cosificación de los niños y niñas, cuyo involucramiento puede resultar muy vistoso y por ello colocarlos en una posición no de sujetos, sino de objetos que pueden ser aprovechados con otros fines completamente ajenos a los propósitos de los ejercicios.

## f. IMPULSAR ESFUERZOS LEGISLATIVOS DE REGULACIÓN

Un último aspecto que se busca señalar consiste en alentar un esfuerzo por encontrar asideros legales que sirvan de infraestructura jurídica a la educación cívica. Naturalmente esta no es una iniciativa que puedan impulsar las autoridades electorales, pero sí la sociedad civil. Muy probablemente esta propuesta hubiera encontrado mayores posibilidades en el contexto de las grandes reformas que se presentaron entre los años 2013 y 2014, quizás mediante la creación de una ley general de educación cívica, pero nunca es tarde para ello. Por supuesto que esta propuesta resulta un poco ambiciosa, pero en todo caso es posible incorporar una perspectiva transversal de educación cívica a la actual Ley General de Educación y a las leyes estatales en la materia. Esto colaboraría no sólo a introducir el tema en el marco que regula la educación, sino que significaría un acicate para asignar igualmente atribuciones y responsabilidades claras al respecto a distintos actores educativos.

## 7. REFLEXIÓN FINAL

Como se afirmó desde el principio, las pretensiones de este trabajo se limitan a compartir algunas meditaciones del autor acerca de los retos que plantea la educación cívica para el fomento de una cultura política que vaya acorde con un auténtico contexto democrático. A ello responde justamente la expresión de “perspectivas” incluida en el título; pero con la intención de que no se limitara a un ejercicio de abstracción, se buscó incorporar un matiz propositivo en la parte final, que por supuesto está lejos de ser un catálogo extenso y dotado de rigurosidad científica, pero igualmente está formulado en clave de “expectativas” acerca del rumbo que esta materia podría tomar para los años venideros. El autor tiene plena conciencia de que sus conocimientos e ideas pueden ser limitados respecto de los grandes expertos en la materia, pero confía en que de algún modo colaboren tanto en la discusión académica como en la construcción vívida de una verdadera democracia sustantiva. Después de todo, las líneas expresadas aquí se inscriben en ese concepto de ciudadanía integral en el que todas las personas pueden expresarse libremente, intercambiar ideas, discutir, participar y construir.

## LITERATURA CONSULTADA

Almond, G. y Verba, S. (Eds.) (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. New Jersey: Princeton University Press.

Gilas, K. M. (2011). *Calidad de la democracia en países post-transición. España, México y Polonia*. (Tesis de doctoral). UNAM, México.

- Gutiérrez, C.J. (S/F). Concepto de ciudadanía. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/ciudadania.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/ciudadania.htm)
- Gutiérrez, J. L. (2013). *Cultura de justicia electoral*. Cuadernos de divulgación de la justicia electoral número 18. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Marshal, T. H. (1988). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- México. Código (1990). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE_abro.pdf)
- México. Constitución. (2015). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_29ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf)
- México. Instituto Federal Electoral (2004). *Educar para la democracia. Preescolar 1. Fichero de actividades*. México: Instituto Federal Electoral.
- México. Instituto Federal Electoral (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: INE / COLMEX.
- México. Ley (2015). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados. Recuperado de: Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD. Recuperado de: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Salazar, P. (2006). *Democracia y (cultura de la) legalidad*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 25. México: Instituto Federal Electoral.

Sección Especial  
Elecciones  
Municipales,  
febrero de 2016



# Elecciones municipales 2016: Una breve aproximación

Luz Retana Chinchilla\*



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 9 de mayo de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 20 de junio de 2016.

**Resumen:** Las elecciones municipales del año 2016 supusieron un parteaguas en la historia del proyecto democrático costarricense. Por tratarse de la primera experiencia de “elección concentrada” de los cargos municipales de elección popular, las etapas de preparación, desarrollo y conclusión de ese proceso electoral constituyen un terreno fértil para el análisis político y jurídico del singular evento. Con esa premisa, el examen de las elecciones municipales de 2016 será efectuado, en las siguientes páginas, con una perspectiva multidimensional pero concentrada, de manera especial, en las particularidades que hicieron de esa elección un suceso atípico en la historia nacional.

**Palabras clave:** Elecciones municipales / Elecciones locales / Inscripción de candidaturas / Cargos de elección popular / Organización electoral / Administración electoral / Fiscales de partidos políticos / Acreditación / Capacitación electoral / Justicia electoral.

**Abstract:** The municipal elections of 2016 marked a milestone in the history of the Costa Rica’s democratic project because, for the very first time, the election of all municipal positions were held in an only process. Therefore, the stages of preparation, development and conclusion of these elections provide fertile ground for political and legal analysis of this singular event. With that premise, the following pages will examine the municipal elections of 2016 with a multidimensional perspective but making emphasis on the special features that made this electoral process an atypical event in Costa Rican history.

**Key Words:** Municipal elections / Local elections / Registration of Candidates / Popular election posts / Electoral organization / Electoral administration / Party poll watchers / Accreditation / Electoral training / Electoral justice.

\* Costarricense, abogada, correo: [luz.retana@tse.go.cr](mailto:luz.retana@tse.go.cr). Licenciada en Derecho (1982) y Máster en Ciencias Políticas (2013) por la Universidad de Costa Rica. Regidora propietaria y Alcaldesa de la Municipalidad de Curridabat. En la actualidad es magistrada suplente del Tribunal Supremo de Elecciones.



## 1. INTRODUCCIÓN

Tan reciente como exigua es la experiencia de la democracia costarricense en cuanto a la celebración de procesos electorales para la designación de todas las autoridades de los gobiernos locales. Lo anterior tiene una fundamentación meramente empírica: a pesar de haberse instaurado la denominada Segunda República, en los anales de la primera mitad del siglo veinte, no fue sino hasta el final de ese siglo cuando el sistema normativo costarricense le atribuyó al ciudadano la potestad de elegir quiénes serán sus representantes a nivel cantonal y distrital y, por ende, responsables directos del destino de su comunidad (Molina, 2015).

Asimismo, el abordaje formal del fenómeno electoral a nivel local, no ha recibido la misma atención desde foros académicos y profesionales, donde se ha dado mayor énfasis a las elecciones nacionales, en las que se eligen autoridades del Gobierno central y Poder Legislativo.

De esta manera, la elección municipal costarricense conjunta para todos los puestos municipales, recién celebrada, en febrero de 2016, ha significado un nuevo punto de partida en el proyecto democrático costarricense. La gran complejidad del proceso aunada a factores derivados del sistema institucional y las propias vivencias suscitadas<sup>1</sup> durante las etapas previa y posterior perfilaron una elección que no pocos insistieron en calificar de atípica (Sobrado, 2016).

En esos términos, las páginas siguientes pretenden dar cuenta, a través de un breve *racconto*, de las particularidades más relevantes respecto de la organización y celebración de los indicados comicios municipales. Se trata, en suma, de analizar los entretelones de un proceso electoral de especial singularidad.

Con base en lo anterior, en los apartados siguientes se repasarán los factores que influyeron, de manera más directa, en ese especial contexto de las elecciones municipales; así

---

1 Entre las principales vivencias que depararon esa complejidad en los comicios municipales destacan dos situaciones acaecidas en la época cercana a la elección: **a)** en primer lugar, las protestas organizadas por el movimiento de taxistas en contra de la aplicación UBER, durante los meses de diciembre de 2015 y enero de 2016, adquirieron una nueva dimensión cuando los manifestantes convocaron una movilización para el propio día de las elecciones (7 de febrero de 2016). Ante ello, el Órgano Electoral debió actuar con prontitud a efecto de garantizar, a todas las personas, las óptimas condiciones para el ejercicio del sufragio en la jornada electoral; y, **b)** aunado a ello, la amenaza internacional en cuanto al contagio del virus del zika significó un aspecto por tomar en cuenta, durante el mes previo a los comicios, con el propósito de impedir que la concentración de electores en los distintos centros de votación significara un riesgo para la salud ciudadana. Las medidas adoptadas por el TSE, en concurso con otras dependencias, permitieron el desarrollo de la jornada de votación con normalidad.

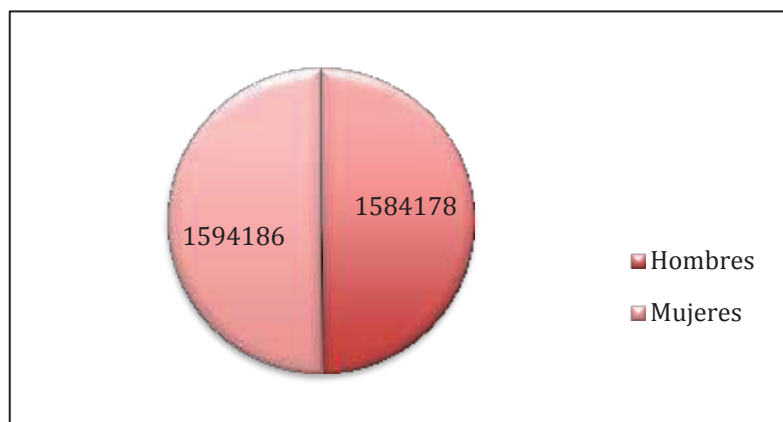
mismo, a fuerza de abarcar los aspectos más relevantes, su estudio y presentación será con fines introductorios; esta situación abre la puerta para que, en posteriores esfuerzos investigativos, los resultados del estudio puedan ser profundizados.

## 2. CARACTERIZACIÓN DE LA CIUDADANÍA CONVOCADA A LAS URNAS Y DIVISIÓN TERRITORIAL

Como en cada elección, un aspecto trascendental en los comicios de febrero de 2016 lo constituyó la integración del colegio electoral que en esa oportunidad fue convocado a las urnas.

Con un padrón integrado por 3,178,364 personas, llamó la atención que, de ese consolidado, la mayoría de costarricenses habilitados para emitir su voto el día de las elecciones fueron mujeres. En ese tanto, de la cifra total antes indicada, 1,594,186 personas pertenecieron al género femenino (51,2% en términos relativos) mientras que las restantes 1,584,178 personas, al género masculino (49,8% en términos relativos).

Aun cuando la diferencia es mínima en los indicados términos (10,008 personas, 1,4% en términos relativos), lo cierto es que no pasa desapercibida la actual integración cuantitativa del electorado nacional con una leve tendencia al alza en cuanto a la presencia femenina. Ese dato se ve reflejado en la figura 1.



*Figura 1.* Padrón electoral, elecciones municipales de 2016. Elaboración propia con base en datos del TSE.

De interés para la revisión del perfil del colegio electoral llamado a las urnas, en 2016, es importante señalar que ese conglomerado ciudadano tuvo una base eminentemente joven. Esa conclusión se fundamenta en dos premisas de orden empírico cuantitativo: a)

la distribución del padrón electoral, por edades simples<sup>2</sup>, apunta a que las edades en las que más se concentró el electorado se encuentran en el segmento que va de los 19 a los 30 años (con un total de 863,724 electores); y, b) entre los segmentos etarios construidos para la medición de las cifras, el más nutrido fue el de los electores con edades entre los 25 y los 29 años<sup>3</sup>.

Con base en lo anterior, se evidencia que, en el proceso electoral de análisis, el electorado convocado a las urnas fue mayoritariamente femenino y predominantemente joven (menor de 30 años)<sup>4</sup>.

En lo que refiere a la división territorial de los distritos electorales, no está de más aclarar que, en los procesos electorales regionales costarricenses, las circunscripciones empleadas son los cantones y los distritos. De ahí que las autoridades por elegir en las elecciones analizadas lo fueron en representación de los 81 cantones (alcaldes y regidores) y 481 distritos administrativos existentes (síndicos, concejales de distrito, intendentes y concejales municipales de distrito), con lo cual, en la práctica, tales comicios asumieron un carácter de “pequeñas elecciones” en cada una de esas unidades territoriales.

### 3. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS

Otro de los factores significativos que incidieron en el carácter singular de la elección municipal de 2016 tiene que ver con la inusitada cantidad de puestos de elección popular sometidos a contienda<sup>5</sup>. En total se disputaron 6069 cargos entre las personas que, a través de los partidos políticos, inscribieron su candidatura ante el Órgano Electoral. El detalle de los puestos municipales sometidos a elección popular se presenta en la tabla 1.

2 A fin de conocer el dato en comentario, cada uno de los “años” de la edad de los electores (18 en adelante) se tomó como un compartimento donde fueron registradas todas las personas quienes, para la elección de cita, tenían esa edad.

3 Según datos del TSE, la integración de los segmentos etarios citados fue la siguiente: **1)** 18 a 19 años: 206,506 electores; **2)** 20 a 24 años: 309,738 electores; **3)** 25 a 29 años: 395,931 electores; **4)** 30 a 34 años: 365,791 electores; **5)** 35 a 39 años: 314,867 electores; **6)** 40 a 44 años: 270,440 electores; **7)** 45 a 49 años: 271,950 electores; **8)** 50 a 54 años: 266,305 electores; **9)** 55 a 59 años: 227,390 electores; **10)** 60 a 64 años: 176,786 electores; **11)** 65 a 69 años: 127,696 electores; **12)** 70 a 74 años: 92,572 electores; **13)** 75 a 79 años: 66,350 electores; **14)** 80 a 84 años: 44,212 electores; y, **15)** 85 años y más: 41,830 electores.

4 Hasta el punto de que el 40% del padrón electoral está integrado con personas menores de 39 años.

5 Lo anterior por cuanto los comicios municipales de 2016 fueron la primera experiencia en la que todos los cargos municipales de elección popular se eligieron simultáneamente. Esto es así por cuanto, anteriormente, los regidores municipales se elegían en el mismo proceso electoral que el presidente y los vicepresidentes de la República así como los diputados de la Asamblea Legislativa.

Tabla 1.

*Puestos municipales sometidos a elección popular en los comicios de febrero de 2016*

<b>Cargo</b>	<b>Cantidad</b>
Alcaldes	81
Vicealcaldes primeros	81
Vicealcaldes segundos	81
Regidores propietarios	505
Regidores suplentes	505
Síndicos propietarios	480
Síndicos suplentes	480
Concejales de distrito propietarios	1 888
Concejales de distrito suplentes	1 888
Miembros Concejo de Distrito propietarios	32
Miembros Concejo de Distrito propietarios	32
Intendentes	8
Viceintendentes	8
<b>Total</b>	<b>6 069</b>

*Nota:* Elaboración propia con base en datos del TSE.

Con tal cantidad de cargos por elegir, lo cierto es que, aun en los cálculos menos ambiciosos, la proyección respecto de las solicitudes de inscripción de candidaturas que se presentarían ante la administración electoral era previsiblemente alta.

Si bien esas proyecciones fueron confirmadas en todos sus extremos; inclusive las 31 879 solicitudes de inscripción recibidas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) superaron, con creces, las gestiones que fueran planteadas por los partidos políticos, a ese mismo efecto, con ocasión de los procesos electorales municipales de 2002 (25 234), 2006 (26 708) y 2010 (23 096). Los datos antes indicados se representan, gráficamente, en la figura 2.

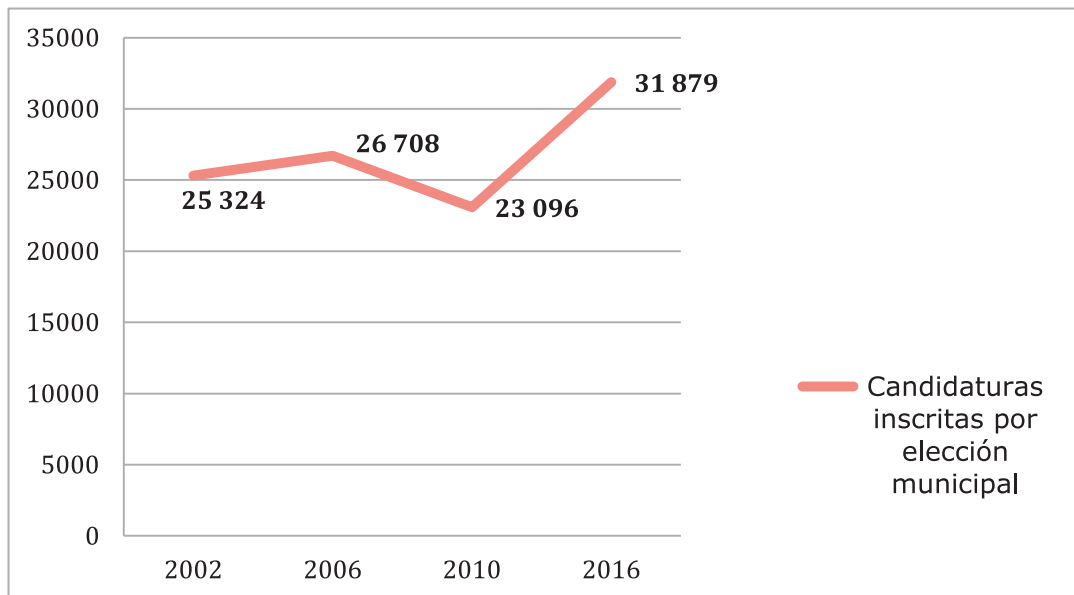


Figura 2. Candidaturas inscritas por elección municipal. Elaboración propia con base en datos del TSE.

En ese tanto, los comicios municipales de 2016 significaron un antes y un después en las labores de inscripción y registro de las postulaciones de los partidos políticos para los cargos de elección popular. Aunado al hecho de que, en sí misma, la gran cantidad de gestiones de inscripción recibidas significó una redefinición en el paradigma funcional de las dependencias intervinientes del TSE en ese proceso, ciertamente los datos citados dan cuenta de un patrón de crecimiento continuo (salvo en el proceso electoral de 2010) en la oferta que los partidos políticos presentan al electorado en el marco de una elección de carácter regional.

Con ello, la democracia costarricense asiste a un fenómeno que, por actual, adquiere una relevancia indiscutible: la elección del gobierno local en nuestro país, según los datos ya expuestos, ensancha el catálogo de oferta política de las agrupaciones partidarias y, en ese sentido, implica una movilización cada vez mayor de ciudadanos interesados en postularse y -eventualmente- asumir un cargo público a lo interno de las corporaciones municipales<sup>6</sup>.

6 Si bien no es el objeto de la presente investigación encontrar las causas del fenómeno detallado; los datos con que se fundamenta ese alto nivel de participación en el escenario político-electoral de carácter local podrían explicarse a partir de distintos factores, que deben ser detectados y analizados en un estudio posterior.

A razón de paréntesis, y siguiendo la anterior línea de pensamiento, llama la atención la amplia participación de agrupaciones políticas en el referido proceso electoral. Aun cuando, en el ordenamiento costarricense, las agrupaciones políticas ostentan el monopolio en la presentación de candidaturas para los distintos cargos que se eligen popularmente (Román, 2009), el involucramiento de los partidos políticos en las elecciones municipales de 2016 fue, cuando menos, un factor sin precedentes: de un total de 59 partidos políticos que tomaron parte en los citados comicios, 12 de ellos fueron inscritos a nivel nacional, 43, a escala provincial y los restantes 43, a nivel cantonal.

Retomando lo antes expuesto en relación con la ingente cantidad de inscripciones tramitadas, resulta sin duda relevante que la predominancia del género femenino en la integración del padrón electoral -antes expuesta- no es una condición que resulte prolongable a las cifras consolidadas respecto de la inscripción de candidaturas para los diferentes cargos municipales disputados.

Tal señalamiento se origina al verificar que de las 31,879 postulaciones registradas y debidamente aprobadas por la administración electoral, 16,199 inscribieron hombres (50,81%) y las restantes 15,680 mujeres (49,19%). Entonces, no obstante que en el padrón electoral se cuentan más mujeres que hombres, la inscripción de las candidaturas sigue una tendencia inversa, privilegiando las postulaciones del género masculino.

El detalle específico de las candidaturas inscritas, según la nómina, se muestra la tabla 2.

Tabla 2.

*Candidaturas según cargo municipal. Elecciones municipales 2016*

Cargo	Cantidad de candidaturas
Alcaldes	605
Vicealcaldes primeros	593
Vicealcaldes segundos	582
Regidores	7 016
Síndicos	6 085
Concejales de distrito	16 546
Intendentes	53
Viceintendentes	50
Miembros Concejo Municipal de Distrito	349
<b>Total</b>	<b>31 879</b>

*Nota:* Elaboración propia con base en los datos del TSE.

Por último, en cuanto al tema de las candidaturas inscritas con ocasión del proceso electoral municipal en análisis, cabe resaltar el hecho de que si bien las postulaciones fueron numerosas, los filtros impuestos por la administración electoral permitieron rechazar, por improcedente, una cifra elevada de esas gestiones de inscripción: en total, 2,569 solicitudes de inscripción de candidaturas fueron rechazadas a 43 partidos políticos de escala nacional, provincial y cantonal<sup>7</sup>.

#### 4. LOGÍSTICA ELECTORAL

En un proceso electoral, las tareas preparatorias que despliega la administración electoral y sus dependencias adscritas asumen un carácter fundamental, máxime en unos comicios tan atípicos como el que, según se adelantara, tuvo lugar en Costa Rica durante febrero de 2016.

En esa oportunidad, las tareas de la administración electoral fueron tan variadas como complejas: desde la instalación de los centros de votación (más de 6,000) hasta la impresión de las papeletas por emplear, entre otras labores, significaron un especial ejercicio funcional del TSE de cara al buen suceso de las elecciones municipales.

En los siguientes subapartados se destacan algunos de los datos de interés en torno a las labores de mayor relevancia respecto de la logística electoral.

##### a. SUJETOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO ELECTORAL

Normalmente, la celebración de un proceso electoral requiere, para su consecución, el trabajo de un vasto grupo de personas -sean miembros partidarios, funcionarios o representantes de la Autoridad Electoral, o bien, representantes de instancias nacionales o internacionales- interesadas en verificar el buen desarrollo de la jornada comicial. La elección municipal costarricense de 2016 no fue la excepción a esa regla y, más bien, tal experiencia se nutrió de la activa participación de un amplio contingente de ciudadanos y ciudadanas.

---

7 Entre los principales motivos para el rechazo de las candidaturas se destacan, por su relevancia cuantitativa, los siguientes: **a)** incumplimiento del requisito relativo a la inscripción electoral; **b)** incumplimiento de los principios de paridad y alternancia en las listas suministradas; **c)** candidaturas no ratificadas por las asambleas superiores de los partidos políticos; **d)** inobservancia del procedimiento de designación de candidaturas; **e)** doble postulación (postulación de una misma persona en distintas agrupaciones políticas); **f)** presentación de candidaturas extemporáneamente; y, **g)** incumplimiento del deber de renovación periódica de las estructuras partidarias.

Así, poco más de noventa mil personas fueron acreditadas para intervenir, en representación de distintos partidos políticos y organizaciones nacionales -entre ellas el TSE- e internacionales, en el ya referido proceso electoral municipal. En la tabla 3 se precisan los datos relativos a la participación de los indicados sujetos en esa elección.

Tabla 3

*Miembros o representantes acreditados, según el cargo, para la elección municipal de 2016*

Cargo	Cantidad
Miembros de JRV*	30 986
Auxiliares electorales	10 977
Fiscales Generales	30 974
Fiscales JRV	14 743
Observadores nacionales	126
Observadores internacionales	27
Guías electorales capacitados	2 470
Personas capacitadas para centros de votación especiales	1 185
<b>Total</b>	<b>91 488</b>

*Nota:* Elaboración propia con base en datos del TSE. (\*)JRV: Junta Receptora de Votos.

Básicamente, la gran cantidad de personas que integraron ese “contingente electoral” desarrollaron distintas labores de organización y fiscalización, en representación tanto de la Autoridad Electoral y los partidos políticos como de instancias internacionales. Principalmente, según los cargos y funciones desempeñados por los indicados funcionarios o representantes partidarios se destaca una proposición lógica: las elecciones municipales de 2016 fueron objeto de una amplia fiscalización dirigida, en esencia, a garantizar la transparencia y seguridad del proceso y sus resultados.

## b. PROCESO DE IMPRESIÓN DE PAPELETAS

Como se apuntó líneas atrás, las elecciones municipales de 2016 significaron un hito en la historia del devenir democrático costarricense en razón de, entre otros motivos, la cantidad de puestos de elección popular disputados en esa oportunidad. Tal situación impactó, de manera directa, en los procesos de orden logístico, por ejemplo, el de confección e impresión de las distintas papeletas empleadas en esos comicios.

Es decir, la complejidad de elección, en virtud de la cantidad y variedad de los cargos por elegir, significó que la impresión de papeletas por parte del Órgano Electoral alcanzara



cifras nunca antes vistas: aproximadamente de 650 diseños diferentes, se imprimieron 10 millones de papeletas en un proceso que se extendió por, más o menos, siete semanas; esa actividad estuvo a cargo de 51 personas, requirió la participación de dos imprentas e implicó, a la postre, un desembolso de \$640 000.00<sup>8</sup>.

### C. CONDICIÓN DE ACCESIBILIDAD DEL VOTO

Entre los datos más llamativos de los comicios bajo análisis, un factor que merece ser rescatado tiene que ver con el despliegue de acciones puntuales, de parte del Órgano Electoral, en procura del aseguramiento de las óptimas condiciones de accesibilidad del voto, especialmente el de determinados grupos en condición de vulnerabilidad.

Entre las acciones destacadas vale la pena referir las capacitaciones impartidas por el TSE a la población de guías electorales<sup>9</sup>, personal administrativo de los hogares de ancianos donde fueron instaladas mesas electorales y, por último, a privados de libertad y personal administrativo de los centros penitenciarios donde también, funcionaron juntas receptoras de votos.

La proporción de personas capacitadas, en los términos indicados, se detalla en la figura 3 que de seguido se presenta.

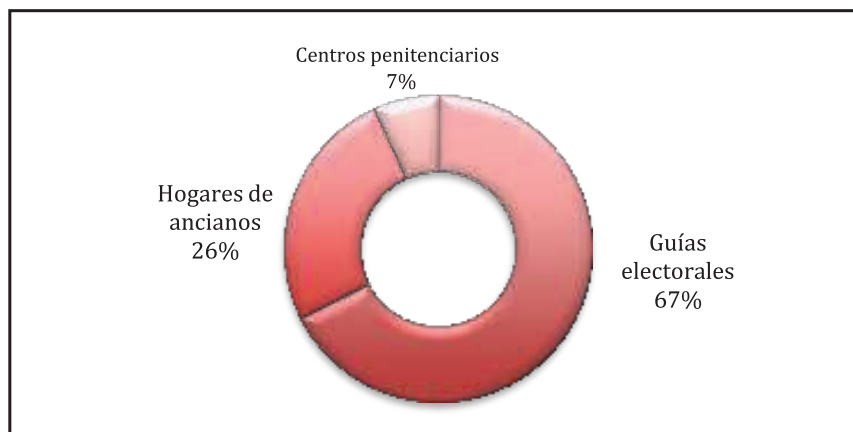


Figura 3. Capacitación a actores de incidencia en las condiciones de accesibilidad del voto. Elaboración propia con base en datos del TSE.

8 Al tipo de cambio vigente al mes de abril de 2016.

9 En palabras del propio TSE, los guías electorales "son estudiantes voluntarios de VI grado de primaria y nivel de secundaria o miembros del Movimiento de los Guías y Scouts, que proporcionan a las personas con alguna discapacidad y al adulto mayor, la información y orientación necesarias para ubicar la Junta Receptora de Votos donde le corresponde ejercer su derecho al voto".(TSE, 2012, p. 37)

Las proporciones apuntadas en la figura 3 demuestran que la capacitación a los guías electorales (2,470 personas), al personal administrativo de los hogares de ancianos (938 personas) y a los sujetos intervinientes en los centros penitenciarios (247 personas) fue un importante esfuerzo en aras de garantizar el ejercicio efectivo del sufragio, especialmente a grupos de personas en condiciones especiales.

## 5. LITIGIOSIDAD ELECTORAL

Otro aspecto relevante en torno a las elecciones municipales analizadas es retomar la dimensión jurídica que subyace tras este tipo de proceso electoral. Lo anterior por cuanto al referirnos a una “contienda” -en el sentido amplio del término-, tal escenario acarrea importantes tasas de conflictividad entre los distintos actores involucrados (partidos políticos, candidatos, asambleas partidarias, medios de comunicación, organismos electorales, entre otros).

Ante tal situación, la justicia electoral se posicionó como el árbitro de los desencuentros que, respecto de determinados tópicos, se generaron al calor de las elecciones municipales recién celebradas.

Puesto que la legislación costarricense establece una serie de vías procedimentales a disposición de los ciudadanos para el planteamiento de sus reclamos ante la sede electoral y, de ella, obtengan una decisión de carácter definitivo (en virtud de lo indicado en el artículo 103 constitucional), resulta de interés repasar, de manera sucinta, los procedimientos o mecanismos integrantes del contencioso electoral costarricense que, en el marco de un proceso electoral, pueden servir a los ciudadanos, candidatos o partidos políticos para la acción de defensa de sus derechos o intereses:

- a) El **amparo electoral** (artículos 225 a 231 del Código Electoral): según lo ha delineado la legislación y la jurisprudencia electoral, el amparo electoral constituye, además de un derecho fundamental en sí mismo, un procedimiento para la tutela efectiva de los derechos fundamentales de los costarricenses. En esos términos, el amparo electoral asume una relevante posición durante las contiendas electivas, ello en razón de la intensidad con que se ejercen, en esa época, el derecho al sufragio, de participación política, entre otros.
- b) Las **acciones de nulidad** (artículos 233 a 239 del Código Electoral): las acciones de nulidad permiten ejercer un control de legalidad electoral respecto de las actuaciones -y decisiones- de los órganos partidarios que estén vinculadas con los procesos de postulación de candidatos, o bien, la selección de autoridades internas. Así las cosas, la indicada acción procesal hace posible, en el marco de un proceso electoral, que el accionar y los fallos de instancias partidarias

- (de todas las agrupaciones políticas) relacionados con la designación de candidaturas sean sometidos a un tamiz de legalidad, verificando, con ello, su conformidad con el parámetro normativo vigente.
- c) Las **apelaciones electorales** (artículos 240 a 245 del Código Electoral): entendidos de manera genérica, estos mecanismos recursivos sirven para cuestionar los actos que, en la materia electoral, adopten la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (Registro Electoral), las juntas electorales, el funcionario encargado de autorizar actividades en sitios públicos, las delegaciones cantonales de policía y cualquier dependencia del TSE con potestad decisoria o cualquier persona que colabore en el ejercicio de una función electoral. Ese mecanismo recursivo adquiere una relevancia indiscutible, en el trámite de un proceso electoral, al tomar en cuenta que algunas de las dependencias o funcionarios citados previamente desempeñan funciones trascendentales en los comicios (por ejemplo, el Registro Electoral en cuanto a la inscripción de candidaturas).
- d) Las **demandas de nulidad** (artículos 246 a 252 del Código Electoral): por último, la demanda de nulidad se concibe, actualmente, como un mecanismo procedimental tendiente a cuestionar, y eventualmente anular, los resultados de los comicios electorales que estén viciados de nulidad. Así, y siguiendo la letra del artículo 246 del Código Electoral, podrán estar viciados de nulidad: i) el acto, acuerdo o resolución de una junta electoral ilegalmente integrada, ilegalmente reunida o que funcione en condiciones (de hora y lugar) distintos a los fijados por la ley; ii) el padrón registro, acta, documento, inscripción, escrutinio o el cómputo de votos que, de forma evidente, no resulte fiel expresión de la verdad; y, iii) la votación y elección recaídas en una persona que no reúne las condiciones legales necesarias para servir un cargo y las que se hagan contra los mandatos de la Constitución y el Código Electoral. En ese tanto, la demanda de nulidad representa un canal abierto para que, en sede electoral, se discuta la legitimidad y licitud de una elección y sus resultados.

Detallados, de tal manera, los institutos del contencioso electoral con mayor incidencia en el marco de un proceso electoral como el municipal costarricense de 2016, conviene ahora señalar cuál fue la tasa de interposición de tales acciones con ocasión de los referidos comicios.

En ese sentido, la tabla 4 muestra, con precisión, las acciones o recursos incoados desde el 1° de agosto de 2015 hasta la fecha de verificación de tales elecciones, sea, el 7 de febrero de 2016<sup>10</sup>.

Tabla 4

*Asuntos jurisdiccionales tramitados con ocasión de la elección municipal de 2016*

Gestión	Cantidad interpuesta
Recurso de amparo electoral	208
Acción de nulidad	42
Apelación electoral	108
Demanda de nulidad	21
<b>Total</b>	<b>379</b>

*Nota:* Elaboración propia con base en datos del TSE.

Con vista en las cifras apuntadas en la tabla 4, no es posible desconocer que la jurisdicción electoral costarricense, durante el periodo en estudio, se vio sometida a un importante ritmo de actividad. Esa premisa se confirma al tomar en cuenta que, según la media aritmética obtenida de los datos suministrados, los jueces electorales recibieron aproximadamente, y en promedio, 2 gestiones diarias relacionadas, en tesis de principio, con los comicios electorales bajo examen.

Lo anterior permite convenir en un importante repunte de la litigiosidad electoral durante las elecciones municipales de 2016. Al respecto, y ya que no es ese el objeto de la investigación presente, convendría saber, a ciencia cierta, cuáles fueron los motivos causales que, en relación con la actividad comicial de reiterada cita, generaron esa importante actividad recursiva -por llamarla de algún modo- ante la sede electoral. Los resultados de esa eventual investigación permitirían, por ejemplo, comprender de mejor forma la dinámica del sistema electoral y del de partidos políticos ante un escenario de contienda electoral a nivel regional, “mapeo” que no solo resultaría oportuno, sino también útil, en un contexto como el presente.

10 La elección del lapso de la muestra consultada, en ese sentido, responde a los momentos en los que, por diseño normativo, los partidos políticos iniciaron su actividad preparatoria de cara a los comicios municipales de 2016. En ese tanto, si el inicio temporal de la muestra se hubiera fijado en la fecha de la convocatoria a elecciones (7 de octubre de 2015), por ejemplo, tal decisión sesgaría los resultados obtenidos puesto que no hubiese permitido computar buena parte de las gestiones relativas a la selección de candidaturas en asambleas partidarias, por ejemplo. En cuanto a las demandas de nulidad, la delimitación de la muestra no sigue los parámetros antes fijados por cuanto, en razón de su concepción, lo lógico es que esas gestiones sean interpuestas después (y no antes) de verificada la elección de que se trate.

## 6. COMUNICACIÓN ELECTORAL

Al tratarse de la primera vez en que se celebraron elecciones municipales a mitad del periodo presidencial, los procesos de comunicación desplegados por el Órgano Electoral también variaron en relación con experiencias anteriores. En ese sentido y bajo el entendido de que era latente la posibilidad de que buena parte de la ciudadanía desconociera la fecha de esos comicios, fue desplegada una serie de productos y tácticas de comunicación a fin de cumplir el objetivo de motivar a los costarricenses para informarse sobre el proceso electoral pero, también, para acercarse a las urnas el día de las elecciones.

En ese sentido, el primer paso fue consolidar un concepto de campaña que permitiera al TSE marcar la pauta respecto de la importancia de las votaciones, a ese punto, venideras. Desde el año previo a los comicios se realizó un diagnóstico cuyo principal hallazgo residió en que la apatía y el desinterés por las elecciones municipales responden a la poca importancia que la ciudadanía asigna a los gobiernos locales.

Por lo anterior, el concepto elegido para la campaña de publicidad versó sobre la importancia de la municipalidad en la vida local, pues se esperaba que el público comprendiera de qué formas incide el gobierno municipal en su estilo de vida. Esto a fin de generar en el votante un sentido de implicación al momento de escoger a quienes le parecieran los mejores gobernantes; a su vez, se les recordaba la importancia de su voto para lograr bienestar de la comunidad.

El eslogan, o lema de campaña, pretendió, entonces, resaltar el papel de las municipalidades y su incidencia en la vida de los habitantes de cada cantón. El objetivo fundamental perseguido fue que los ciudadanos reconocieran la especial labor que los gobiernos locales llevan a cabo. De ello, el resultado fue la frase “Su Municipalidad Importa”.

### a. PRODUCTOS DE COMUNICACIÓN

A partir de la gestión del concepto inicial, los productos que dieron pie a la campaña de comunicación fueron variados y divididos en tres grandes momentos:

1. **Precampaña.** En los primeros meses del año anterior (2015), el TSE -en conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)- desarrolló una campaña que invitaba a los partidos políticos y a las mujeres a incluir a estas últimas en puestos de elección popular elegibles.  
En los meses previos a la convocatoria a elecciones, el TSE realizó una importante gestión de prensa para recordar a la ciudadanía el cierre de padrón

para el mes de octubre. Esto requirió posicionar tres mensajes trascendentales: (1) verificar que su domicilio electoral coincidiera con su domicilio actual y, de lo contrario, realizar el cambio en cualquier sede del TSE; (2) verificar que la cédula estuviera vigente y que aquellas personas cuyo documento de identidad tuviera más de un año de vencimiento al día de la elección, solicitaran una cédula nueva; (3) que aquellos jóvenes que cumplieran la mayoría de edad entre el día de cierre de padrón y el día de la elección, inclusive, debían solicitar su cédula de previo a la convocatoria a elecciones para, así, quedar debidamente empadronados.

También es importante destacar la publicación de un “Fichero cantonal” que reunía una serie de indicadores y documentos elaborados por diversas instituciones para hacer un resumen sobre el estado actual de los 81 cantones del país. Esta publicación podía verse en la Web o adquirirse de forma gratuita en la sede central del TSE.

2. **Campaña.** La campaña se extendió desde el momento de la convocatoria (7 de octubre de 2015), hasta el propio día de las elecciones. Se produjeron 6 spots publicitarios para televisión, 2 cuñas para radio y 1 cuña traducida a diversas lenguas indígenas que se transmitieron a través de las radios adscritas al Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica<sup>11</sup>. Los mensajes divulgados tenían, como objetivo, recordar por qué la municipalidad importa en la vida de los ciudadanos. Además, se pautó nueva publicidad en Internet, redes sociales y en traseras de buses; y se colocaron quioscos informativos en diferentes centros comerciales de la Gran Área Metropolitana.

A los mensajes motivacionales, se agregaron algunos de carácter informativo que explicaban al electorado la cantidad de papeletas que recibirían el día de la elección, el uso de las ayudas técnicas para personas con necesidades especiales y la forma de ejercer el voto. Estos mensajes se transmitieron por televisión y a través de las plataformas de Internet destinadas al efecto.

Es destacable que, con el fin de mantener informada a la ciudadanía, el TSE proporcionó información diaria a través de las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram y, también, atendió consultas en tiempo real. Además, se desarrollaron conferencias de prensa de forma quincenal y tres más el propio día de las elecciones.

Finalmente, durante este periodo el TSE llevó a cabo el proyecto “Votante Informado”, que incluía los nombres de todos los candidatos inscritos, en el que, además, fueron incorporadas sus calidades, currículos, fotografías y planes de gobierno.

---

11 Todo lo anterior sin costo para el Estado, ya que el artículo 11 de la Ley de Radio (Ley nº 1758 y sus reformas) establece la obligación de las radioemisoras y televisoras de ceder al TSE el espacio gratuito de difusión desde la convocatoria a elecciones y hasta el día de las elecciones.

3. **Postcampaña.** Posterior a los comicios se implementó una fuerte gestión de prensa a efecto de mantener informada a la ciudadanía sobre los más recientes datos electorales producto del conteo definitivo de votos. A la información del escrutinio podía accederse de forma actualizada por medio de la Web y en formatos concordantes con las políticas de Gobierno Abierto.

## 7. CONCLUSIONES

En términos generales, las elecciones municipales de 2016 representaron un ejercicio democrático que por su proceso y resultados, no podemos dejar de calificar de peculiar. Muchas son las lecciones aprendidas de una actividad electoral como la analizada en estas páginas, entre ellas, el repunte de la litigiosidad electoral, la complejidad de los procesos de logística electoral y el re-pensamiento de los procesos de comunicación político-electoral -al menos desde la instancia electoral- asumen una importancia trascendental que bien valdría la pena explorar con detalle.

Aunado a lo anterior, los demás aspectos reseñados en estas páginas merecen una consideración analítica especial, toda vez que el modelo de elecciones municipales de medio periodo, en Costa Rica, recién inicia. Su estudio futuro permitirá, progresivamente, la consolidación de resultados de importancia tanto para el medio institucional (Órgano Electoral, partidos políticos) como para la academia y la ciudadanía. Queda, en ese sentido, abierta la discusión.

## LITERATURA CONSULTADA

- Aguilar, G. (Jul.-Dic., 2006). Reformas a las elecciones municipales: ¿verdadera necesidad o retórica política? *Revista de Derecho Electoral*. (2), 1-35.
- Cambronero, N. (26 enero, 2016). Movimiento Libertario es el partido que más candidatos perdió para la elección de alcaldes. *Periódico La Nación*, pág. 8A.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (26 de noviembre, 2015) Elecciones municipales. Avance de los programas electorales. Recuperado de: [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (27 de enero, 2016) Elecciones municipales. Avance de los programas electorales. Recuperado de: [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2016) Boletín estadístico. Elecciones municipales nº 299. Edición Preelectoral. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/boletines.htm> <http://www.tse.go.cr/boletines.htm>

- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2012). Manual didáctico para asesores y asesoras electorales. San José, C.R.: TSE/IFED
- Echeverría, J. (Enero-Junio, 2016). Trascendencia política de las elecciones municipales. *Revista de Derecho Electoral*. (21), 1-21.
- Nohlen, D.; Zovatto, D.; Orozco, J.; y, Thompson, J. (Comps) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Molina, I. (2005). *Demoperfectocracia. La democracia pre-reformada en Costa Rica (1885-1948)*. Heredia: Editorial Universidad Nacional.
- Molina, I. (2009). *Anticomunismo reformista*. San José: Editorial Costa Rica.
- Molina, I. (26 de octubre, 2015). Elecciones municipales pasadas y próximas. *Periódico La Nación*, pág. 35A.
- Román, G. (Enero-Junio, 2009). Monopolio de los partidos políticos sobre la presentación de candidaturas a los cargos de elección popular: reseña de dos resoluciones emblemáticas. *Revista de Derecho Electoral*. (7), 1-18.
- Sobrado, L. (2005). *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: IJSA
- Sobrado, L. (2015). *Elecciones y Democracia*. San José: Editorial IFED.
- Sobrado, L. (15 de marzo, 2016). Discurso emitido con ocasión de la entrega de credenciales municipales. Recuperado de: [http://www.tse.go.cr/pdf/varios/discurso\\_credencialesmunicipales2016.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/varios/discurso_credencialesmunicipales2016.pdf)





# Comportamiento mediático en las Elecciones Municipales de 2016

María José Alvarado Aguilar\*



**Nota del Consejo Editorial Recepción:** 2 de junio de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 01 de julio de 2016.

**Resumen:** Durante las Elecciones Municipales de 2016 los medios, como actores fundamentales en los procesos de información y comunicación durante los comicios, se vieron ante el reto de enfrentarse a una elección inédita. Este artículo, de carácter descriptivo, pretende hacer un retrato cuantitativo sobre el comportamiento mediático durante el proceso electoral de 2016.

**Palabras clave:** Medios de comunicación / Comunicación política / Elecciones Municipales / Noticias / Gobierno local / Debates electorales / Género.

**Abstract:** During the 2016 Municipal Elections, the mass media, as fundamental actors in the process of information and communication during elections, were faced with the challenge of facing an unprecedented election. This article, descriptive in its nature, aims at making a quantitative portrait of the media behavior during the 2016 electoral process.

**Key Words:** Mass media / Political communication / Municipal elections / News / Local government / Electoral debates / Gender.

---

\* Costarricense, comunicadora, correo malvaradoa@tse.go.cr. Licenciada en Ciencias de la Comunicación Colectiva con énfasis en Relaciones Públicas por la Universidad de Costa Rica. Asesora de la Gestión Política Institucional del Tribunal Supremo de Elecciones y Secretaria Técnica de Gobierno Abierto ante el Consejo de Directores de esa institución.

## 1. INTRODUCCIÓN

La historia de Costa Rica tuvo un nuevo punto de giro al celebrar, por primera vez, comicios municipales aparte de las elecciones nacionales<sup>1</sup>. Además, el hecho de que se disputaran 6 069 cargos de elección popular entre más de 30 000 candidaturas inscritas y distribuidas en 81 cantones, sumó particularidades al evento electoral. El terreno de lo desconocido supuso nuevas formas de entender la lucha política para los partidos contendientes, para el órgano electoral y para los medios de comunicación.

Lejos de la pugna nacional, estas votaciones permitirían que cada ciudadano se concentrara únicamente en su cantón: en sus necesidades, las de su familia y de sus vecinos. Ciertamente esta también era una oportunidad para los medios de comunicación de presentar un contenido distinto, enfocado en la vida en comunidad, concentrándose en lo que pasaba en los cantones del país con sus respectivas peculiaridades.

El llamado del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a la prensa participativa fue vehemente. Durante las Elecciones Nacionales de 2014, los medios hicieron gala de su compromiso de informar y educar a la ciudadanía. La proliferación de debates, plataformas interactivas con información electoral y entrevistas acuciosas a los candidatos fueron una sorpresa positiva de la prensa nacional. No obstante, las experiencias anteriores en elecciones municipales no habían sido muy satisfactorias en términos de información a los votantes desde los medios. Los comicios locales de 2002, 2006 y 2010 se llevaban a cabo 10 meses después de la elección nacional, durante el mes de diciembre y, para entonces, tanto los partidos políticos como la prensa habían agotado esfuerzos, recursos y tiempo en temas electorales, pues la convocatoria a elecciones se realiza desde octubre del año anterior; aunado a ello, diciembre tiene para las empresas privadas de comunicación una connotación más festiva y comercial, que podría incidir directamente sobre la cantidad y calidad de la información político-electoral.

Si bien esta era la primera vez que los medios de comunicación se enfrentaban a una elección municipal que no estuviera permeada por lo nacional (elecciones presidenciales y diputadiles), informar al mismo tiempo sobre 81 elecciones simultáneas era una tarea, por más, complicada; sobre todo por las características inéditas de este evento comicial así como por la cantidad de información que suponía tener más de 30 mil candidaturas inscritas en todo el país. A pesar de que hubo esfuerzos importantes y sostenidos en el tiempo de análisis, no fueron suficientes para cubrir todas las necesidades informativas

---

1 Con la reforma al Código Electoral en 2009, se separaron los comicios de forma que, dos años después de la elección de presidencia, vicepresidencia y diputaciones se celebra la elección de cargos municipales (artículo 150 del Código Electoral).

del electorado, en tanto que ninguno de los medios de comunicación dio cobertura sobre la totalidad de los cantones, cada uno con sus particularidades y desafíos. El papel de los medios locales de comunicación tuvieron la oportunidad de contar con un protagonismo mayor para la ciudadanía interesada, aunque no todos los cantones poseen este beneficio<sup>2</sup>.

El objetivo de este artículo es describir ese comportamiento de los medios de comunicación ante una elección que desplegaba una cantidad de información sin precedentes, de forma tal que sirva como insumo para futuros análisis sobre la incidencia de los medios en los procesos democráticos.

Los datos que se presentan corresponden a un estudio elaborado por Agencia Interamericana de Comunicación S.A. para el TSE con base en el total de noticias relacionadas con el proceso electoral en un periodo de 9 meses que incluyó desde el 1º de junio de 2015 (mes en que el órgano electoral comenzó a informar proactivamente sobre temas electorales) hasta el 29 de febrero de 2016 (mes de las elecciones municipales).

Durante ese periodo se registraron 4 847 informaciones<sup>3</sup> relacionadas con la temática electoral, los comicios o el Tribunal Supremo de Elecciones, que fueron publicadas en alrededor de 188 medios nacionales y locales que se valoraron en el estudio.

## 2. COMPORTAMIENTO MEDIÁTICO EN CIFRAS

Ante la gran cantidad de información, durante el periodo que abarca entre octubre de 2015 y febrero de 2016, los medios de comunicación elaboraron diversas agendas relacionadas con el tema político-electoral. A grandes rasgos, y a modo de ejemplo, los temas variaron en informaciones sobre las cabeceras de cada provincia (con énfasis en la capital) así como en aquellos cantones con alta cantidad de votantes. También existió interés en datos más específicos como estadísticas de nuevos votantes, candidaturas jóvenes, o bien, candidaturas que buscaban reelección.

Lo cierto es que los costarricenses tuvieron acceso a casi 5000 noticias distribuidas en medios escritos, digitales, radiofónicos y televisivos tanto de difusión nacional como local. A ello se sumó la publicidad masiva del TSE y las propias estructuras partidarias, con lo cual se expuso al electorado información valiosa para ejercer un voto informado.

---

2 El Colegio de Periodistas de Costa Rica (COLPER) no posee una lista actualizada de medios regionales. Sin embargo, en su última actualización (2014) contabilizaban 4 canales de televisión regional, 55 periódicos impresos y 51 emisoras radiofónicas.

3 Noticias, reportajes, entrevistas en espacios periodísticos, artículos de opinión y programas especiales dedicados a la cobertura de los temas señalados.

Surge entonces la interrogante de qué significa esa cantidad de información en términos de producción mediática.

De forma mensual, las notas relacionadas con los comicios se mantuvieron en un promedio de 538 informaciones. Como puede verse en la figura 1, solo los meses de octubre de 2015, enero y febrero de 2016 superaron esa cifra, posiblemente por ser estos de intensa actividad electoral relacionada con la convocatoria a elecciones, los comicios y los resultados electorales, respectivamente. Sin embargo, ninguno de los otros meses estudiados supera el promedio, aun cuando la información que se generó desde el órgano electoral podía tener incidencia en la ciudadanía por su importancia con el evento comicial. Por ejemplo, los recordatorios de cierre de padrón y cambio de domicilio electoral en los meses de agosto y setiembre o la inscripción de candidaturas en los meses de noviembre y diciembre de 2015 que permitirían al electorado conocer a sus candidatos; información que podría verse opacada, principalmente, por la época comercial propia del final de año.

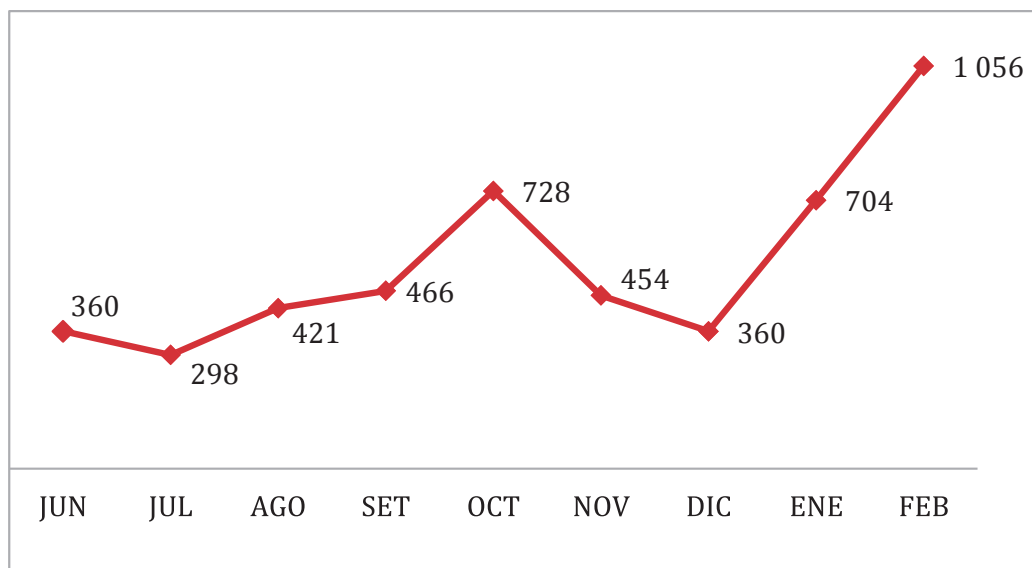


Figura 1: Cantidad de notas relacionadas con los comicios municipales por mes. Elaboración propia con base en datos del TSE

En esa línea, resulta interesante comparar la cantidad de información que un solo medio realiza al mes, versus la cantidad de informaciones que dedicaron los medios a la temática electoral en el periodo de estudio, sobre todo siendo este un hecho trascendental para la vida en democracia costarricense.

A modo de ejemplo, la tabla 1 presenta el promedio mensual de notas que publicó una muestra de medios de comunicación y la relación que existe con la cantidad de notas publicadas relacionadas con el proceso electoral en un espacio de nueve meses.

Tabla 1

*Promedios de producción mediática mensual durante periodo de estudio*

Medio <sup>4</sup>	Promedio mensual de producción de noticias	Cantidad de noticias publicadas relacionadas con elecciones	Promedio de noticias relacionadas con elecciones por mes
<b>Nacion.com</b> (digital)	3000	286	31
<b>Universidad</b> (semanario impreso)	72	30	3
<b>El Financiero</b> (semanario digital)	70	16	1
<b>Telenoticias</b> (televisión)	1 374*	151	16
<b>LaPrensaLibre.cr</b> (digital)	3 439*	395	43

*Nota:* Elaboración propia con base en datos del TSE y G. Mayorga (comunicación personal, 20 de abril de 2016); K. Bermúdez (comunicación personal, 26 de abril de 2016); L. Ortiz (comunicación personal, 3 de mayo de 2016); J. Córdoba (comunicación personal, 4 de mayo de 2016); P. Ruiz (comunicación personal, 4 de mayo de 2016).

\* Cantidad de notas publicadas, específicamente, en el mes de febrero de 2016

Los medios de la tabla 1 (muestra) cubrieron el tema electoral desde sus diferentes dimensiones, pero con promedios muy bajos en relación con la cantidad de noticias que estos mismos producen mensualmente. Resultaría atrayente realizar el ejercicio con todos los medios analizados en el periodo de estudio, pues intentaría evidenciar que, si bien el país se encontraba en una elección de claro interés público, no fue necesariamente el tópico que priorizaron las empresas de comunicación a la hora de comunicar al ciudadano.

Más allá del ejemplo anterior, esta información lleva a preguntarse, a su vez, cuáles medios del universo total del estudio prestaron más atención al evento comicial. El análisis

4 Se eligieron de la lista de 13 medios de comunicación que publicaron mayor cantidad de noticias relacionadas con las elecciones municipales que el lector podrá revisar en el siguiente apartado de este texto. Solo 3 atendieron la solicitud de información (nación.com, Telenoticias y LaPrensaLibre.cr). Se agregaron dos semanarios (uno digital y otro impreso) para contrastar con la información de medios de otro tipo.

demuestra que los medios digitales concentraron el 45% del total de publicaciones relacionadas con el proceso electoral, mientras que televisión (23%), radio (17%) y medios impresos (15%) tuvieron participaciones menores y más dosificadas (figura 2).

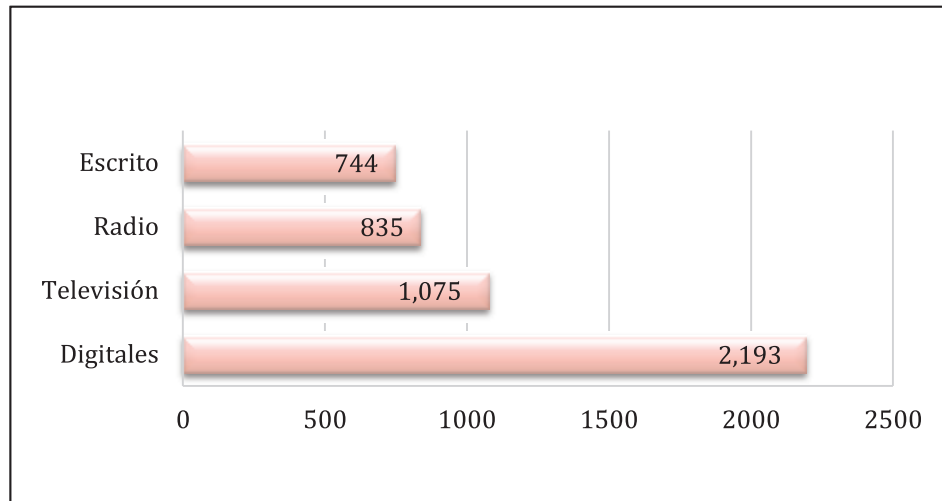


Figura 2: Distribución del total de notas relacionadas con las elecciones municipales según tipo de medio. Elaboración propia con base en datos del TSE.

Esta información puede resultar relevante en relación con el consumo de noticias. El último Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2013) menciona que los costarricenses tienen una preferencia para informarse sobre asuntos políticos a través de la televisión (84,8%), seguido de la prensa escrita (39,3%) y la radio (31,1%). Para el momento de la publicación de ese informe, menos del 20% se informaba a través de plataformas digitales. Lo anterior concuerda con lo señalado por el último informe Red506 (El Financiero, 2015) donde al menos en la Gran Área Metropolitana costarricense, las redes sociales por Internet son preferidas para el entretenimiento (59%) y no para consumir noticias (26%).

Con base en lo anterior, a pesar de que se produce mayor cantidad de información a través de los medios digitales, se debería valorar el consumo efectivo de esa información por parte de la ciudadanía y la calidad de reflexión que el usuario da a esos contenidos ante una dinámica de clara instantaneidad en la información que se *cuelga* y se comparte en estos espacios.

### 3. PRODUCCIÓN Y CONCENTRACIÓN DE MEDIOS

A raíz de las tendencias actuales, el auge de Internet y los nuevos paradigmas de comunicación, los medios informativos se han volcado por estilos multi-plataforma para el desarrollo de sus ediciones y noticiarios; aunada a la concentración mediática que existe en el país<sup>5</sup>. Ambas enunciaciones son más que evidentes cuando los datos arrojan que solamente trece medios concentraron casi el 70% de las noticias que se publicaron durante el periodo analizado, a pesar de que el último registro del Colegio Profesional de Periodistas (COLPER) enlista más de 200 medios de comunicación.

Dentro de los que más atención prestaron al tema electoral destacan cinco medios digitales, cuatro televisivos, dos impresos y dos radiofónicos, que pertenecen a, únicamente, 8 empresas de comunicación. Solo ellas, publicaron 3 353 informaciones relacionadas con el proceso electoral, 642 a través de plataformas digitales.

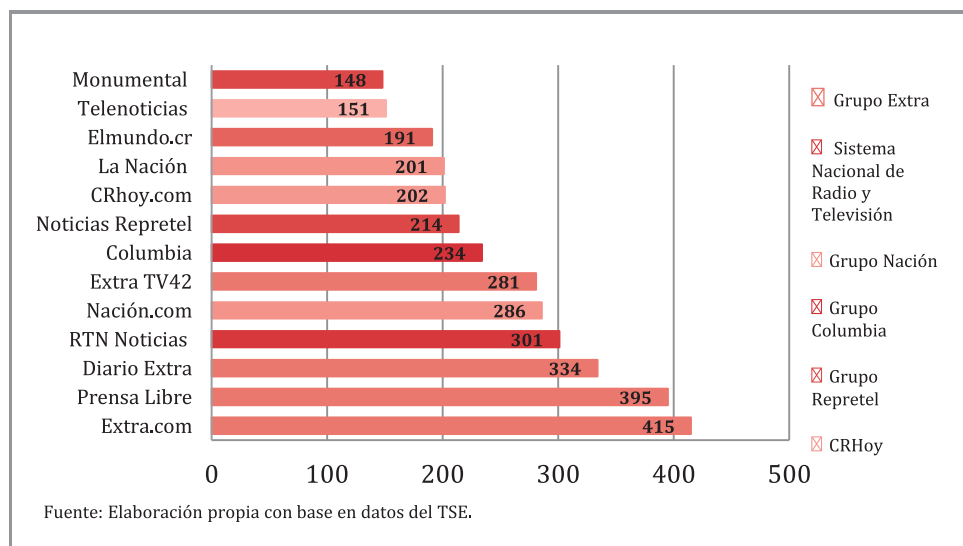


Figura 3: Medios y empresas de comunicación que publicaron mayor número de noticias relacionadas con las elecciones municipales. Elaboración propia con base en datos del TSE.

5 Por ejemplo, grupo Repretel es dueño de los canales 4, 6 y 11, así como de lo que actualmente se conoce como Central de Radios que contempla 7 diales de radio y Canal 2 (11 medios en total). Otro ejemplo es Grupo Nación que posee 3 diarios de circulación nacional, 4 diales de radio y 2 revistas (9 medios en total). Cada uno de estos medios posee su propia versión digital que, en algunas ocasiones, funciona de forma independiente. Ver, por ejemplo, Robles y Voorend (2012) o Araya, *et al* (2013).



Los grupos mediáticos con mayor cantidad de publicaciones fueron Grupo Extra con un total de 1 444 noticias a través de Extra.com (415), La Prensa Libre (395) y Diario Extra (334), que representan el 23,6% de publicaciones totales del periodo de estudio.

Estos datos no sorprenden cuando se toma en consideración que Grupo Extra realizó una cobertura multimedial utilizando varios de los medios que componen el consorcio. De esa forma, desarrollaron un programa llamado “Ruta a la Alcaldía” que llevaba a cabo debates de los 81 cantones del país; aunado a ello, la información que de ahí se desprendía se publicaba en los medios digitales e impresos de Grupo Extra, lo que permitía una mayor difusión de los datos pertinentes de cada cantón a diversos públicos según la audiencia de cada medio.

Otra empresa que destacó por la cantidad de noticias publicadas fue Grupo Repretel que divulgó 601 notas (12,4%) entre sus medios Canal 6, Canal 11 y Radio Monumental.

Radio Monumental también realizó 81 debates (uno por cantón) divididos en las diferentes ediciones del noticiero, así como en el programa “Matices”. Para lo anterior, definieron un criterio de selección de candidatos y candidatas que debatieron sobre las principales necesidades de cada cantón. Los debates podían escucharse en vivo y consultarse posteriormente en Internet. Además, la producción de la emisora realizó programas especiales con los presidentes de los partidos, analistas políticos y los magistrados del TSE. A pesar de ello, Radio Monumental no concentró la mayor cantidad de informaciones en un medio radiofónico (148 notas), superado por Radio Columbia (234 notas) que casi le dobló en cantidad de informaciones.

Además de estos ejemplos, y a pesar de que no logró tener uno de los mayores niveles de cobertura, el Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), a través de una alianza con el TSE, realizó 81 cápsulas informativas de cada uno de los cantones. El objetivo era informar acerca del estado en que se encontraba cada cantón para que así la ciudadanía tomara una decisión en relación con el candidato que podría solucionar aquellas necesidades que las personas hallaran a partir de esa información. Los cortos fueron transmitidos diariamente a través de Canal 13 y en las redes sociales de SINART.

#### 4. ENFOQUE

La materia político-electoral suele traer consigo diversidad de posturas dependiendo de la línea editorial de cada medio (o empresa); sin embargo, la polémica tiñó poco el proceso electoral y tuvieron mayor eco las notas con enfoques positivos y neutros, entendidas estas como aquellas que informaban sobre la labor de los diferentes actores del proceso electoral sin lesionar su imagen o reputación.

Durante el periodo de análisis, la connotación positiva hacia el tratamiento informativo de los temas electorales mostró una tendencia de crecimiento constante, con excepción de noviembre y diciembre, situación que se explica por la veda<sup>6</sup> prevista en el calendario electoral y por la alta presencia de temas comerciales en esta época del año. La Convocatoria a Elecciones (718 noticias), las semanas previas a las elecciones (679 noticias) y la realización y resultados de los comicios (998 noticias) fueron las que presentaron mayor cantidad de noticias positivas y neutras.

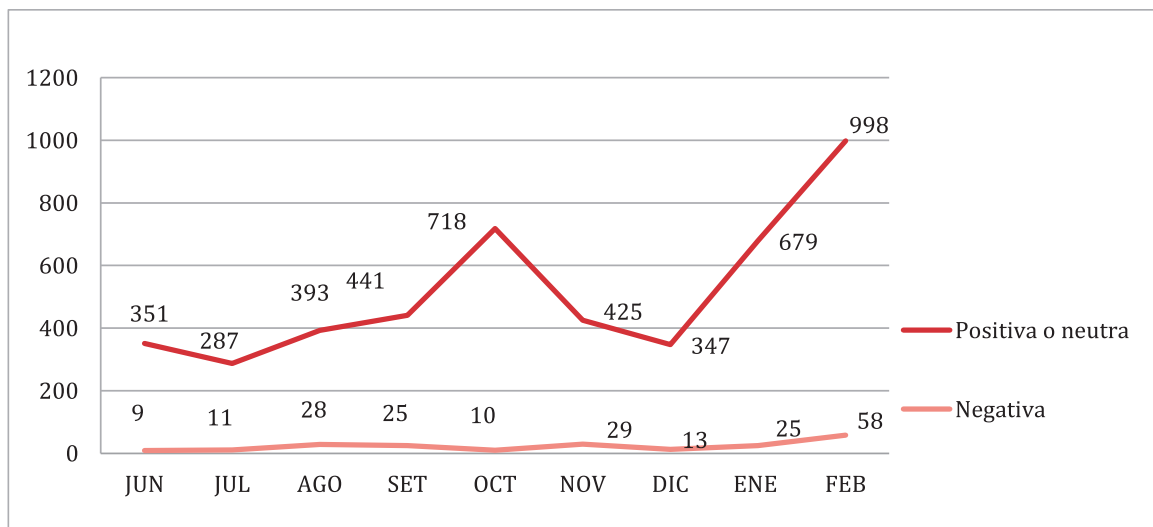


Figura 4. Enfoque de noticias durante el periodo de estudio. Fuente TSE.

Por su parte, las noticias negativas (entendidas estas como aquellas cuyo contenido podía lesionar la imagen o reputación de algún actor del proceso) también crecieron en términos absolutos, aunque en menor grado. Interesa conocer que alcanzaron su máximo nivel posterior a las elecciones, cuando se registraron 58 informaciones negativas, que correspondieron al 5.5% de las noticias de ese mes.

En términos generales, estas informaciones estuvieron relacionadas con alcaldes que buscaban la reelección a pesar de tener presuntos procesos de cancelación de credenciales pendientes, procesos judiciales contra diferentes partidos políticos y acusaciones post-electorales sobre supuestas irregularidades o fraudes. Asimismo, hubo noticias negativas que versaron sobre el recurso de amparo que ratifica el derecho de los hijos de costarricenses de ser inscritos con esta nacionalidad sin importar el lugar donde

6 El artículo 136 del Código Electoral establece que “Todo partido político se abstendrá de difundir propaganda política en medios de comunicación colectiva del 16 de diciembre al 1º de enero, ambos inclusive, inmediatamente anteriores al día de las elecciones. (...) Tampoco podrá hacerse en los tres días inmediatos anteriores ni el día de las elecciones”.

nacieron y la solicitud de anulación del matrimonio de dos mujeres<sup>7</sup>. Se incluyen estos temas porque, a pesar de que no eran temas propiamente relacionados con los comicios, sucedieron en medio de la elección, pudiendo vulnerar la credibilidad, en este caso, del órgano electoral.

## 5. ORGANISMOS Y PERSONAJES EN AGENDA

El TSE mantuvo el protagonismo en los medios de comunicación, al obtener un 55% del total de las menciones. Su presencia en las noticias de los medios se evidenció de dos maneras: por participación directa, lo cual significa que el TSE fue el originador de la noticia o que su criterio fue tomado en cuenta por medio de la participación de un vocero; o por mención, cuando la institución fue citada en la noticia, sin que se diera participación directa de ella o de alguno de sus voceros. Durante el periodo analizado, se mencionó el órgano electoral 3,109 veces (65%), cifra bastante superior a la cantidad de notas en las que tiene participación directa (35%).

Ahora bien, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General compartieron la agenda con el TSE (10% de menciones en total) en informaciones relacionadas, principalmente, con procesos judiciales contra diferentes partidos políticos por el uso inapropiado del financiamiento estatal durante campañas políticas anteriores.

También fueron actores importantes los partidos políticos (principalmente Partido Liberación Nacional, Partido Acción Ciudadana y Partido Movimiento Libertario) y las manifestaciones o actuaciones de los diputados en la Asamblea Legislativa que, en conjunto, alcanzaron el 27% de las menciones.

### 5.1 MENCIÓN O PARTICIPACIÓN DE LOS VOCEROS

Los voceros más citados en las noticias del periodo bajo análisis fueron los representantes del TSE. De un total de 966 menciones atribuidas a 10 personajes del Gobierno y los partidos políticos, seis funcionarios del TSE representan el 64% de las participaciones. El presidente del órgano electoral fue quien acumuló mayor cantidad de menciones (180 en total) en las noticias de los diferentes medios, seguido del director del Registro Electoral del TSE (144 menciones) y el candidato a la alcaldía de San José, Johnny Araya<sup>8</sup> (121 menciones).

7 Por una publicación en la red social Facebook, varios medios de comunicación se enteraron de que, aprovechando un error del Registro Civil en que se le había consignado el sexo masculino a una mujer, dos mujeres inscribieron un matrimonio. El Registro Civil es una dependencia del TSE.

8 Exejecutivo municipal (1991-2002) y exalcalde de la Municipalidad de San José (2002-2013). Excandidato presidencial para el periodo 2014-2018.

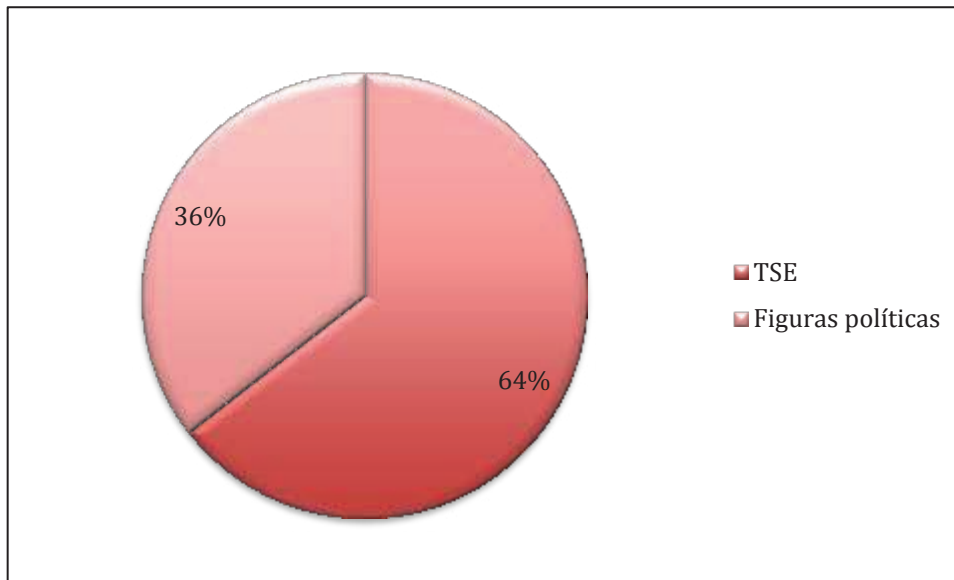


Figura 5: Porcentaje de menciones de voceros del TSE versus otras figuras públicas. Elaboración propia con base en datos del TSE.

La presencia de expertas y voceras femeninas no estuvo sostenida en el tiempo, sino más bien por periodos específicos y muy diluidos. En el caso de los 10 principales personajes, solo figura una mujer<sup>9</sup>, justamente, del órgano electoral y con una frecuencia de participación de solamente 4 de los 9 meses de análisis. Muy por debajo de sus pares masculinos que tuvieron una frecuencia de participación, en promedio, de hasta 8 de los 9 meses de análisis. Sería interesante investigar si esta situación se da por una ausencia de mujeres en puestos de visibilización mediática en las instituciones del Gobierno y partidos políticos o por una preferencia de los medios hacia las vocerías masculinas.

## 6. RECOMENDACIONES

A la luz de los hallazgos es posible notar que el tema político-electoral no ocupó un campo prioritario en el tratamiento de información que hicieron las empresas de comunicación. Si bien se dio una cobertura sostenida en el tiempo, la cantidad de noticias se mantuvo mayoritariamente por debajo del promedio total de noticias electorales publicadas. Y, comparativamente con la cantidad de noticias que podría generar un solo medio en un mes, no representan altos porcentajes aun cuando se está en medio de un proceso electoral de la magnitud e impacto ciudadano que tienen los comicios municipales.

<sup>9</sup> Se trata de la autora de este texto.

Además de que la cobertura no fue necesariamente prioritaria, los medios digitales fueron los principales generadores de noticias electorales durante el periodo de estudio. Interesa conocer, a partir de este hallazgo, a qué se debe la supremacía de estos medios en relación con sus pares a la hora de producir noticias. Por ejemplo, valorar si la inmediatez propia de la Web es la que obliga a estos medios a producir más informaciones e igualmente incide en la calidad de estas, pues las plataformas digitales también se caracterizan por la irreflexión de los usuarios al momento de consumir la información. Todo lo anterior, a la luz de que los medios digitales no son los preferidos por la ciudadanía para conocer temas políticos.

Sobre el enfoque de las noticias valoradas en el estudio, interesa conocer el impacto en la ciudadanía del hecho de que la prensa mantuviera enfoques positivos y neutros muy por encima de los negativos. Sobre todo cuando se está ante un escenario de desafección por la política en medio de una elección históricamente teñida por altos porcentajes de abstencionismo.

Finalmente, importa ver cómo la institucionalidad pública es a la que más notoriedad se le da en la cobertura mediática donde el TSE y sus voceros son la principal fuente de información sobre cualquier tema electoral. Llama la atención, sin embargo, que de más de 30,000 candidaturas que estaban inscritas, solo una de ellas logró mantenerse en la agenda mediática en la mayor parte del periodo analizado. Resulta útil identificar el criterio de los periodistas y de las empresas de comunicación para escoger los personajes a los que priorizarán en sus informaciones. Esto último también invita a reflexionar sobre los roles de género y el porqué de la exclusión de las figuras femeninas en las coberturas mediáticas sobre temas electorales.

Si bien este artículo no pretende ser más que descriptivo, sirvan estos hallazgos para comprender la dinámica mediática que envolvió al país durante los primeros comicios locales separados de los nacionales. Las conclusiones aquí presentadas permitirán futuros acercamientos al tema para comprender el comportamiento de los medios, en el tiempo, durante los procesos de elección popular.

## LITERATURA CONSULTADA

- Araya, L. et al (2013). La comunicación como derecho: un acercamiento a la legislación costarricense en el contexto de otras legislaciones latinoamericanas. *Anuario de Estudios Centroamericanos* (39), 343-371
- El Financiero (2015). Resumen Red506. Estudio que detalla el uso que hacen los costarricenses de Internet y redes sociales. Recuperado de: <http://www.elfinancierocr.com/gnfactory/especiales/2015/red506/ResumenRED506.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe nacional sobre desarrollo humano 2013*. San José, Costa Rica: PNUD.
- Robles, F. y Voorend, K. (2011) Los dueños de la palabra en Costa Rica en un contexto de reforma neoliberal. *Revista Rupturas* (1.2), 144-161.



# Elecciones Municipales 2016: Datos para el análisis del sistema de partidos multinivel

María José Cascante Matamoros\*



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 25 de noviembre de 2015.

**Revisión, corrección y aprobación:** 26 de abril de 2016.

**Resumen:** Analiza las elecciones municipales para alcaldes 2002, 2006, 2010 y 2016 a través de datos del sistema de partidos con énfasis en la competencia municipal y competencia en el territorio, con el objetivo de poner en la palestra una serie de indicadores que componen un sistema de partidos multinivel y así poder determinar las características más relevantes que han marcado la competencia electoral costarricense.

**Palabras clave:** Elecciones municipales / Sistema de partidos políticos / Partidos políticos / Partidos políticos cantonales / Competencia territorial / Gobierno local / Municipalidad.

**Abstract:** It analyzes the municipal elections for mayors 2002, 2006, 2010 and 2016 through data from the party system with emphasis on municipal competition and within the territory, in order to put on the table a series of indicators that compose a multilevel party system, and determine the most important characteristics that have marked the Costa Rican electoral competition.

**Key Words:** Municipal elections / Political party system / Political parties / Local political parties / Territorial competition / Local government / Municipality.

\* Costarricense, politóloga, mariajosecascante@gmail.com. Subdirectora Centro de Investigaciones y Estudios Políticos. Profesora e investigadora en Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica.



## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El presente artículo tiene como finalidad proponer un marco para el análisis de las elecciones municipales 2016<sup>2</sup>, a través del estudio de los principales indicadores que componen un sistema de partidos multinivel y así poder determinar las características más relevantes que han marcado la competencia electoral costarricense, poniendo un énfasis particular en el municipio y en los rasgos propios del estudio de lo local como componente importante del sistema de partidos.

Este esfuerzo de análisis viene acompañado de un proceso iniciado por el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica en donde participan investigadores de renombre en la temática de los estudios municipales y donde ha surgido una serie de preguntas importantes sobre las próximas elecciones; no obstante, coincidimos en que hace falta una mayor cantidad de investigaciones de calidad sobre el tema.

Es así que este artículo a través de una reinterpretación de los estudios tradicionales de sistema de partidos se plantea la pregunta ¿cómo funciona el sistema de partidos multinivel en Costa Rica?, a través de su descripción, desde los indicadores más utilizados para el estudio de sistema de partidos, con un componente territorial, utilizando datos empíricos sobre las elecciones tanto a nivel nacional como municipal<sup>3</sup>.

Es importante resaltar que indagaciones recientes destacan la necesidad de incluir los datos de la competencia en distintos niveles administrativos en el estudio de los sistemas de partidos (Cascante, 2014a y 2014b; Suárez-Cao y Freidenberg, 2014). Lo anterior

---

1 Se agradece al Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica y al asistente del Proyecto “Alcaldías Capitalinas Centroamericanas” Gregory Garro Jiménez.

2 Este artículo fue escrito para analizar los datos del sistema de partidos multinivel costarricense previo a las elecciones municipales 2016; no obstante, su publicación se realiza posterior a las elecciones por lo que se ha realizado un esfuerzo por actualizar los datos presentados. Por lo reciente de las elecciones y la cantidad de información, no se ha podido actualizar el número efectivo de partidos de las 81 alcaldías municipales, ni el índice de congruencia, se espera tener los datos analizados prontamente para futuras publicaciones.

3 El sistema de partidos es un concepto de difícil definición; para esta investigación se utiliza la de Artiga (2000, p. 15) que tiene en cuenta las particularidades de la competencia en Centroamérica: “el sistema es el conjunto de interacciones entre sus unidades que “resultan” tanto de la competición política electoral como también de sus relaciones con el entorno del sistema”. La parte descriptiva de esta investigación se adscribe al acercamiento morfológico de los sistemas de partidos. Esta definición es una adaptación de la propuesta de Bartolini (1994), poniendo el énfasis no en el resultado, sino en la interacción misma. En esta investigación se utiliza el concepto de partido político de Sartori (2009, p. 101) “un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos”.

debido a que la competencia electoral es una disputa por el poder político para los puestos de elección popular en todos los niveles administrativos del Gobierno, y no sólo para la Presidencia y el Congreso.

En el caso costarricense, el artículo 1 de la Constitución Política establece que la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón está a cargo del Gobierno municipal. Formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designa la ley; el artículo 1 del Código Municipal denomina al alcalde municipal como el funcionario ejecutivo indicado en la Constitución Política.

Antes de la elección de 2002 la designación de los alcaldes la realizaba el Concejo Municipal, lo que creaba subordinación y dependencia del órgano colegiado. De acuerdo con Brenes (2006) y basándose en un estudio realizado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), ese modo de designación de los alcaldes repercutía en la obligación de este hacia su comunidad, pues había un compromiso mayor con el Concejo Municipal. Con la reforma del Código Municipal de 1998, se estableció que los alcaldes serían elegidos popularmente mediante elecciones generales que se realizaron, desde el 2002 hasta el 2010, el primer domingo de diciembre, posterior a la elección de los regidores en febrero del mismo año de las elecciones nacionales (ver el calendario electoral en la tabla 1).

Sin dejar de lado que en sistemas presidencialistas, como el costarricense, las elecciones locales ponen especial atención en la figura del alcalde, que es el puesto ejecutivo de las municipalidades; este artículo centrará el análisis en las elecciones para los alcaldes de 2002, 2006, 2010 y 2016, utilizando como referencia el calendario electoral (tabla 1) a partir del momento en que se eligen a través de voto directo a los alcaldes en el país, ya que se considera este momento como un cambio importante para el proceso electoral de las municipalidades.

Tabla 1

*Calendario Electoral*

Año	Presidencial		Diputados Nacionales/ Regidores	Alcaldes
	Primera Vuelta	Segunda Vuelta		
2002	3 de febrero	7 de abril	3 de febrero	1 de diciembre
2006	5 de febrero		5 de febrero	3 de diciembre
2010	7 de febrero		7 de febrero	5 de diciembre
2014	2 de febrero	6 de abril	7 de febrero*	
2016				7 de febrero**

*Nota:* Construcción propia con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

\* Por primera vez no se eligieron regidores en las elecciones nacionales.

\*\* Por primera vez se elegirán todos los puestos municipales en una misma fecha.

Las elecciones municipales de 2016 tienen 2 características novedosas: la primera es que por primera vez se eligen todos los representantes municipales juntos (regidores, alcaldes, vicealcaldes, síndicos, concejales de distrito, intendente, viceintendente y concejales municipales de distrito); como se puede observar en la tabla 2, son 6 069 puestos que se eligieron en las elecciones de febrero 2016.

Tabla 2

*Tipo de puesto y cantidad de autoridades a elegir*

Puesto	Total
Alcalde	81
Vicealcalde Primero	81
Vicealcalde Segundo	81
Intendente	8
Viceintendente	8
Regidores Propietarios	505
Regidores Suplentes	505
Síndicos Propietarios	480
Síndicos Suplentes	480
Miembros de Concejo de Distrito Propietarios	1 888
Miembros de Concejo de Distrito Suplentes	1 888
Miembros de Concejo Municipal de Distrito Propietarios	32
Miembros de Concejo Municipal de Distrito Suplentes	32
<b>Total</b>	<b>6 069</b>

*Nota:* Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del TSE (2015).

La segunda característica novedosa es que la votación se realiza a mitad de periodo, con respecto al Gobierno nacional. Colomer (2007) afirma que las elecciones no concurrentes crean incentivos para el voto dividido, lo que además va a producir un Gobierno dividido<sup>4</sup>. No obstante, estos efectos se centran en las elecciones concurrentes/ no concurrentes y la relación ejecutivo/legislativo. La separación de las elecciones nacionales y municipales produce una nueva serie de cuestionamientos que desde la teoría de los sistemas electorales no ha sido explorada a cabalidad, pero que este artículo busca poner en discusión y extraer algunos insumos para un análisis de mayor calidad.

En este sentido, el artículo se enmarca dentro de lo expuesto por De Remes (1999, p. 230), que se refiere a que al tener el control político diversos partidos en la óptica multinivel se producen “gobiernos yuxtapuestos como aquellos municipios que son controlados por un partido diferente del partido que gobierna el estado”. Este pluralismo puede ser positivo para la democracia, ya que no necesariamente afecta la gobernabilidad, pero sí aumenta la diversidad de actores en los niveles de gobiernos. Es decir, es posible que en niveles inferiores de gobierno, como el municipal, se aumente el pluralismo político partidista sin que esto afecte la efectividad y eficiencia en el proceso de toma de decisiones.

Desde la perspectiva de los estudios de democracia y del territorio, aquí se plantea que la descentralización de la democracia no es nociva, sino más bien se trata de un aporte relevante a favor de la calidad de esta, ya que fomenta el desarrollo de los espacios subnacionales, una mayor cercanía de los electores con los candidatos y ganadores de los puestos municipales, mayor transparencia y rendición de cuentas.

Desde esta perspectiva teórica se pretende analizar las posibles consecuencias del nuevo escenario electoral costarricense con el objetivo de tratar de comprender las relaciones del sistema de partidos multinivel a través de indicadores, que proporcionan pistas sobre los escenarios electorales venideros a nivel municipal, pero también para el sistema electoral y de partidos costarricense.

Este artículo se enmarca dentro de los estudios sobre competencia multinivel, es decir, se presenta una relación entre la competencia electoral-partidista y del territorio. La formación de nuevos tipos de electorados son aspectos cruciales para la construcción de la ciudadanía democrática, como lo señalan Montero y Gunther (2003, p. 5) “La tendencia hacia la devolución de la autoridad gubernamental del centro a las regiones o niveles locales de gobierno en muchos países produce nuevos retos asociados con la competencia electoral tanto en los niveles nacionales como subnacionales”.

---

4 “Hay gobierno dividido cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes” (Colomer 2007, p. 197).

A continuación se presenta una serie de indicadores del sistema de partidos que buscan acercarse al análisis multinivel de ese. Para esta descripción del sistema de partidos multinivel se utilizan principalmente resultados electorales en dos formas centrales: la medición de los índices utilizados compaginando las elecciones (presidentes/alcaldes) y la identificación de la presencia de organizaciones políticas locales en la competencia multinivel.

## II. INDICADORES DEL SISTEMA DE PARTIDOS MULTINIVEL<sup>5</sup>

El objetivo de este acápite es describir el sistema de partidos multinivel costarricense a partir de los indicadores más importantes que se han desarrollado para el estudio de los sistemas de partidos, integrando constantemente en el análisis una perspectiva de la competencia territorial y teniendo en cuenta las particularidades de los partidos y la competencia local que caracterizan a Costa Rica.

En investigaciones anteriores se evidenció que en los países con organización política unitaria es posible que existan dinámicas de competencia distintas a nivel nacional y que, cuando se produce descentralización de la competencia, es viable encontrar una mayor cantidad de actores que se disputan este poder político. No obstante, estos actores compiten en un espacio electoral multinivel y su presencia evidencia características del sistema de partidos obviadas anteriormente por los estudios netamente nacionales, ya que no se reproducen en estos niveles inferiores que es necesario continuar explorando (Cascante, 2014).

Para alcanzar estas mediciones se sigue la línea propuesta por Sartori (2009) poniendo énfasis en la forma como se deben de contar los partidos, debido al peso que tienen en la competencia, para medir la fragmentación. En este orden de ideas no todos los partidos que se inscriben para obtener puesto de elección popular son relevantes, esto se mide de acuerdo al peso (caudal electoral) que obtienen los partidos políticos en la elección y se utiliza la fragmentación a través del número efectivo de partidos (NEP)<sup>6</sup>.

Esta medida es especialmente importante en la coyuntura política en la que se encuentra Costa Rica actualmente y en la que existe una sensación de rechazo entre la población

---

5 Para el cálculo de datos agregados a nivel municipal solo se utilizaron los resultados de las elecciones para alcalde.

6 Para calcular el número efectivo de partidos tanto a nivel nacional como subnacional se utiliza la fórmula de Laakso y Taagapera (1979), basada en el cálculo de Fragmentación de Rae (1967), donde  $F = 1 - \sum(v_i)^2$ ,  $NEP = 1/(1-F)$  (Gibson y Suárez-Cao, 2007). Este índice calcula el nivel de congruencia que existe entre el Número Efectivo de Partidos Electoral (NEP) de las elecciones presidenciales y el NEP en cada uno de los 81 municipios para las elecciones de alcalde, por año.

debido al elevado número de partidos políticos que compiten por los puestos de elección popular; no obstante, como se verá más adelante, el aumento en la cantidad de partidos políticos en competencia no necesariamente afecta en la misma medida la fragmentación del sistema. Así mismo, en las elecciones municipales no se reproducen los patrones de competencia nacionales.

Un error común al estudiar el sistema de partidos multinivel es asumir que a nivel local se reproduce en menor escala el comportamiento del sistema a nivel nacional. Teniendo en cuenta las particularidades propias de la competencia dentro del territorio costarricense, la presente investigación se basa en cálculos específicos para cada uno de los cantones del país<sup>7</sup>.

Siguiendo las normas para contar de Sartori (2009), hay siete clases de sistema de partidos: a) de partido único, b) de partido hegemónico, c) de partido predominante, d) bipartidista, e) de pluralismo limitado (con un NEP en torno a 5), f) de pluralismo extremo, g) de atomización. De acuerdo con cálculos realizados del NEP, es posible clasificar cada uno de los escenarios tanto a nivel presidencial como en los 81 cantones para las elecciones 2002, 2006, 2010 y 2014. Según se señaló al inicio, no fue posible realizar el cálculo del NEP de los 81 cantones, pero se espera que se continúe actualizando la información en futuras investigaciones (tabla 3).

En general, se observa un comportamiento similar entre el nivel nacional y la mayoría de los cantones. Aunque sí es posible observar variaciones especialmente en la reducción del número de partidos en competencia por las alcaldías. Es distintivo también que en algunos municipios se observan casos de pluralismo extremo (más de 5 partidos efectivos en la competencia) lo que ha sobrepasado, hasta ahora, la competencia en el nivel nacional.

---

7 En la base de datos original se encuentra calculado el NEP para los 81 cantones del país; no obstante, para efectos de este artículo se presenta una serie de resúmenes de este indicador que faciliten la lectura.

Tabla 3

*Clasificación del sistema de partidos de acuerdo a la fragmentación*

Año de elección	Clasificación	
	Elección presidencial	Elección municipal
2002	Pluralista limitado	Pluralista extremo: 1 Pluralista limitado: 62 Bipartidista: 18
2006	Bipartidista	Pluralista extremo: 2 Pluralista limitado: 48 Bipartidista: 29 Unipartidista: 1
2010	Pluralista limitado	Pluralista extremo: 4 Pluralista limitado: 50 Bipartidista: 27
2014	Pluralista limitado	

*Nota:* Construcción propia con base en datos electorales.

Observando con detenimiento los datos de la clasificación de la cantidad de partidos de peso a través del NEP y las categorías propuestas por Sartori (2009) en cada uno de los municipios se evidencia que no en todos los cantones los partidos inscritos son los mismos y que el peso del caudal electoral de los partidos también varía a lo largo del territorio. El analizar el NEP de esta manera nos brinda algunas pistas sobre el sistema de partidos costarricense, incluyendo en el análisis el nivel subnacional de competencia y la variabilidad de posibilidades de configuración de la competencia que se producen en el territorio.

Para una medida más adecuada del sistema de partidos multinivel se ha desarrollado un índice que pretende ser más eficiente en analizar la relación entre los niveles de elección, el índice de congruencia (IC)<sup>8</sup>; con este indicador es posible observar la estructura de la competencia en los diferentes niveles, la cantidad de partidos que son relevantes y las semejanzas o diferencias que existen a lo largo del territorio para determinar el grado de congruencia de la interacción existente entre el nivel nacional y el subnacional del

8  $IC = [1/N * \sum (s_i - n)^2 + 1/(N-1) * \sum (s_i - \text{promedio}(s))^2]$ , donde N: número de sistemas subnacionales, n: número efectivo de partidos a nivel nacional, s: número efectivo de partidos a nivel subnacional.

sistema de partidos a través del NEP; con ello se muestra en qué medida la competencia de uno y otro nivel se corresponden. Se busca visualizar si el sistema de partidos compete de manera similar en el nivel nacional y en el nivel subnacional, a través de una medición comparativa de la estructura de la competencia partidista en los niveles nacional y subnacional (Gibson y Suárez-Cao, 2010).

El IC está conformado por la suma de las medidas de congruencia: 1) la diferencia promedio entre los NEP nacional y subnacional (estudia la interacción vertical o diferencia entre los resultados electorales en los niveles del sistema), así mismo como, 2) la varianza que es la diferencia entre los NEP de las elecciones municipales (analiza la interacción horizontal que se produce entre las unidades territoriales, es decir, la varianza detalla cómo varía el NEP a lo largo del territorio analizado) (Gibson y Suárez-Cao, 2010).

Los casos con una competencia multinivel congruente son aquellos en que el IC es menor a 1; mientras, los que tengan una competencia multinivel incongruente son aquellos donde el IC es mayor a 1. Aunque el IC no cuenta con un tope en el cálculo, es necesario calibrarlo para determinar un punto en que el índice se vuelve demasiado alto, es decir, incongruente. A partir de que el IC alcanza más de 1, la diferencia entre la fragmentación de la competencia, ya sea entre los dos niveles o a lo largo del territorio en las elecciones subnacionales, es suficientemente alta para determinar los casos como incongruentes. En la tabla 4 se observa que el índice es sistemáticamente mayor a 1, esto quiere decir que durante el periodo de estudio se evidencia un sistema de partidos multinivel incongruente; además, se observa que la razón de la incongruencia se debe al componente del IC denominado varianza; es decir, que el comportamiento del NEP varía a lo largo de los cantones costarricenses, lo que se relaciona directamente con la clasificación del NEP presentada anteriormente para cada uno de los cantones. Es necesario ampliar el análisis para incluir los resultados de los procesos del 2016.

Tabla 4  
*Índice de Congruencia*

Año	Diferencia promedio	Varianza	IC
2002	0,01	1,75	1,76
2006	0,02	2,82	2,84
2010	0,00	1,08	1,08

*Nota:* Construcción propia con base en datos electorales.



Estos primeros datos analizados evidencian las amplias diferencias que es posible observar en la distribución territorial de los apoyos, que además en este análisis se concentran únicamente en las elecciones de los alcaldes en los 81 cantones costarricenses<sup>9</sup>. Más allá del comportamiento del voto en la configuración del sistema de partidos multinivel, de manera general, en Costa Rica el electorado muestra altos niveles de apatía que se evidencian observando los bajos niveles de participación y que se agudizan en las elecciones subnacionales.

El abstencionismo es lo opuesto a la participación electoral; es decir, es la medida del sector de la población capacitada para votar que no se presenta en las urnas. Aunque el abstencionismo puede ser estructural y ser resultado de procesos migratorios, la falta de posibilidades para emitir el voto en el extranjero, omisiones en el padrón electoral, entre otros. En Costa Rica, se ha analizado como un creciente problema a partir de 1998 más relacionado con desinterés por la política electoral (Nohlen, 2003; Raventón et al., 2005). A nivel municipal es un problema aún mayor, como es posible observar en la tabla 5, los elevados niveles de abstencionismo muestran la baja participación de los votantes en las elecciones de alcalde, que hasta ahora estaban separadas en algunos meses, pero se mantenían en el mismo año de las nacionales. Esto quiere decir que al separar las elecciones municipales de las nacionales, en promedio, menos de un 30% de los electores está eligiendo directamente a sus alcaldes<sup>10</sup>.

Tabla 5

*Porcentajes de abstencionismo*

Año/Tipo de elección	Porcentaje de Abstencionismo	
	1era ronda	2da Ronda
2002		
Nacionales	31,2	40
Municipales	78	
2006		
Nacionales	33,6	
Municipales	76,2	
2010		
Nacionales	30,9	
Municipales	72	
2014		
Nacionales	31,8	43
2016		
Municipales	64,8	

*Nota:* Construcción propia con base en datos del TSE.

9 En caso de querer incluir un análisis similar para los concejales es posible hacerlo utilizando el mismo índice, pero se recomienda relacionarlo con el NEP para la Asamblea Legislativa.

10 Es importante dejar claro que estos son datos promediados y que hay cantones donde la participación es mayor.

Las elecciones municipales del 2016 muestran un aumento de 8 puntos en la participación, que además parece constante desde el 2002, lo que puede demostrar que paulatinamente los costarricenses entienden la importancia de las elecciones municipales y sus características particulares.

Es de suma importancia continuar con el monitoreo del abstencionismo en las próximas elecciones municipales, que como ya se mencionó, se realizarán 2 años después de las nacionales e incluirán todos los puestos municipales a elección popular, que según se vio al inicio, es una cantidad muy elevada de puestos. El problema de mantener niveles de participación tan reducidos es que estos puestos hasta ahora han sido elegidos por un porcentaje bastante reducido de los electores costarricenses; no obstante, puede ser que paulatinamente esto se vaya revertiendo y que cada vez más costarricenses se acerquen a las urnas para elegir a sus representantes locales.

Ahora bien, también es importante mirar los partidos políticos que han ganado alcaldías en Costa Rica. De la tabla 6 se puede extraer mucha información muy interesante para las últimas cuatro elecciones de alcaldes. En primer lugar, el dominio del Partido Liberación Nacional (PLN) a nivel territorial, llegando a controlar 60 alcaldías en el 2010, aunque con una disminución del caudal en el 2016. Entre el 2002 y el 2010 el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) había sufrido una pérdida sistemática del control de las alcaldías; no obstante se observa un repunte en el 2016 con 14 alcaldías.

Tabla 6  
*Partidos que ganaron alcaldías*

Partido Político	Elecciones 2002	Elecciones 2006	Elecciones 2010	Elecciones 2016
<b>Nacionales</b>				
Renovación Costarricense	1		1	
Partido Liberación Nacional	27	59	60	48
Partido Acción Ciudadana	1	5	6	6
Partido Accesibilidad sin Exclusión			2	
Partido Unidad Social Cristiana	47	11	8	14
Independiente Obrero	1			
Movimiento Libertario		1	2	
Unión para el Cambio		1		
Unión Nacional		1		
Organización Laborista de Aguirre		1		
Frente Amplio				1
<b>Locales</b>				
Auténtico Paraiseño	1			
Guanacaste Independiente	1			
Acción Cantonal Siquirres Independiente		1		
Yunta Progresista Escazuceña			1	1
Curridabat Siglo XXI	1	1	1	1
Partido Del Sol	1			
Alianza por San José				1
Coalición Gente Montes de Oca				1
Partido Auténtico Limonense				1

*Nota:* Construcción propia con base en datos del TSE.

Adicionalmente, con respecto a los actores relevantes del sistema de partidos nacional, también llama la atención que el Partido Acción Ciudadana (PAC) que actualmente se encuentra en la Presidencia de la República, hasta ahora no ha logrado aumentar el caudal de presencia local en las alcaldías. Finalmente, un rasgo característico de la competencia partidista a nivel municipal en Costa Rica es la capacidad de los partidos políticos locales de obtener alcaldías<sup>11</sup>.

Vale la pena detener el análisis en el estudio de la presencia de los partidos políticos locales en la competencia por las elecciones municipales. Costa Rica cuenta con la característica particular de permitir en el Código Electoral la participación de partidos políticos locales en la competencia por los puestos de elección municipal<sup>12</sup>. En la tabla 7 se observa la cantidad de partidos políticos locales que participaron en las elecciones de alcaldes y la media del porcentaje de votos que obtienen. Adicionalmente, se observa que casi todos los partidos locales compiten en un solo cantón.

Tabla 7

*Número de partidos políticos locales, año de elección y media de votos obtenidos*

Año	Número de partidos políticos locales	Media del porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos locales	Cantidad de organizaciones que compiten en un solo municipio	Cantidad de organizaciones que compiten en más de un municipio
2002	20	17,74	20	0
2006	22	18,58	20	2
2010	35	20,64	32	3
2016	29	19,48	29	0

*Nota:* Construcción propia con base en datos del TSE.

Una mirada histórica a estos datos remite a la tabla 8 donde se evidencia que hay un 13% de estos partidos políticos locales que compiten en más de una elección, es decir, que sobreviven en el tiempo en las últimas 4 elecciones. En este sentido existe una mayoría de partidos que pueden ser formados coyunturalmente, pero otra cantidad importante que se mantiene para continuar en la competencia electoral. La permanencia en el tiempo se encuentra ligada a la capacidad del partido de obtener puestos de elección popular, los incentivos que proporciona el sistema electoral y los recursos tanto sistémicos como sociales con los que cuenta el partido en cada cantón.

11 Aunque pueda parecer un número reducido de partidos, se ha demostrado en otras investigaciones que este fenómeno no necesariamente se reproduce en todos los sistemas de partidos y es importante para el análisis (Cascante, 2014).

12 Un amplio debate sobre la manera en que la legislación electoral impacta el tipo de competencia multinivel es posible encontrarlo en Cascante (2014).

Tabla 8

*Cantidad de organizaciones políticas locales presente en más de una elección*

Cantidad de partidos políticos locales presentes en más de una elección	Porcentaje del total de partidos políticos locales	Cantidad de partidos políticos locales presentes en más de una elección consecutiva
14	13,86	8

*Nota:* Construcción propia con datos de las elecciones 2002, 2006, 2010 y 2016 del TSE.

De acuerdo con los datos proporcionados en Cascante (2014), la competencia multinivel en Costa Rica se caracteriza por una “competencia descentralizada”, esto se refiere a que la presencia de partidos políticos locales aunada a un IC incongruente presenta una diferenciación de la fragmentación y de los actores de la competencia local con la nacional. Es claro que en ese sentido la competencia a nivel local tiene un impacto importante, tanto en las elecciones como en la toma de decisiones, ya que existen actores que compiten solamente en este nivel y atraen mayor atención a la política netamente local; a pesar de esto, los niveles de participación en elecciones netamente locales como las de alcalde han sido muy reducidos.

Si se toman en cuenta los datos del abstencionismo en las elecciones aunados con la estructura de la competencia, parece evidenciarse que hasta ahora las elecciones para las municipalidades son consideradas por los costarricenses como de segunda categoría, pero que paulatinamente se pueden observar cambios a favor de una mayor participación. Para Vargas (2003) esto se debe a que los servicios municipales se encuentran muy limitados en comparación con el gobierno nacional.

Así, la descentralización de la competencia representa un tipo de competencia partidista pluralista que no necesariamente genera ingobernabilidad, ya que permite una diversidad de actores en lo que De Remes (1999, p. 225) denomina “gobiernos yuxtapuestos”; siguiendo las investigaciones de este autor se pretende: “demostrar cómo la política local, y en particular los procesos electorales locales, pueden contribuir paso a paso a la democratización del sistema político”, evidenciando que a pesar de la centralización de la política en los países latinoamericanos no se ha logrado “eliminar todas las fuentes de disenso y pluralidad”.

De acuerdo con esta línea de investigación, la pluralidad política en los espacios locales es beneficiosa para la calidad de la democracia, ya que genera un enriquecimiento del debate local, sin que necesariamente se produzca ingobernabilidad debido a la independencia administrativa que existe entre los niveles y que permite fomentar mayor

transparencia cuando se producen gobiernos yuxtapuestos de diversos partidos. Este artículo pretende denotar la importancia que tienen los procesos electorales municipales con mayor participación de la ciudadanía y la relevancia de los temas locales para mejorar la calidad de la democracia costarricense.

### III. CONCLUSIONES

La conclusión más importante de este artículo es que es necesario estudiar los sistemas de partidos incluyendo en el análisis el nivel subnacional de competencia. A través de un adecuado estudio de la competencia en las unidades territoriales es posible obtener una imagen más completa del comportamiento de los partidos en el sistema, tanto a nivel nacional como subnacional.

Una mayor y mejor calidad de la investigación sobre las elecciones municipales es un aporte importante para que el resto de la población se inserte en el debate sobre la relevancia que tiene lo municipal para fortalecer la calidad de la democracia del país, debido a que en este espacio es posible un acercamiento mayor a la ciudadanía y una participación de actores políticos locales.

A pesar de la complejidad que representa la inclusión de la competencia de los cantones en el análisis del sistema de partidos, sin la mirada adecuada sobre la competencia en el territorio es imposible llegar a conclusiones certeras con respecto a un sistema de partidos; en otras palabras, la competencia en el territorio es importante y complementa el panorama de los procesos políticos que suceden a nivel nacional y se convierte en la base para un debate más informado.

Siguiendo con este argumento, con la inclusión del IC, herramienta diseñada para el estudio de las particularidades de la competencia nacional y subnacional, es posible concluir que el sistema de partidos costarricense es incongruente debido a una constante variación del NEP a lo largo de los cantones en competencia por las alcaldías. Adicionalmente, como ya había quedado en evidencia en Cascante (2014), la presencia de partidos políticos locales en la competencia por las alcaldías evidencia la continuación del proceso de descentralización de esta, permitiendo observar las dinámicas particulares de la contienda en el territorio que asiente la existencia de gobiernos yuxtapuestos y que es necesario que se analice adecuadamente desde la academia.

Los resultados de las elecciones municipales de 2016 son de sumo interés para quienes investigan. Se observan algunos indicadores de cambio como la paulatina reducción del abstencionismo municipal y algunas variaciones con respecto a la estructura de la competencia con respecto a los últimos 3 años.

Los esfuerzos que se han venido dando desde el Tribunal Supremo de Elecciones tratan de fortalecer las elecciones municipales dotándolas de una identidad propia. La primera de las reformas que ha fortalecido adecuadamente el accionar municipal fue la posibilidad de elegir directamente a los alcaldes con miras a fomentar una mayor transparencia y rendición de cuentas.

La segunda es elegir a todos los puestos municipales en una misma fecha separada por dos años de las elecciones nacionales. Esta decisión trata de darle una importancia distinta a los gobiernos municipales. Es evidente que los procesos para fortalecer con una identidad propia a las elecciones municipales son un esfuerzo de la administración electoral que busca beneficiar a los actores locales y fomentar la calidad de la democracia, así como tratar de que la población retome la participación de la política partidista a nivel local.

## LITERATURA CONSULTADA

- Asamblea Nacional Constituyente (Constitución, 1949). Constitución política de la República de Costa Rica. Publicado en la Colección de Leyes y Decretos Segundo Semestre, Tomo 2.
- Artiga, A. (2000). *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador: FUNDAUNGO.
- Bartolini, S. (1988). Partidos y Sistemas de Partidos. En: Pasquino, G. et al. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Brenes, M.M. (Enero-Junio, 2006). Abstencionismo en las elecciones municipales. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 1-19.
- Cascante, M.J. (2014). La competencia multinivel en Costa Rica (2002-2010). En Freidenberg, F. y Suárez-Cao, J. *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca.
- Colomer, J. (2007). *Instituciones políticas*. Madrid, España: Editorial Ariel.
- Costa Rica (Código, 1998). Código municipal. Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998. Publicada en La Gaceta N° 94 del 18 de mayo.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (2015). *Plan General de Elecciones*. Aprobado por el TSE en Sesión Ordinaria n.º 89-2015 del 8 de octubre.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Portal Web. Recuperado de <http://www.tse.go.cr>

- De Remes, A. (1999). Gobiernos Yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. *Política y gobierno*, 6(1), 225-253.
- Freidenberg, F. y Suárez-Cao, J. (2014). *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca.
- Gibson, E. y Suárez-Cao, J. (Octubre, 2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Forthcoming in Comparative Politics*, 43(1), 21-39.
- Lakkso, M. y Taagapera, R. (Abril, 1979). Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Montero, J. R. y Gunther, R. (2003). Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica. *Working paper*, 12.
- Nohlen, D. (2003). *Sistemas electorales y reforma electoral*. Ponencia presentada en el Primer Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad y Resolución de Conflictos. México: IFE/TRIFE/UNAM.
- Raventós, C. y otros (2005). *Abstencionistas en Costa Rica ¿quiénes son y por qué no votan?* San José: Editorial UCR/IIDH/CAPEL.
- Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Sartori, G. (2009). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Segunda edición. Madrid: Alianza Editorial.
- Vargas, J.P. (2003). De la representación política a la participación ciudadana: El camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 29 (1-2), 7-67.

RESCESIÓN

JURISPRUDENCIAL





# El Juez Electoral y las elecciones municipales de 2016

Andrei Cambronero Torres\*



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 30 de mayo de 2016.

**Revisión, corrección y aprobación:** 12 de julio de 2016.

**Resumen:** Expone la dinámica de la producción jurisprudencial del Tribunal Supremo de Elecciones, desde la creación del recurso de amparo electoral, pasando por una visión pragmática de tutela, hasta la reorganización interna con el establecimiento de una Sección Especializada para la resolver en primera instancia las denuncias por beligerancia política y cancelar credenciales a los funcionarios municipales de elección popular.

**Palabras clave:** Justicia electoral / Jurisdicción electoral / Juez electoral / Resoluciones electorales / Recurso contencioso electoral / Derecho procesal electoral / Derecho electoral / Tribunal Supremo de Elecciones.

**Abstract:** The work presents the dynamics of jurisprudence production of the Supreme Tribunal of Elections from the creation of the electoral writ of protection, through a pragmatic view of tutelage up to an internal reorganization, which led to the creation of a Specialized Section for the resolution, first instance, of the reports of political belligerence and the cancelation of credentials of electoral municipal employees.

**Key Words:** Electoral justice / Electoral jurisdiction / Electoral judge / Electoral resolutions Electoral contentious recourse / Electoral procedural law / Electoral law / Supreme Tribunal of Elections.

\* Costarricense, abogado y criminólogo, correo: [acambronero@tse.go.cr](mailto:acambronero@tse.go.cr) Egresado del doctorado en Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR). Magíster en Justicia Constitucional (UCR). Licenciado en Derecho (UCR), bachiller en Ciencias Criminológicas (UNED) y diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos, Universidad de Pisa, Italia. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones y profesor de Filosofía del Derecho e Introducción al Estudio del Derecho en la UCR.

## I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

El posicionamiento del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como juez especializado de la República ha dependido, en gran parte, del accionar del propio Órgano Constitucional. Desde la creación pretoriana del recurso de amparo electoral<sup>1</sup>, pasando por una visión pragmática de tutela (en la que el principio de taxatividad de los recursos cede ante la imperiosa necesidad de contar con un mecanismo ágil y sencillo para pedir la reconsideración de fallos sancionatorios<sup>2</sup>), hasta la reorganización interna que supuso la creación de una Sección Especializada para la resolución –en primera instancia– de las denuncias por beligerancia política y de las cancelaciones de credenciales de funcionarios municipales de elección popular<sup>3</sup>; son muestras de que, en la terminología de Brenes (2013), el Juez Electoral ha sido proactivo en la conceptualización y el diseño de su jurisdicción.

A criterio de quien escribe estas líneas, la evolución de la jurisdicción electoral ha estado marcada por dos derroteros: a) receptación de parámetros internacionales sobre tutela de derechos humanos; y, b) un abordaje de los conflictos propios de su espectro competencial desde un enfoque cada vez más dinámico (o si se quiere realista) del derecho.

Tratándose del primer referente, vale decir que la Magistratura Electoral, con frecuencia, sustenta sus fallos en normas de derecho internacional: en las sentencias relativas a la inobservancia del principio de inocencia (en las que se discutió si una agrupación política podría limitar la postulación de correligionarios con causas penales en curso), el TSE invocó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup>. De igual modo, en las resoluciones acerca de denuncias en las que se pedía a la Autoridad Electoral controlar la propaganda de ciertas tendencias, se precisó que no era dable la censura de tales mensajes y que “esos linderos del ámbito del control de este Tribunal sobre los mensajes políticos solo podrían traspasarse –de manera legítima– en situaciones extraordinarias, como las que indica el párrafo quinto del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. (TSE, Res. 3426-E7-2013)

El polifacético germano Goethe afirmaba “gris es la teoría y verde el árbol de la vida”, con lo que hacía un llamado de atención: cualquier construcción teórica es limitada. La sociedad es compleja y vasta, siempre que se trate de explicarla se hará un ejercicio de

---

1 Ver resolución 303-E-2000.

2 Ver sentencia 6290-E6-2011.

3 Decreto del TSE nº 5-2016.

4 Este criterio se aplicó, entre otras, en las sentencias nº 5391-E1-2015, 5313-E1-2015, 5250-E1-2015 y 5211-E1-2015.

grandes aspiraciones pero cortos alcances. Del derecho se puede señalar algo similar: la norma (y el entramado jurídico en general) es, a decir de Kelsen (1974), un marco; dentro de los límites fijados por el enunciado normativo, el operador tiene un ámbito de decisión<sup>5</sup>. Más allá de un mero ejercicio automático (como sostenían los formalistas<sup>6</sup>), la labor jurídica supone ejercicios intelectivos complejos. El Juez Electoral es, en mayor o menor medida, un protagonista creativo.

Ahora bien, la producción jurisprudencial del TSE muestra, en el último tiempo, no solo una interiorización de la norma como marco, sino, además, evidencia que el Juez Electoral tiene consciencia del contexto sociopolítico en el que se suscita el conflicto que le corresponde arbitrar y de cuáles son los efectos prácticos de sus sentencias. Esa “sensibilidad” lo divorcia del positivismo ortodoxo, pero también lo distancia del positivismo metodológico, ubicándolo entonces en una postura más cercana al realismo jurídico (pauta que párrafos antes denominamos derrotero b).

En ese orden de ideas, la sentencia n° 4578-E6-2015 es elocuente en mostrar cómo el TSE incorpora a su valoración jurisdiccional aspectos de la dinámica social. En el marco del proceso electoral municipal recién pasado, un ciudadano planteó una denuncia contra un funcionario de la Municipalidad de San José que ocupaba un cargo de “gerente”. Según el interesado –y de acuerdo con el artículo 146 del Código Electoral– a quienes ocupen cargos de gerencia en las instituciones públicas les alcanza la restricción a la participación política de mayor intensidad; sea, solo se les permite emitir el voto el día de las elecciones<sup>7</sup>.

Sin embargo, la autoridad electoral determinó que tal prohibición se impone en razón de las tareas que desempeñe el funcionario y no simplemente por la denominación del cargo. En específico, en el citado pronunciamiento se razonó:

...cierto es que en el párrafo segundo del artículo 146 del Código Electoral se señala que los gerentes de todo ente público estatal tienen prohibido “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 otros términos, es claro que tales funcionarios públicos tienen prohibición absoluta de participar en asuntos político-electorales. Pese a

5 Hart citado por Haba, en similar sentido, habla de los componentes “núcleo” y “penumbra”, siendo este último un espacio en el que hay cabida a la interpretación. Debate aparte –y fuera de los fines de este artículo– suscita el cómo de esa interpretación. Para un acercamiento resumido de la cuestión ver Haba, 2007.

6 Para una síntesis de esta corriente, se recomienda ver Nino, 2003.

7 Sobre los tipos de prohibición puede consultarse, entre otros, a Cambronero (2012).

ello, es improcedente quedarse en una lectura literal de la norma pues, como ocurre en este caso, la sola denominación del cargo no es suficiente para concluir que un determinado funcionario está obligado a la abstención total de actividades políticas.

En efecto, dentro de la estructura de las instituciones públicas, de un tiempo a esta parte, se han creado cargos de nivel medio—e incluso bajo— cuya denominación es la de “gerente”; esto responde, entre otras razones, a una influencia del modelo gerencial (de matriz predominantemente privada) respecto del aparato estatal. Ahora bien, cuando el artículo 146, en su párrafo segundo, referencia a los gerentes de los entes públicos estatales, lo hace particularmente para el caso de los funcionarios ejecutivos del gobierno superior y central de la respectiva dependencia pública, con lo que lo trascendental no es la nomenclatura sino el contenido material del puesto: el acento está en la jerarquía y funciones atribuidas.

Como puede observarse, el Juez Electoral refiere cambios en la forma en que se categorizan los cargos en la estructura pública y, a partir de ello, “lee” la norma: no basta con la etiqueta “gerente”, es necesario analizar cómo se comporta, de hecho, el puesto.

Ese dinamismo del fenómeno electoral —que no se puede divorciar de lo sociopolítico— lleva a que, luego de un evento comicial, sea necesario analizar cuáles fueron los aportes de la labor jurisdiccional al capital jurídico del derecho electoral. Así, resulta oportuno hacer un repaso por algunos precedentes concretos y líneas jurisprudenciales que, con motivo de la elección de autoridades locales para el cuatrienio 2016-2020, emitió el TSE.

## II. LA GESTIÓN DE QUEJA

Por regla de principio, los conflictos suscitados en la dinámica propia de una asamblea partidaria pueden someterse a conocimiento del Juez Electoral a través de dos institutos: a) el recurso de amparo electoral; y, b) la acción de nulidad.

En términos generales, la gestión de amparo supone un mecanismo ágil y sencillo para reclamar lesiones (o amenazas) a derechos fundamentales político-electorales, mientras que la acción de nulidad supone la vía idónea para reclamos en los que el reproche se base en argumentos de mera legalidad (numerales 225 y 233 del Código Electoral). En suma, el diseño normativo bifurca las posibilidades de reclamo: 1) jurisdicción de las libertades electorales; y, 2) contencioso- electoral de legalidad.

Ahora bien, en la dinámica partidaria se dan casos en los que las incorrecciones cometidas pueden ser combatidas ora como lesiones de constitucional relevancia, ora como vicios con incidencia en legalidad; por ejemplo, hacia finales de 2012, el secretario general de una agrupación política inscrita a escala nacional presentó –casi simultáneamente– un recurso de amparo electoral y una acción de nulidad en los que reclamaba prácticamente el mismo punto: la asamblea superior de su partido lo había destituido sin darle las garantías del debido proceso.

Así, la sentencia que resolvió la gestión de amparo declaró con lugar el recurso y en el fallo sobre la acción de nulidad se rechazó de plano el punto sobre el debido proceso, al carecer de interés (la pretensión fue satisfecha con la resolución del amparo)<sup>8</sup>.

En este punto importa señalar que esa dualidad de tutela no se aplicaba a todo tipo de asambleas partidarias. Al definir el objeto de la acción de nulidad, el legislador lo delimitó a aquellas asambleas partidarias relacionadas con la elección de candidaturas a cargos de elección popular o con la designación de autoridades internas, generándose la siguiente incógnita: ¿cuál es el mecanismo para cuestionar las transgresiones al bloque de legalidad, ocurridas en actos partidarios que no pueden encuadrarse dentro del objeto de la acción?

Tal duda fue disipada por el TSE, en la resolución n° 1457-E2-2015, al indicar:

En suma, si un asambleísta considera que se han dado incorrecciones en una asamblea de la que fue parte, y estas versan sobre aspectos distintos a los tutelados por la acción de nulidad, el reclamo debe tramitarse ante el Registro Electoral y a título de queja. Contra lo resuelto por esa instancia, cabe el recurso de apelación electoral ante este Pleno, en su condición de juez especializado.

Con ese pronunciamiento, la Magistratura Electoral genera un nuevo procedimiento: la queja. En un sistema político democrático, los ámbitos de inmunidad del poder (ya no solo del Estado como lo planteaba García de Enterría<sup>9</sup>, sino de toda estructura) deben irse reduciendo; en la dinámica electoral, las agrupaciones políticas se colocan en una posición asimétrica frente a sus correligionarios, por lo que el poder público debe asegurar la existencia de mecanismos que permitan su control.

Partiendo de esa lógica tuitiva, el TSE integró el ordenamiento jurídico y, con base en las atribuciones legales del Registro Electoral (poder-deber de garantizar el cumplimiento

8 Ver resoluciones n° 1049-E2-2013, 605-E2-2013 y 053-E1-2013.

9 Para este tópico consultar García, 1995.

del bloque de legalidad en sus dimensiones formal y material), precisó la forma en que un militante puede hacer reclamos sobre la legalidad de aquellas actuaciones de su agrupación que escapaban al objeto de la acción de nulidad.

Por último, es oportuno indicar que si bien –en el citado precedente– se establecieron algunos aspectos propios del trámite de la queja (plazo para su interposición y posibilidad de recurrir la decisión de la Dirección del Registro Electoral<sup>10</sup>), lo cierto es que aún es prematuro un análisis de cómo se ha comportado la figura. En una segunda etapa<sup>11</sup> –la de consolidación del procedimiento– corresponderá a la referida Dirección, de la mano de las fuentes indicadas en el numeral 3 del Código Electoral, crear las condiciones propias para su operacionalización.

### III. RENUNCIA A LA VÍA PARTIDARIA

Un aspecto de relevancia procesal que se clarificó en el contexto de las elecciones municipales de 2016 fue la renuncia voluntaria de los militantes a la vía interna partidaria. A partir de un caso concreto, la Magistratura Electoral estableció una regla jurídica procedimental relativa al *iter* recursivo del que puede echar mano cualquier ciudadano afiliado a una agrupación política.

Un militante, con aspiraciones a inscribir una candidatura a un cargo municipal de elección popular, fue suspendido –por el Tribunal de Ética y Disciplina partidario– de su militancia. En su momento, tal decisión fue cuestionada ante la justicia electoral, desestimándose el respectivo proceso contencioso-electoral<sup>12</sup>.

Sin embargo, el interesado trató de reabrir la discusión del punto aduciendo que existían nuevas violaciones, pues luego de la sentencia de la sede electoral (en la que resultó perdedor) instó a la vía impugnativa interna, sea, acudió al Tribunal de Alzada partidario a combatir la resolución del Tribunal de Ética y Disciplina que, como se indicó, la Autoridad Electoral había considerado legítima.

En ese contexto y ante una gestión en la que se cuestionaban las actuaciones del referido órgano de alzada, el TSE aclaró lo siguiente:

---

10 El TSE, en la sentencia n° 1457-E2-2015, señaló que los interesados deben interponer la queja dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la asamblea por combatir. De igual modo, se hizo ver que contra lo resuelto por la Dirección General del Registro Electoral cabe el recurso de apelación electoral, según lo regulado en los numerales 240 a 245 del Código de repetida mención.

11 Se entiende como primera etapa la de aparición del procedimiento.

12 Ver resolución n° 1337-E1-2015.

El Código Electoral establece que el agotamiento de los recursos internos –como paso previo a la presentación de un amparo electoral– es facultativo; sea, la persona que se considere agraviada en sus derechos fundamentales de contenido político electoral tiene la posibilidad de ejercitar (previamente a acudir a la justicia electoral) los mecanismos ordinarios internos para combatir tal afectación o, si lo prefiere, puede prescindir de ellos y recurrir directamente en amparo electoral (artículo 229).

En los asuntos relacionados con conflictos intrapartidarios, cuando un militante de una agrupación política decide, en el curso del proceso interno, judicializar su conflicto (esto es, traer su disconformidad a conocimiento del Tribunal Supremo de Elecciones) tácitamente renuncia a la vía interna, en tanto el fallo de la Magistratura Electoral –al ser la jurisdicción estatal prevalente– resuelve la controversia en definitiva, cerrándose la posibilidad de continuar con la discusión a través de los mecanismos de impugnación de la sede partidaria a los que hubiera podido acceder si, voluntariamente, no se hubiera optado por renunciar a ellos.

Específicamente, tratándose de los procesos disciplinarios en contra de militantes de partidos políticos (o aquellos que comporten la supresión de alguna prerrogativa o imposición de una carga) el ciudadano tiene amplias posibilidades de cuestionar las decisiones de los órganos políticos, de acuerdo con los regímenes de impugnación que se prevean en los respectivos instrumentos normativos partidarios, como paso previo a acudir ante esta Magistratura Electoral.

No obstante, si previo a agotar el iter recursivo interno se decide acudir directamente a este Colegiado, debe tenerse presente que la sentencia que se emita causará estado, pues sobre la controversia relativa a un determinado cuadro fáctico existirá cosa juzgada material. En otros términos, elegir la justicia electoral veda la posibilidad de que se conozca el punto ulteriormente y, por los tribunales de apelación o alzada del respectivo partido político,.

Admitir una postura contraria a lo señalado sería, en la práctica, permitir la creación de espacios donde los órganos partidarios de revisión pudieran emitir fallos eventualmente opuestos a lo resuelto por el Tribunal Supremo de Elecciones, contrariándose la supremacía que tiene la jurisdicción electoral sobre los actos de las agrupaciones políticas”. (TSE, Res. nº 2298-E1-2015)



De la sentencia parcialmente transcrita –aunque no se precise tal cual–, se concluye que en materia electoral, específicamente en lo relativo a los conflictos entre los militantes de una agrupación política y esta, opera el principio de “electa una vía”. En otros términos, el ciudadano puede acudir ante la justicia electoral –a través de un recurso de amparo– sin agotar los recursos internos, pero si lo hace debe estar consciente de que, de forma tácita, ha renunciado a los remedios partidarios a los que pudo haber accedido si no hubiera acudido directamente al Juez Electoral<sup>13</sup>.

#### IV. ASPECTOS DE LA DINÁMICA PARTIDARIA

Sobrado (2010, p. 17), con base en el marco constitucional costarricense, ha definido a las agrupaciones políticas como “interlocutores privilegiados del diálogo político e instrumento fundamental para canalizar la participación política ciudadana”, primacía sustentada, por ejemplo, en el monopolio que tienen estas asociaciones voluntarias de ciudadanos (artículo 49 del Código Electoral) para presentar candidaturas a cargos de elección popular<sup>14</sup>.

En consecuencia de lo anterior y a partir de un funcionamiento interno democrático, las agrupaciones políticas –de cara a un proceso electoral– se convierten en un espacio de disputa entre los correligionarios por alcanzar una nominación; esto, en no pocas ocasiones, redundando en un aumento de la litigiosidad ante el Organismo Electoral. La competencia por el poder suele generar fricciones que terminan por judicializarse a través de los diversos institutos de la justicia electoral.

Precisamente, en las elecciones municipales de 2016, tal escenario permitió al TSE pronunciarse sobre aspectos que, más allá de los casos concretos, potencian el principio democrático y lo armonizan con facultades políticas internas favorables a la disciplina y la cohesión partidarias. Las siguientes subsecciones estarán enfocadas a mostrar algunos precedentes emblemáticos de esos temas.

---

13 Esta situación solo opera tratándose de recursos de amparo electoral pues, por ejemplo, en la acción de nulidad el agotamiento de los recursos internos es un requisito de admisibilidad, con lo que el acceso directo al Juez Electoral –por tal vía– no es posible (ver artículo 235 del Código Electoral).

14 En el caso costarricense, el monopolio para la presentación de candidaturas a cargos electivos del gobierno nacional está constitucionalmente previsto; mientras que para los puestos municipales, la exclusividad para la postulación está impuesta en el estrado legal. Ver, entre otros, voto de la Sala Constitucional nº 456-2007.

## 1. DISCRECIONALIDAD POLÍTICA EN LA RATIFICACIÓN DE CANDIDATURAS

De acuerdo con el artículo 52 inciso k) del Código Electoral, la asamblea superior del partido –en su condición de autoridad máxima de este– es el órgano encargado de la ratificación de todas las candidaturas que se pretendan inscribir; sin embargo, de los 17 partidos inscritos a escala nacional, 15 de ellos –en ejercicio de su derecho de autorregulación– han determinado que las asambleas cantonales (u órganos consultivos cantonales) sean los que nominen ante la Asamblea Nacional a los candidatos para los cargos municipales de elección popular<sup>15</sup>. En contraposición, solo 2 agrupaciones inscritas a la referida escala (Integración Nacional y De los Trabajadores) establecen que el nombramiento de tales candidatos será realizado por su asamblea nacional<sup>16</sup>.

Ahora bien, en ese contexto, la asamblea superior no está obligada a ratificar automáticamente al ciudadano postulado por el órgano partidario local, pues ello significaría desconocer la discrecionalidad política con la que cuenta la estructura representativa máxima de la agrupación.

Esa doctrina, desarrollada desde el 2001 en precedentes como la resolución nº 1671-E-2001, fue ratificada en el recién pasado evento comicial pero, además, se remozó con precisiones acerca de los alcances de la citada discrecionalidad. En efecto, el Juez Electoral determinó que la asamblea superior puede rechazar nominaciones por razones metajurídicas: conveniencia y oportunidad, sin que ello deba ser tomado como una transgresión a los derechos fundamentales del correligionario postulado por el órgano cantonal.

Sobre ese punto, en la sentencia nº 4532-E1-2015, se precisó:

...la discrecionalidad política de la que goza una Asamblea Nacional para disentir –en todo o en parte– de las designaciones, por regla de principio no está sujeta a valoraciones estrictamente jurídicas; la objeción bien podría sustentarse en criterios de conveniencia y oportunidad, sin que ello suponga, per se, una actuación arbitraria o ilegítima.

15 Estas agrupaciones son: Accesibilidad sin Exclusión, Acción Ciudadana, Alianza Patriótica, Avance Nacional, Centro Democrático y Social, Frente Amplio, Liberación Nacional, Movimiento Libertario, Nueva Generación, Patria Nueva, Renovación Costarricense, Republicano Social Cristiano, Restauración Nacional, Unidad Social Cristiana y Unión Nacional.

16 Información tomada de los estatutos de los 17 partidos políticos inscritos a escala nacional, disponibles en el módulo de “Jurisprudencia y Normativa” de la página web del TSE: [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

En el caso concreto, este Tribunal no denota una transgresión a un derecho fundamental de carácter político-electoral del señor Oviedo Guzmán en cuanto a su primer grupo de alegatos: la supuesta falta de atribuciones de la asamblea nacional para no ratificar una designación realizada por el órgano cantonal respetivo. El supuesto actuar incorrecto que se reprocha a la Asamblea Nacional del PAC no es tal sino, más bien, el ejercicio de una atribución legal. En las agrupaciones políticas los militantes tienen el derecho de participación política, sea, es parte de sus prerrogativas formar parte de la vida partidaria eligiendo sus autoridades internas y representantes, así como postulando sus nombres a los diversos puestos; empero, ello no significa que exista un derecho fundamental a resultar electo o a ser obligatoriamente postulado como candidato a los cargos de elección popular<sup>17</sup>.

## 2. POSIBILIDAD DE ESTABLECER REQUISITOS INTERNOS PARA DEPURAR LA OFERTA POLÍTICA

Sobre la situación de las agrupaciones políticas Rosales (2008, p 68) refiere:

El diagnóstico en el que coinciden la mayoría de los estudios contemporáneos de los partidos políticos es contundente: estas instituciones están en crisis. Esta afirmación genérica no siempre opera como una “sentencia de muerte” irreversible, quizás porque la misma definición de “crisis” suele entenderse de modo diferente según el analista y su obra, los objetivos de la entidad que apoya la investigación o -en términos de la filosofía del lenguaje- dependiendo de la valoración y sentido que le asigne el emisor (46). La noción de crisis suele asociarse cognitivamente a conceptos como “estancamiento”, “degeneración”, “disfuncionalidad”, “declive”, “deslegitimidad”, “desconfianza”, “divorcio social”, entre otros...

En ese escenario de “crisis”, una de las estrategias para lograr la reconquista de la ciudadanía es presentar una oferta política que llene las expectativas. En los tiempos que corren, el llamado desencanto ciudadano suele sustentarse en discursos que califican a quienes se dedican a la política como corruptos. En esa lógica, si se quiere captar la atención del electorado una de las vías podría ser incluir en las nóminas solo figuras “impolutas” o que, al menos, no hayan sido protagonistas -o partícipes- de actos que atenten contra el tipo ideal de “buen ciudadano”.

---

17 El sustrato jurídico de esta resolución fue aplicado, también, en las resoluciones nº 6593-E1-2015, 6272-E1-2015, 6222-E1-2015, 6110-E1-2015, 6108-E1-2015 y 4417-E1-2015.

A partir de ello, surge la inquietud de si es dable que las agrupaciones políticas eleven el umbral para acceder a nominaciones; en otros términos, si es legítimo que tales estructuras incorporen –en sus normativas internas– requisitos más allá de los legales que deban cumplir sus militantes para poder ser postulados a los cargos de elección.

En cuanto a ese tema, en la sentencia nº 5101-E1-2015, la Autoridad Electoral razonó:

...en las entidades asociativas (y las agrupaciones políticas no son la excepción) resulta lógico que, para disfrutar de los beneficios y tomar parte activa de las dinámicas internas, los miembros deban cumplir con ciertos requisitos. Así, por ejemplo, es válido que un partido político condicione la inscripción de una precandidatura a la demostración de la cancelación de una deuda suscitada en el no pago de los aportes que, en la normativa interna, se tengan previstos, o que se exijan algunas condiciones mínimas para ocupar cargos internos o de representación.

Mientras se mantengan dentro de los límites del Derecho de la Constitución, las Asambleas Nacionales de las agrupaciones (a través de instrumentos de alcance normativo) pueden tomar acciones favorables a depurar su oferta política, en aras de ofrecer al colegio electoral candidatos con un perfil específico acorde con su línea ideológica; lo anterior –como se insiste– siempre que tales condiciones no impongan requisitos odiosos o discriminatorios.

Como puede observarse, el TSE reconoce –como atribución de los partidos políticos– la posibilidad de subir la barda tratándose de los requisitos para competir por una candidatura, teniéndose como límite, únicamente, el parámetro de constitucionalidad.

Sobre ese último punto, vale indicar que agrupaciones políticas, para los comicios de 2016, tenían en sus normativas internas requisitos propios de postulación que sí contrariaban el marco constitucional: un partido inscrito a escala nacional, en su estatuto, autorizaba el rechazo de precandidaturas si existían procesos penales en curso contra el interesado; circunstancia que, lejos de ser un requisito válido para depurar la oferta política, comportaba una flagrante transgresión al principio de inocencia.

Por ello, en varias sentencias, el Juez Electoral tuteló los derechos del militante cuya precandidatura se rechazaba –por esos motivos– indicando que:

Este Tribunal ha establecido, en reiteradas sentencias, que los partidos políticos tienen la potestad de autorregularse y de establecer las normas que estimen oportunas para la escogencia de sus candidatos a cargos de

elección popular (plazos de militancia, cuotas de membresía, etc.); sin embargo, tal atribución -se ha insistido- está limitada al cumplimiento del orden constitucional de la República -artículo 52 inciso e) del Código Electoral- y ese cumplimiento impide, entre otros, establecer normas que resulten lesivas a los derechos político-electorales de sus militantes.

Ahora bien, la presunción de inocencia -aludida por los amparados- se encuentra recogida en los principales instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos: Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 11), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.2) y Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8.2). Dicho principio consagra que toda persona “tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

En este caso, del análisis de la formulación normativa descrita en el artículo 16 inciso h) del citado reglamento, el TEI entiende que tiene la posibilidad de rechazar postulaciones a cargos de elección popular cuando se impugne la precandidatura en virtud de que la persona propuesta cuente con procesamientos o elevaciones a juicio.

El P [...], con el dictado de esa normativa, parte de la errada premisa de que enfrentar un procesamiento o tener un auto de elevación a juicio –cualquiera sea la materia objeto de acusación- configura un motivo justificado para limitar la participación de sus militantes. Sin embargo, este Tribunal considera que tales hechos no pueden tener consecuencias sancionatorias -como lo entiende el partido- por el hecho de que el conjunto de fases que regulan este tipo de procesos constituye una garantía de defensa que emana de la Carta Fundamental, sin que tal juicio, en sí mismo, pueda desmerecer el estado de inocencia de la persona involucrada, pues para ello se requiere que se declare su culpabilidad en sentencia firme”<sup>18</sup>.

En suma, las agrupaciones políticas sí pueden establecer requisitos más gravosos que los fijados legalmente para acceder a una nominación; no obstante, tales exigencias no pueden contrariar el marco constitucional.

18 Tal postura jurídica fue sostenida, además, en las resoluciones n° 5606-E1-2015, 5602-E1-2015, 5465-E1-2015, 5391-E1-2015, 5313-E1-2015, 5250-E1-2015, 5211-E1-2015, 4989-E1-2015.

### 3. PROCEDIMIENTO PARA LA RATIFICACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGO DE ELECCIÓN POPULAR

Como habrá podido observarse hasta este punto, el TSE ha reconocido en las asambleas superiores de las agrupaciones políticas facultades que, de alguna manera, pueden contribuir a la cohesión y la disciplina partidarias. Como órgano máximo, tales asambleas pueden realizar valoraciones políticas (idoneidad, conveniencia, oportunidad, entre otras) acerca de cuáles militantes postulan a los cargos de elección popular.

En ese sentido, alguien podría afirmar que esa postura lo es en detrimento de la democracia interna partidaria; mas, en nuestro criterio, es un reflejo del respeto que tiene la Autoridad Electoral para con el principio de autorregulación partidaria. Sin perjuicio de ello, debe aceptarse que una falta de intervención del Organismo Electoral podría llevar, en la práctica, a desconocer los presupuestos básicos de convivencia democrática que deben imperar en las citadas estructuras.

Precisamente, la labor del Juez Electoral en estos temas es la de lograr un justo medio entre ambos componentes aspiracionales (mesotés aristotélico)<sup>19</sup>, Freidenberg resume así el punto: “Un exceso de control del estado sobre los partidos supondría una pérdida de autonomía de éstos para tomar sus decisiones, aun cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados, pero su total ausencia puede disminuir seriamente cualquier impulso de democratización interna” (2007, p. 629).

Pues bien, en el caso costarricense, el TSE ha sido abanderado de la democracia interna partidaria: sin la intervención del Juez Electoral, la reforma constitucional de finales del siglo pasado hubiera sido un buen ejemplo de falacia intelectualista<sup>20</sup> o magia verbal<sup>21</sup>, según por donde se le mire. La positivización de principios programáticos favorables a la participación activa de los militantes -en la toma de decisiones o acceso al poder dentro de la estructura partidaria- requirió un acompañamiento de la jurisprudencia electoral para lograr su concreción (incluso hoy se mantienen esfuerzos institucionales puestos en ese tópico).

---

19 Se diría, valiéndose de algunos recursos de la postura de Aristóteles en su *Ética para Nicómano*, la zona de encuentro entre la democracia interna partidaria (que suele complicar la disciplina partidaria) y acciones tendientes a la cohesión partidaria.

20 Sobre este concepto puede consultarse la breve traducción que hace Becchi (2002) de la definición dada por K. H. Ilting. En síntesis, es creer que la construcción de un razonamiento teórico sobre un tema hará que la realidad se comporte de tal manera.

21 Puede revisarse, entre otros, Salas (2013) o Haba (2007). Brevemente, pensar que al normar algo la realidad va a trocar, de manera casi inmediata, para adecuarse a la pauta jurídica.

Por ejemplo, en el cobro de cuotas para acceder a postulaciones internas, el Organismo Electoral estableció que una desproporcionalidad en estas suponía un obstáculo para la participación política; o, para decirlo en clave de democracia interna, provocaba que -en la práctica- solo una élite de la estructura pudiera cumplir con tal requisito económico, en detrimento de los demás correligionarios<sup>22</sup>.

En esa filosofía, a través de dos opiniones consultivas, el Juez Electoral –desde nuestro punto de vista– logró aquilatar las posibilidades de dirección política de las asambleas superiores frente al principio de democracia interna partidaria. Esas sentencias son las n.ºs 4418-E8-2015 y 5607-E8-2015.

Pese a lo extenso de la cita, se considera oportuno transcribir la parte dispositiva del segundo de los fallos mencionados en el párrafo anterior, pues resume –casi en términos de manual– cuáles son las competencias y participación de los órganos partidarios en el proceso de nominación y ratificación de candidaturas a los cargos municipales.

a) es imprescindible e indelegable que la asamblea de mayor rango ratifique las candidaturas a puestos municipales de elección popular propuestas por las asambleas o los órganos consultivos cantonales; b) es jurídicamente válido que la asamblea superior no ratifique las nóminas o candidaturas remitidas por las asambleas o los órganos consultivos cantonales; c) la asamblea superior está facultada para discrepar de las designaciones efectuadas por las asambleas cantonales o los órganos consultivos cantonales, en cuyo caso habilita a esos órganos inferiores para que formulen una nueva propuesta, según los términos explicados en el punto III.4.a.; d) ante la no ratificación de las designaciones efectuadas por las asambleas o los órganos consultivos cantonales, esas instancias podrán: d.1) sustituir las postulaciones objetadas, para lo cual deberán recurrir a las nóminas o aspirantes que cumplan los requisitos exigidos por el partido y estén inscritos en el proceso electivo interno, salvo en los supuestos de candidaturas únicas, en cuyo caso podrán postular a un tercero no inscrito pero que reúna los requisitos exigidos por el partido político, d.2) insistir en la postulación inicial; e) si la asambleas o los órganos cantonales mantienen las candidaturas no ratificadas por la asamblea de mayor rango, esta podrá: e.1) reconsiderar su postura y ratificar las candidaturas inicialmente rechazadas, e.2) confirmar su rechazo por segunda ocasión, situación que la habilita para realizar directamente la designación, eligiendo entre las candidaturas que cumplan los requisitos exigidos por

---

22 Un análisis sobre el tema puede encontrarse en Cambronero, 2013.

el partido y estén inscritas en el proceso electivo interno, salvo en los supuestos de candidaturas únicas, en cuyo caso podrá postular a un tercero no inscrito pero que reúna los requisitos exigidos por el partido político; f) la decisión de la asamblea superior de no ratificar una candidatura deberá plasmarse en un acuerdo que se comunicará y ejecutará debidamente; g) las omisiones en la postulación de candidaturas atribuibles a las asambleas o los órganos consultivos cantonales, habilitarán a la asamblea superior para realizar, de manera directa, esas designaciones; h) la única causal, fuera de los supuestos del artículo 208 del Código Electoral, para que la propia instancia encargada de realizar las designaciones desconozca la postulación y sustituya una nómina o candidatura, es que las personas candidatas no reúnan todos los requisitos exigidos legalmente para serlo; i) en los supuestos en que las designaciones efectuadas por las asambleas u órganos consultivos cantonales no fueran ratificadas por la asamblea superior, los órganos partidarios no están obligados a garantizar el debido proceso a los candidatos que deseen remover y sustituir, sin perjuicio del control jurisdiccional que, en caso de impugnaciones, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones; j) las personas designadas por la asamblea superior en sustitución de las postulaciones hechas por las instancias cantonales o para colmar una vacante imputable a esos órganos inferiores, deberán reunir, en todos los casos, los requisitos previstos por la normativa partidaria y encontrarse inscritas en el proceso electoral interno, salvo en los supuestos de candidaturas únicas, en cuyo caso la postulación podrá recaer en un tercero no inscrito pero que reúna los requisitos exigidos por el partido político; k) las postulaciones que realice la Asamblea Nacional, en sustitución de las designaciones no ratificadas, se tendrán por válidas si cumplen los requisitos y el procedimiento previstos en los apartados III.6. y III.7., respectivamente; y, l) las postulaciones que realice la Asamblea Nacional, ante la omisión de designación por las asambleas o los órganos consultivos cantonales, se tendrán por válidas si cumplen los requisitos y el procedimiento previstos en los apartados III.8. y III.9., respectivamente.

En cuanto al cumplimiento de tales pautas, la Dirección General del Registro Electoral –al momento de inscribir las candidaturas– verificó que, fuera de los supuestos dados, la asamblea superior no desconociera la voluntad de los militantes de base. En otros términos, la Administración Electoral revisó que, en los casos en los que no se ratificó la nominación del órgano local, la designación hubiera recaído en alguno de los correligionarios que participaron en la disputa cantonal o, si procedía, que el asunto hubiera sido devuelto a tal instancia local para una nueva sugerencia.



Por su parte, el TSE –en su rol de juez especializado– fue también garante del cumplimiento de las referidas reglas, declarando con lugar gestiones en las que se alegaba un ejercicio incorrecto de las atribuciones dadas a la asamblea superior. Sobre ese tema, se puede citar la sentencia nº 7017-E1-2015:

De los hechos que se han tenido por acreditados, este Tribunal considera que lleva razón el recurrente, toda vez que, conforme a los criterios jurisprudenciales expuestos, la Asamblea Nacional, celebrada el 10 de octubre de 2015, si bien estaba en toda la libertad de no ratificar la nómina del señor Álvarez Vargas, no podía asumir la competencia de nombrar directamente al candidato a alcalde por el cantón de Goicoechea, porque esa designación no se encontraba amparada en ninguno de los supuestos de excepción antes indicados. En razón de ello, lo que correspondía era que la Asamblea Nacional remitiera el asunto nuevamente a la asamblea cantonal para que, como se indicó, decidiera si insistía en la postulación del recurrente o si modifica la nominación.

Como corolario de lo anterior, se tiene que la designación del señor Carlos Jaime Gutiérrez Trejos, como candidato a alcalde por el cantón de Goicoechea, por parte de la Asamblea Nacional, no solo resulta contraria al ordenamiento jurídico electoral, sino que, además, lesiona los derechos fundamentales del recurrente, pues ese órgano superior no estaba habilitado para efectuar, directamente, la sustitución del señor Álvarez Vargas si consideraba que este no reunía los requisitos para ser alcalde.

Para concluir este apartado, debe resaltarse el fortalecimiento a la democracia interna partidaria. El limitar las posibilidades de selección de candidatos a aquellos que hubieran participado en los procesos cantonales (cuando, dentro de los supuestos dados, la asamblea superior estaba habilitada para ello), apuesta por el respeto a las decisiones y dinámicas de los integrantes de los órganos territoriales base.

## V. CONFLICTIVIDAD POSTELECTORAL

Para un proceso comicial en el que se disputaban 6069 cargos y en el que se inscribieron más de 34000 candidaturas, la litigiosidad postelectoral fue baja: solo se presentaron 21 demandas de nulidad.

El resumen de cómo se resolvieron esas gestiones se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

*Fallos emitidos de los recursos post-electorales*

Tipo de fallo	Cantidad
Rechazo de plano	15
Rechazo por el fondo	5
Con lugar	1

*Nota:* Elaboración propia con datos del libro de votos del TSE.

Como puede observarse, solo una de las gestiones prosperó. En ese caso, el Juez Electoral –aplicando una lógica resolutoria similar a la utilizada en la resolución n° 569-E4-2011– anuló el resultado de la junta receptora de votos n.º 4710, ubicada en el distrito electoral Hogar de Ancianos Carlos Venegas, distrito administrativo San Juan Grande, cantón Esparza, provincia Puntarenas.

Con el fallo n° 1347-E4-2016, el TSE reafirma su compromiso con la defensa de la libertad del sufragio; lo cual se ve reflejado en el siguiente extracto:

En el caso concreto, concurrieron circunstancias excepcionales en la junta receptora de votos n° 4710 que, en la coyuntura particular en la que se dieron, tuvieron como consecuencia el debilitamiento de la garantía de libertad en el ejercicio del sufragio por parte de los electores que, como se indicó, se encuentran en una condición de vulnerabilidad.

Lo anterior encuentra sustento al analizar de forma conjunta las diversas situaciones apuntadas por la Inspección Electoral en su informe, la condición de poder que ostenta el señor Eduardo Venegas Porras (en su carácter de administrador y responsable por la prestación de servicios básicos a una población en condición de vulnerabilidad y en algunos casos en estado de abandono) y las particulares circunstancias identificadas con los numerales del 1 al 6 del punto b) del considerando VII, a las que se suman aquellas relacionadas con la forma en que emitieron el sufragio los adultos mayores, las cuales, conjugadas todas, permiten determinar que existió una manipulación grave y generalizada de la voluntad de los votantes, de forma tal que la emisión del voto no estuvo acompañada de una expresión libre de aquella.

Cabe señalar que, precisamente, la posición de autoridad que posee el administrador del Hogar de Ancianos, en el que se instaló la junta receptora de votos n. 4710, lo obligaba a tomar medidas oportunas con el fin de asegurarle a la población vulnerable que está bajo su protección especial,

el derecho a votar en condiciones de libertad, lejos de influencias y actuaciones indebidas que vulneraran esa garantía.

No obstante, en este caso, tal y como quedó acreditado, el señor Eduardo Venegas Porras evadió esa responsabilidad por cuanto, aprovechando más bien su poder de mando como administrador del albergue, consintió que a los adultos mayores, antes de emitir el sufragio, se les entregara una bandera del partido Republicano Social Cristiano, con el fin de que sufragaran por ese partido, que era el de su predilección y por el cual su hermana se postuló como candidata a la primera vice alcaldía por el cantón Esparza.

Además, se aseguró que el personal del albergue que está bajo su autoridad, acompañara directamente a los adultos mayores a emitir el voto asistido y, amparado en su condición de fiscal general del partido Republicano Social Cristiano, estuvo presente en la junta receptora n° 4710 en la que votaron los ancianos que están bajo su cuidado directamente, comprometiendo con esas actuaciones la voluntad para que pudieran decidir libremente su voto y la forma en cómo emitirlo.

## VI. REFLEXIÓN FINAL

Las elecciones municipales de 2016 comportaron un reto para el Organismo Electoral. Concientizar a la ciudadanía de que la “Municipalidad Importa”; 6069 puestos en disputa; inscribir más de 34000 candidaturas; diseñar, imprimir, embalar y distribuir más de 650 tipos de papeletas; comprender que, más allá de una sola, se estaba frente a 81 elecciones distintas, fueron algunas de las particularidades que tuvo que enfrentar la Administración Electoral.

De igual manera, se llevaron ante el Juez Electoral dudas, disconformidades y peticiones que permitieron –como se expuso– engrosar el acervo jurídico y, también, sociopolítico de las dinámicas electivas. En un fenómeno como el electoral, no puede tenerse la vista puesta en otro punto que no sea la realidad: de los fallos de esta sede depende no solo si se inscribe un ciudadano o si se anula un voto, más aun dependen la estabilidad y el vigor del sistema político.

Por ello se han expuesto algunos de los pronunciamientos más relevantes de los recién pasados comicios; es momento de su análisis desde la ciencia política, el derecho, la sociología jurídica y, en general, desde las ciencias sociales.

Este repaso ha sido solo una invitación a hacer un “psicoanálisis” de la producción de un juez proactivo que evoluciona de la mano de los derechos humanos y de su inculdicable afán por alimentar los espacios democráticos; hacemos votos para que tal invitación sea aceptada y se sigan sumando aportes que alimenten la discusión académica sobre esta temática.

## LITERATURA CONSULTADA

- Becchi, P. (2002). La ética en la era de la técnica. Elementos para una crítica a Karl-Otto Apel y Hans Jonas. *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, (25). Recuperado de: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-tica-en-la-era-de-la-tcnica-elementos-para-una-crtica-a-karlotto-apel-y-hans-jonas-0/>
- Brenes, L. D. (2013). *El rol político del juez electoral*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Cambroner, A. (2013). Proporcionalidad de las cuotas de inscripción de papeletas y candidaturas en los procesos internos partidarios: un criterio para su determinación. *Revista de Derecho Electoral*, (16), 149-171
- Cambroner, A. (2012). Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (13), 78-146
- Costa Rica. (2009). *Código electoral*. Ley n.º 8765 del 19 de agosto.
- Freidenberg, F. (2007). Democracia interna en los partidos políticos. En: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2.da edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- García, E. (1995). *Lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*. 3. era edición. Madrid: Civitas.
- Haba, E.P. (2007). *Axiología jurídica fundamental*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Kelsen, H. (1974). *La teoría pura del derecho*. México D.F.: Editora Nacional. Nino, C. (2013). *Introducción al análisis del Derecho*. 2.da edición. Buenos Aires: ASTREA.
- Nino, C. (2013). *Introducción al análisis del Derecho*. 2.da edición. Buenos Aires: ASTREA.
- Rosales, R. (2008). *La institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica*. (Tesis doctoral). FLACSO.
- Sobrado, L. A. (2010). El régimen electoral en la constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29.

- Poder Judicial, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2007). Sentencia nº 456-2007 de las 14:50 horas del 17 de enero de 2007. San José, Costa Rica.
- Salas, M. E. (2013). *Yo me engaño, tú te engañas, el se...* 2.da edición. San José: ISOLMA.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Decreto nº 5-2016. Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). (2016). Resolución n.º 1347-E4-2016 de las 9:30 horas del 26 de febrero de 2016.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 7017-E1-2015 de las 9:10 horas del 29 de octubre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 6593-E1-2015 de las 15:05 horas del 19 de octubre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 6272-E1-2015 de las 10:15 horas del 9 de octubre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 6222-E1-2015 de las 9:35 horas del 8 de octubre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 6110-E1-2015 de las 11:35 horas del 6 de octubre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 6108-E1-2015 de las 11:25 horas del 6 de octubre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 5607-E8-2015 de las 14:50 horas del 24 de setiembre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 5606-E1-2015 de las 14:45 horas del 24 de setiembre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 5602-E1-2015 de las 11:40 horas del 24 de setiembre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 5465-E1-2015 de las 13:05 horas del 22 de setiembre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 5391-E1-2015 de las 10:30 horas del 21 de setiembre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 5313-E1-2015 de las 9:20 horas del 18 de setiembre de 2015.

- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 5250-E1-2015 de las 11:00 horas del 17 de setiembre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 5211-E1-2015 de las 9:30 horas del 16 de setiembre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 5101-E1-2015 de las 14:35 horas del 9 de setiembre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 4989-E1-2015 de las 15:05 horas del 4 de setiembre de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 4578-E6-2015 de las 13:10 horas del 21 de agosto de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 4532-E1-2015 de las 15:00 horas del 20 de agosto de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 4418-E8-2015 de las 10:30 horas del 18 de agosto de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 4417-E1-2015 de las 9:35 horas del 18 de agosto de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 1671-E-2001 de las 15:00 horas del 10 de agosto de 2001.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 2298-E1-2015 de las 11:00 horas del 21 de mayo de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 1457-E2-2015 de las 15:45 horas del 18 de marzo de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 1337-E1-2015 de las 11:30 horas del 11 de marzo de 2015.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Resolución n.º 6290-E6-2011 de las 8:05 horas del 25 de octubre de 2011.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Resolución n.º 569-E4-2011 de las 11:30 horas del 19 de enero de 2011.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución n.º 3426-E7-2013 de las 10:50 horas del 23 de julio de 2013.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución n.º 1049-E2-2013 de las 10:20 horas del 26 de febrero de 2013.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución n.º 605-E2-2013 de las 15:45 horas del 1º de febrero de 2013.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución n.º 053-E1-2013 de las 9:50 horas del 9 de enero de 2013.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2000). Resolución n.º 303-E-2000 de las 9:30 horas del 15 de febrero de 2000.

Hitos

ELECTORALES





Nº. 3603-E8-2016.- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las diez horas del veintitrés de mayo de dos mil dieciséis.

***Interpretación oficiosa de los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral sobre los alcances del principio de paridad en el encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputados.***

Redacta el Magistrado **Sobrado González**; y,

**CONSIDERANDO**

**I.- Antecedentes:** Este Tribunal, en la sentencia nº 3671-E8-2010 de las 09:30 horas del 13 de mayo de 2010, ante una gestión formulada por la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa -en la que se solicitó diseñar mecanismos para que los partidos políticos realizaran los encabezamientos paritarios en las nóminas de candidaturas- interpretó que la normativa electoral no establecía la “alternancia horizontal” o “paridad horizontal” como acción afirmativa, ya que ese fue un aspecto que el legislador decidió excluir del Código Electoral; criterio que fue reiterado, entre otras, en las resoluciones nº 4303-E8-2010, 5131-E1-2010, 6165-E8-2010, 784-E8-2011 y 3637-E8-2014.

Las señoras Haydeé Hernández Pérez y Maureen Clarke Clarke, por su orden Jefa de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa y Diputada, interpusieron acción de inconstitucionalidad para que se declarara inconstitucional el criterio emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en las citadas resoluciones.

La Sala Constitucional en resolución nº16075-15 de las 11:31 horas del 14 de octubre de 2015 (de la cual únicamente se conoce su parte dispositiva) declaró con lugar la acción interpuesta y dispuso anular “*por inconstitucional la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones recogida en la consulta número 3671-E8-2010 y reiterada sin cambios, entre otras, en las consultas 4303-E8-2010; 6165-E8-2010; 784-E8-2011 y 3636-E8-2014, en las cuales se afirma que la interpretación apropiada de los artículos 2, 52 incisos ñ y o) y el 148 del Código Electoral impone reconocer la inexistencia de una obligación para los partidos políticos de aplicar la regla de la paridad en los encabezamientos*”.

**II.- Competencia constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones para interpretar la normativa electoral:** De acuerdo con el diseño constitucional imperante en nuestro país, al Tribunal Supremo de Elecciones le corresponde ejercer de manera exclusiva y excluyente la función electoral, entendida como la “*organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio*” (artículo 99 de la Constitución Política). Para el desempeño de esa labor, en la Carta Fundamental no solo se definió una serie de

competencias sino que, además, se le otorgó absoluta independencia en el desempeño de esa labor (artículo 9), lo cual constituye, en sí mismo, un valor constitucional fundamental que, además, lo es del proceso electoral democrático, en el tanto preserva un efectivo blindaje para que el órgano constitucionalmente encargado de esa función electoral, sin injerencias de ningún tipo, pueda desplegar las atribuciones constitucionalmente indicadas.

Precisamente, en el artículo 102 inciso 3) constitucional se establece expresamente como competencia, exclusiva y obligatoria, del Tribunal Supremo de Elecciones la de interpretar las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. Es así como en el ejercicio de esa competencia constitucional, este Órgano Electoral, en la resolución nº 3671-E8-2010 y, entre otras más, en las resoluciones nº 4303-E8-2010, 5131-E1-2010, 6165-E8-2010, 784-E8-2011 y 3637-E8-2014, interpretó, de manera exclusiva y excluyente, la normativa electoral -inciso o) del artículo 52 del Código Electoral- estableciendo que la “alternancia horizontal” fue un aspecto que el legislador decidió no incorporar en el Código Electoral, por lo que no le correspondía a esta Autoridad Electoral diseñarle a las agrupaciones políticas los mecanismos para los encabezamientos de las nóminas de candidaturas.

A la luz del principio de irrecurribilidad -establecido en el numeral 103 de la Constitución Política y desarrollado también en el artículo 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional a propósito de las acciones de inconstitucionalidad- los ejercicios interpretativos del TSE, en el ejercicio de la función electoral, están exentos del control de constitucionalidad encargado a la Sala Constitucional, tanto en lo que se refiere a resoluciones aisladas como a la jurisprudencia resultante de ellas. Ciertamente, la Sala, a través de la acción de inconstitucionalidad, sigue siendo la competente para verificar la constitucionalidad de la norma interpretada, según el sentido que le haya dado el TSE; empero, ello no significa que, por esa vía, pueda controlar autónomamente la interpretación del TSE ni imponer una lectura diversa de la norma, ya que su ámbito competencial queda limitado a anular la norma tal y como fue entendida por el TSE o declarar sin lugar la acción sin que, como se indicó, encuentre cabida, de acuerdo con nuestro diseño constitucional, la posibilidad de modificar la interpretación hecha por el TSE.

Este principio, de cardinal importancia en la armonización de competencias entre esa Sala del Poder Judicial y el Órgano Supremo Electoral con rango e independencia de los poderes del Estado (artículo 9 de la Constitución Política), ha sido refrendado por la propia Sala Constitucional desde el año 1997 en varios de sus pronunciamientos (ver, entre otras, las resoluciones nº 1750-97 de las 15:00 del 21 de marzo de 1997, 2010-01155 de las 15:05 horas del 22 de enero de 2010 y 2010-15048 de las 14:40 horas del 8 de setiembre de 2010), en las cuales se estableció, de forma clara, que la doctrina que emana de

los pronunciamientos del TSE, en materia electoral, no es susceptible del control autónomo de constitucionalidad.

Así, en la primera de esas sentencias, la Sala dispuso:

*“III- No obstante, estas dos últimas opciones -de declarar la inconstitucionalidad o condicionar la constitucionalidad de la interpretación y aplicación de las normas o actos en cuestión, no de las normas o actos en sí- no son totalmente disponibles para la Sala en la llamada “materia electoral”, porque, si bien su competencia en materia del control de constitucionalidad es única y plenaria, lo cierto es que, como se dijo en la sentencia No.3194-92 de las 16:00 horas del 27 de octubre de 1992, no puede soslayar la que la Carta Fundamental otorga al Tribunal Supremo de Elecciones para “interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral” (artículo 102 inciso 3º de la Constitución Política); lo cual obliga, entonces, a que, al ejercer el control de constitucionalidad que le atribuye el artículo 10 de la Constitución, no pueda desentenderse de la interpretación o aplicación de las normas o actos impugnados que en casos concretos haya hecho el Tribunal, de modo que no sería decoroso condicionar su validez a una “interpretación conforme” diversa de la suya; razón por la cual, en lo que hace a la materia electoral, no tiene las mismas opciones que respecto de las demás, debiendo más bien considerar que la interpretación que haya dado el Tribunal se integra con las propias normas o actos interpretados, prácticamente, con un valor y efecto equivalentes a los de una “interpretación auténtica”. Es decir, que, en estos casos, la eventual incompatibilidad constitucional que la Sala estime de la interpretación del Tribunal desemboca, por obra de las potestades de éste, en la inconstitucionalidad de la propia norma interpretada.” (resolución n° 1750-97; el énfasis no es del original).*

Asimismo, en su sentencia n° 2010-15048 la Sala indicó:

*“En resumidas cuentas, si bien se extrae la voluntad del constituyente originario y derivado de crear un fuero especial para la materia electoral, excluyendo cualquier suerte de control o fiscalización por parte de los otros Poderes del Estado de las decisiones del órgano electoral, en materia de la declaratoria de inconstitucionalidad de normas contrarias a la Constitución, la Sala Constitucional ejerce una competencia exclusiva -aún en materia electoral-. Es decir, no tiene control sobre el órgano electoral, en la materia señalada -como no la tiene ningún otro órgano del Estado-, pero sí ejerce*

*un control exclusivo y excluyente en la anulación de normas contrarias a la Constitución -judicial review-, en virtud del principio de supremacía de la Constitución, establecido en los artículos 10 de la Constitución y 73 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.*

*Queda claro entonces que una cosa es el control de la constitucionalidad de la ley electoral -es decir la producida medianate (sic) el procedimiento legislativo- el cual ejerce la Sala Constitucional con exclusividad, y otra distinta es el ejercicio de control sobre las decisiones del órgano electoral lo cual resulta vedado constitucionalmente para cualquier órgano del Estado. Ahora, si bien la Sala tiene competencia para declarar la inconstitucionalidad de normas escritas y no escritas –lo cual incluye naturalmente la jurisprudencia- (artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), y en el caso de las normas escritas no contiene restricción en cuanto a la materia electoral, no puede decirse lo mismo en cuanto a las normas no escritas, es decir, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones, porque a juicio de esta Sala, ejercer el control constitucional de resoluciones reiteradas, implicaría necesariamente una forma de “control” sobre actos realizados por el órgano electoral, que le está constitucionalmente vedado, en los artículos (99, 102,103 de la Constitución Política). La Constitución autoriza a la Sala a tener control de constitucionalidad de las normas -según el principio de supremacía de la Constitución- en general, es decir en todas las materias, pero esta competencia debe acotarse en cuanto a la norma no escrita en materia electoral en razón de provenir éstas (sic) del citado órgano constitucional que, de acuerdo al diseño democrático costarricense surgido de la voluntad del Constituyente, tiene un fuero especial y prevalente y debe quedar vedado de control de otros órganos sobre sus actuaciones, aún cuando (sic) los efectos de su jurisprudencia, son los de una norma escrita de alcance general. Por ello, no ve la Sala como pueda ejercer su competencia en el control constitucional de la norma no escrita de carácter electoral, sin afectar directa o indirectamente ese diseño constitucional y en particular las competencias constitucionales citadas, reservadas al Tribunal Supremo de Elecciones.”.*

Ahora bien, tomando en cuenta las competencias interpretativas asignadas al TSE en la materia electoral, que el pronunciamiento citado de la Sala Constitucional (resolución nº 16075-15) no involucra la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma electoral y que, mediante un ejercicio de control que le resulta vedado constitucionalmente, dispuso anular la jurisprudencia del TSE relacionada con lo dispuesto en el inciso o) del artículo 52 del Código Electoral, se hace ver que, a juicio del TSE, la interpretación realizada de esa norma (ver, entre otras, sus resoluciones nº 3671-E8-2010, 4303-E8-2010, 5131-E1-

2010, 6165-E8-2010, 784-E8-2011 y 3637-E8-2014) se encuentra vigente y, como se indicó, no puede ser revisada, suspendida ni dejada sin efecto por ninguna autoridad judicial (incluida la Sala Constitucional) en tanto esa interpretación prevalece sobre cualquier disposición que, sobre el particular, pueda adoptar esa Sala del Poder Judicial, pues las *“interpretaciones y opiniones consultivas del TSE son vinculantes erga omnes, excepto para el propio Tribunal”* (así establecido en el artículo 3 del Código Electoral, en armonía con lo que preceptúa el tercer inciso del artículo 102 constitucional).

**III. Potestad del Tribunal Supremo de Elecciones para revisar y modificar, parcial o totalmente, sus criterios interpretativos.** Interesa resaltar que, como juez electoral, a este Colegiado también le asiste la potestad de examinar sus criterios interpretativos a la luz de lo dispuesto en el artículo 3º del Código Electoral, de previa cita (ver resolución nº 7105-M-2011 de las 11:50 horas del 18 de noviembre de 2011).

A la luz de esa disposición, este Tribunal está habilitado para desvincularse y modificar sus criterios interpretativos al no estar atado a perpetuidad por ellos, explicitando los motivos que fundamenten una nueva lectura del ordenamiento. Ello es así, en virtud de que la jurisprudencia, como fuente del Derecho, debe ser “permeable” a los cambios o variantes que se presenten en la realidad social, con el fin de lograr una mayor concreción de los valores y principios constitucionales. En esa medida, debe ser dinámica y no estática, al facilitar el cumplimiento del objetivo de las normas, interpretándolas en el entorno social del tiempo en que han de ser aplicadas.

Tal posibilidad no es ajena a nuestra realidad jurídica, toda vez que también está contemplada -expresamente- a favor de la Sala Constitucional (ver artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y votos nº 1455-07, 11611-06 y 2010- 011495 de ese Tribunal Constitucional).

**IV. Sobre la necesidad de precisar los alcances de la aplicación del principio de paridad en las nóminas de candidaturas a diputados, de cara a los comicios nacionales a celebrarse en el año 2018.** En virtud de la trascendencia del proceso electoral que se avecina, su complejidad y el principio de calendarización electoral que lo rige, según el cual los actos deben cumplirse en plazos rigurosos (generalmente perentorios y muy cortos), amén de que -en escasos meses- los partidos políticos deberán iniciar los procesos de designación de candidaturas y requieren claridad sobre las reglas aplicables, este Tribunal -de oficio y en atención al principio de seguridad jurídica que debe acompañar los procesos electorales- procede a analizar nuevamente lo relativo a las reglas de la participación política de la mujer, con el fin de precisar el alcance de la aplicación del principio de paridad en las listas de candidaturas a diputado (que deben presentar los partidos políticos) y si se extiende al encabezamiento de esas nóminas.

**V. Sobre los instrumentos internacionales que impulsan la aplicación del principio de paridad.** El Estado costarricense ha ratificado numerosos convenios y tratados internacionales atinentes a los derechos humanos de las mujeres, al ejercicio de sus derechos políticos y el acceso -en condiciones de igualdad- a las funciones públicas de su país.

En ese sentido, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (5 de mayo de 1948), indica en el artículo XX que *“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”*.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948), dispone lo siguiente: **“Artículo 2.** *Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*” y **“Artículo 21 (...)** **2.** *Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*” (el subrayado es suplido).

También, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley nº 4229 del 11 de diciembre de 1968), señala cuanto sigue: **“Artículo 2.1.** *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*” y **“Artículo 25.** *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades (...)* **b)** *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;* **c)** *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*” (el subrayado es propio).

En sentido similar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (Ley nº 4534 del 23 de febrero de 1970), expone lo siguiente: **“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.1.** *Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que éste sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra*

condición social.”, **“Artículo 23. Derechos Políticos. 1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) **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 debe 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.” (el subrayado es propio) y **“Artículo 24. Igualdad ante la Ley.** Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”.

Bajo esa misma perspectiva, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belem do Pará (Ley nº 7499 del 2 de mayo de 1995), dispone: **“Artículo 4.** Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros (...) **j)** el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.” (el subrayado es propio).

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW (ratificada por nuestro país en 1984) y su Protocolo Facultativo (2001), en su artículo 2 incisos a) y f), preceptúa la obligación de los Estados en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer consagrando en su legislación el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar, por ley u otros medios apropiados, la realización práctica de ese principio; así como adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

Finalmente, la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Ley nº 1273 de 13 de marzo de 1951) integra el compromiso de otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre y la Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer (Ley nº 3877 de 3 de junio de 1967) dispone en sus artículo 2º y 3º que serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna, y tendrán derecho a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones. Ello se ve complementado con las disposiciones de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), aprobada sin reservas por Costa Rica.



Bajo la lógica de la armonización integral de las normas transcritas, que es la única aceptable en un Estado democrático de Derecho, se desprende -de manera inequívoca- el compromiso adquirido por nuestro país de implementar las condiciones que permitan a la mujer, sin distinción, ejercer sus derechos políticos de manera efectiva y eficaz en el escenario político interno, así como tener igualdad de acceso a las funciones públicas, con el fin de superar la franja de desigualdad persistente entre ambos sexos.

**VI. Breve reseña sobre la implementación del sistema de paridad y alternancia en nuestro sistema político-electoral.** Para facilitar la comprensión del camino recorrido hasta la implementación del sistema de paridad y alternancia, interesa señalar que, para el año 1996 y ante la evidente subrepresentación política de la mujer, se implementó un sistema de “cuotas” (mediante la reforma a varios artículos del Código Electoral por Ley nº 7653 del 28 de noviembre de 1996) que establecía la obligación de los partidos políticos de incorporar un mínimo de 40% de mujeres en sus estructuras partidarias y en sus nóminas de candidaturas a cargos de elección popular.

No obstante, en la elección del año 1998, la representación femenina en la Asamblea Legislativa únicamente alcanzó un 19,3%. Ese resultado fue producto, en buena medida, de que las agrupaciones colocaron a las mujeres en el “piso” de las nóminas y no en puestos con opción real de elección.

Ese panorama cambió a partir de la sentencia nº 1863 de las 09:40 horas del 23 de setiembre de 1999, en la que este Tribunal -en uso de su facultad constitucional de interpretación de la normativa electoral- estableció un criterio de ubicación y precisó que el 40% de la participación de la mujer no sólo debía reflejarse en la papeleta globalmente considerada, sino también en sus puestos elegibles. Esos ajustes permitieron un significativo aumento de la representación femenina en cargos diputadiles que, a partir de las elecciones de 2002, se elevó a un 35,1% y, en los comicios de 2006 y 2010, a un 38,6%.

El nuevo Código Electoral (de setiembre de 2009) dejó atrás el sistema de “cuotas” como mecanismo para garantizar la participación política de la mujer y, en su lugar, evolucionó al sistema de paridad con alternancia recogido en su artículo 2º.

Esa disposición prevé el “*principio de participación política por género*” como criterio orientador e integrador de la nueva legislación electoral; creación del foro legislativo que procuró convertirse en un garante de que las normas jurídicas internacionales -tendientes a fomentar la participación femenina- fueran efectivamente acatadas en consonancia con el desarrollo del principio de igualdad, otorgando así la plataforma para superar la brecha de desigualdad.

La novedosa reforma estableció que la participación política de hombres y mujeres es un *“derecho humano reconocido en una sociedad democrática, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación”* y precisó que el principio de paridad 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.”*. Además, señaló que el mecanismo de alternancia (como mandato de posición) exige que *“todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.”* (el subrayado no pertenece al original). En los artículos 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral se reafirma y complementa lo anterior.

En la elección general de febrero de 2010 no fue posible la aplicación del nuevo sistema de paridad y alternancia por cuanto, para la fecha de su promulgación y entrada en vigencia, ya se había producido un significativo avance del calendario electoral para esos comicios, de modo tal que algunos partidos políticos ya habían concluido sus procesos de selección de candidatos a diputados y otras agrupaciones lo habían iniciado. Por ello, fue necesario postergar su implementación, a fin de velar por el equilibrio y la articulación entre todos los principios y derechos político-electorales que se activan de cara a un proceso electoral.

En efecto, imponer la aplicación del sistema de paridad a las agrupaciones que ya habían iniciado la designación de candidaturas, suponía la transgresión de los principios de irretroactividad de la ley, preclusión de los actos electorales y la garantía de seguridad jurídica. Por otra parte, permitir la inscripción de nóminas bajo el sistema de “cuotas” (para unos partidos políticos) y bajo el sistema de paridad (para los otros), impactaba los principios de igualdad y de congruencia del proceso, provocando -finalmente- una distorsión en el sistema electoral (resoluciones nº 3399-E8-2009 de las 15:30 horas del 22 de julio de 2009 y nº 4303-E8-2010 de las 12:25 horas del 11 de junio de 2010).

Por ende, su entrada en vigencia fue diferida -para la designación de diputados- hasta las elecciones generales de 2014 y ello postergó, hasta finalizados esos comicios, la evaluación, examen y cuantificación de la eficacia y potencia de la nueva medida para responder a sus principios rectores, pues sus efectos sólo podrían ponderarse -de forma objetiva- con posterioridad a su implementación.

En las elecciones nacionales de febrero de 2014, cuando se aplicó por primera vez el sistema de paridad y alternancia, la representación femenina en los cargos de diputados decreció del 38,6% (en 2010) al 33,6%, resultando electas solo 19 diputadas en los 57 escaños disponibles.

Tal como se precisó en la resolución nº 4382-E8-2015 de las 16:00 horas del 14 de agosto de 2015 y en el estudio “Evaluando la Paridad y la Alternancia” (BRENES-PICADO, Revista de Derecho Electoral, nº 18, julio-diciembre 2014, TSE, San José), en cada elección entran en juego una serie de elementos del sistema electoral que operan sistemáticamente para definir el resultado definitivo. Entre estos se destacan, verbigracia, la cantidad de partidos políticos en contienda, el tamaño de la circunscripción, el sistema de adjudicación de escaños (conforme a listas bloqueadas y cerradas), el principio de paridad, el mecanismo de alternancia y, desde luego, la voluntad emitida mediante el sufragio popular. Es la forma en que estos interactúan, la que definirá el resultado respectivo.

En el caso de tales comicios, el examen estadístico permitió advertir que esa elección fue -desde 1953- la que registra más diputados electos por cifra residual (30 diputados) y una tendencia, creciente y sostenida, a girar hacia un multipartidismo o pluralismo moderado, que -sin lugar a dudas- influye y repercute en los resultados al producir una distribución más fragmentada del poder. Además, se registró un aumento en el número de partidos que lograron un escaño por provincia (20) o un número “impar” de escaños en estas.

Esa mezcla de variables y factores ofreció las condiciones ideales para que la elección recayera -en mayor medida- sobre los candidatos que figuraban en el primer lugar de las nóminas o aquellos que pertenecieran al género que las encabezaba; posición que, para los comicios citados y por libre voluntad partidaria, favoreció a los varones, toda vez que de las 100 nóminas presentadas solo 20 fueron encabezadas por mujeres.

De ello se desprende que, si bien la determinación del sexo que encabeza una lista no es el único elemento que define resultados -positivos o negativos- para la representación femenina en ese Poder de la República, sí puede jugar un papel preponderante y decisivo, lo que demanda replantear la postura sobre los alcances de la aplicación del principio de paridad al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputados (enfoque horizontal).

No debe olvidarse, en ese sentido, que el principio de paridad rige en la etapa de “postulación” de candidaturas, no así en la de “adjudicación” de escaños legislativos (una vez emitido el sufragio), pues este Tribunal no podría -luego de la votación- modificar el orden de las nominaciones para asegurar una paridad absoluta en la integración final de la Asamblea Legislativa, sin vulnerar el principio de seguridad jurídica y la voluntad popular vertida por el electorado.

**VII. Sobre la necesaria aplicación extensiva del principio de paridad al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputados.** Este Tribunal, en pronunciamientos precedentes, expuso -en forma minuciosa y detallada- los motivos que dieron sustento

al criterio que circunscribió la aplicación del sistema de paridad y alternancia a cada nómina de candidaturas a diputados, individualmente considerada.

No obstante, a la luz de los elementos objetivos y ponderables con que cuenta en este momento, del entorno socio-político imperante, de las especiales características de nuestro sistema electoral y de la necesaria progresividad del derecho de igualdad, este Tribunal entiende que la implementación del sistema de paridad y alternancia, tal y como se está aplicando, no garantiza eficientemente la participación y la incorporación de la mujer a cargos públicos en condiciones de igualdad, como debe serlo por mandato en los instrumentos de derechos humanos –de previa cita- que integran el ordenamiento jurídico supra constitucional y que deben permear la normativa interna y la interpretación de sus alcances. Ello, en armonía con el principio de igualdad reconocido en el artículo 33 de la Constitución Política y el de participación política por género que dimana del artículo 2º del Código Electoral.

En efecto, la evidencia demuestra que la desigualdad es un fenómeno que persiste y la sociedad costarricense no podrá sentirse satisfecha sino cuando la participación política de las mujeres sea igual en oportunidades y resultados (ver sesión ordinaria nº 81-2007, de 4 de setiembre de 2007).

En la búsqueda de ese equilibrio el juez electoral está llamado a efectuar una revisión del bloque de legalidad y de sus pronunciamientos.

Ello demanda -en esta materia- replantear su postura sobre la obligatoriedad en la implementación del componente horizontal del principio de paridad al entender que -en respeto a los principios y valores asumidos por el Estado costarricense- la paridad solo puede materializarse con su aplicación extensiva al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputaciones, de manera que ello pueda traducirse en posibilidades reales y efectivas para que la mujer se inserte en condiciones de igualdad en la integración final de la Asamblea Legislativa, en la que -por su naturaleza- se requiere la participación, contribución y visión de ambos géneros. Así, se potencia el imperativo de acceso pleno de la mujer a cargos públicos de decisión, todo en punto a enriquecer la democracia, proceso con el cual este Tribunal siempre ha estado comprometido.

En el presente caso, la reversión parcial del criterio anterior es el resultado de un juicio hermenéutico riguroso, concienzudo y extenso que conduce a una reinterpretación del marco normativo involucrado, a fin de evitar que la desaplicación o distorsión de los objetivos rectores torne estéril la medida adoptada mediante el vaciamiento de su núcleo esencial (a falta de compromiso partidario para proponer mujeres en el encabezamiento de las listas), haciendo nugatorios el espíritu, fines y objetivos trazados por el ordenamiento jurídico integral.

En ese orden de ideas, se modifica parcialmente la jurisprudencia de este Tribunal en torno a la paridad y la alternancia y se interpretan oficiosamente los artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral, en el sentido de que la paridad de las nóminas a candidatas a diputados no solo obliga a los partidos a integrar cada lista provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas provinciales que cada agrupación postule.

La paridad así entendida puede contribuir a restablecer el equilibrio en el ejercicio de los derechos fundamentales en juego y garantizar el principio de igualdad reconocido en nuestra Constitución Política y en los instrumentos internacionales en vigor.

**VIII.- Sobre la obligación de los partidos políticos de implementar mecanismos paritarios en los encabezamientos de sus nóminas de candidatos a diputados.** *No obstante que, como se expuso, este Tribunal, de mejor criterio, interpreta ahora la normativa electoral en orden a que en los cargos diputadiles los partidos políticos están en la obligación de asegurar un régimen paritario en los encabezamientos de sus nóminas de candidatos a diputado, el mecanismo o modelo que haga posible su operativización no es un asunto que deba definirlo o regularlo esta Autoridad Electoral.*

Téngase en cuenta que la competencia del TSE para interpretar no sólo la Constitución Política y la ley en materia electoral, sino también los estatutos de los partidos políticos, debe ejercerse, desde luego, sin menoscabo de la potestad de autorregulación que también tienen las agrupaciones políticas conforme a la Constitución y la ley y, por ello, en materias en las cuales el legislador estableció reservas en favor de estos, el TSE no puede trascender esos límites, imponiendo reglas que son de entera responsabilidad de los partidos políticos.

En este sentido, el Código Electoral delegó en los partidos políticos, a través de sus estatutos, el definir los procedimientos que utilizarían para garantizar todo lo relativo a los principios de paridad y alternancia en sus nóminas a cargos de elección popular, al establecer en el artículo 52 inciso o), que los estatutos deben contener “*Mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en las estructuras partidarias, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección popular*”.

*En ese orden de ideas, los partidos políticos deben definir en su normativa interna (estatutos y reglamentos) los mecanismos o instrumentos que consideren convenientes para dar cumplimiento a la interpretación de este Tribunal, en el sentido de que los encabezamientos de las nóminas provinciales de candidatas a diputados también se conformen paritariamente.*

Ahora bien, en caso de que la agrupación política no realice las modificaciones correspondientes en su normativa o pese a haberlas realizado los encabezamientos de sus nóminas no cumplan con este régimen paritario, la Dirección General del Registro Electoral, previo sorteo de rigor, realizará los reordenamientos que resulten necesarios en esa nóminas, con el propósito de no hacer nugatorios los fines de la interpretación realizada.

### POR TANTO

Se modifica parcialmente la jurisprudencia de este Tribunal en torno a la paridad y la alternancia y se interpretan oficiosamente los artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral, en el sentido de que la paridad de las nóminas a candidatos a diputados no solo obliga a los partidos a integrar cada lista provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas provinciales que cada agrupación postule. Los *partidos políticos* deberán definir, en su normativa interna, los mecanismos que den cumplimiento a este régimen paritario. No obstante, en caso de que se presenten nóminas de candidatos que incumplan este requerimiento, por la razón que sea, el Registro Electoral, previo sorteo de rigor, realizará los reordenamientos que resulten necesarios en esas nóminas. Notifíquese al Registro Electoral, a los partidos políticos y publíquese en el Diario Oficial en los términos establecidos en el artículo 12 inciso c) del Código Electoral.

*Luis Antonio Sobrado González*

*Eugenia María Zamora Chavarría*

*Max Alberto Esquivel Faerron*

Interpretación oficiosa

Artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral

Jlrs/mqc/snz.-



**REGLAMENTO DE LA SECCIÓN ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES QUE TRAMITA Y RESUELVE EN PRIMERA INSTANCIA ASUNTOS CONTENCIOSO- ELECTORALES DE CARÁCTER SANCIONATORIO**

DECRETO Nº 5-2016

Acuerdo tomado en el artículo octavo de la sesión ordinaria nº 48-2016, de 31 de mayo de 2016 por el TSE.

Publicado en el Alcance nº 91 a La Gaceta nº 107 del 3 de junio de 2016

---

**EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

**CONSIDERANDO**

- I.- En virtud de lo dispuesto por la Constitución Política en sus artículos 9 párrafo tercero, 99 y 102, es competencia exclusiva y obligatoria del Tribunal Supremo de Elecciones organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio.
- II.- Que el Tribunal Supremo de Elecciones goza de potestad reglamentaria de conformidad con el artículo 12 inciso a) del Código Electoral y, en uso de esa facultad legal, le corresponde dictar la normativa que regule la materia electoral.
- III.- Que, de acuerdo con lo dispuesto en el título V del Código Electoral, corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones ejercer –de manera exclusiva y excluyente– la jurisdicción electoral y, en ese sentido, debe tutelar de manera efectiva los derechos y libertades de carácter político-electoral de la ciudadanía.
- IV.- Que, como parte del control de convencionalidad que deben aplicar los órganos que administran justicia, es necesario armonizar el ordenamiento jurídico interno con las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (entre otros, ver consideraciones de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Almonacid Arellano y otros vs. Chile” y “Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú”).
- V.- Que, como parte de la tutela judicial efectiva, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 25, establece la necesaria previsión de recursos ágiles y sencillos para que los habitantes de los Estados Parte hagan valer sus derechos fundamentales.



- VI.- Que una visión progresiva y favorable a los Derechos Humanos impone a los órganos estatales una actitud vigilante y de constante renovación para el otorgamiento de más y mejores garantías a las personas.
- VII.- Que este Tribunal, en sentencia nº 6290-E6-2011, precisó que la creación de medios recursivos a lo interno de la sede electoral no desnaturaliza la independencia de este Órgano Constitucional -en los términos previstos por el constituyente- en tanto tales mecanismos de impugnación no conllevan la posibilidad de llevar la discusión del asunto fuera de los linderos de la jurisdicción electoral, lo que sí estaría proscrito por el numeral 103 constitucional.
- VIII.- Que, en la referida sentencia, este Tribunal –con una visión tuitiva– creó el recurso de reconsideración en los asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio.
- IX.- Que, para una mejor concreción del citado derecho humano, es necesario crear mecanismos que garanticen que tal recurso de reconsideración sea atendido por Magistrados distintos a los que intervinieron en una decisión sancionatoria inicial.
- X.- Que los Magistrados suplentes de este Tribunal Supremo de Elecciones, en tanto jueces especializados de la República cuya designación ha hecho la Corte Suprema de Justicia, tienen la investidura suficiente para administrar justicia electoral.
- XI.- Que, como ampliamente se explicó en la sentencia nº 0894-E-2005, este Tribunal Supremo de Elecciones no deja de ser tal solo por estar integrando de manera diversa a su conformación ordinaria. En otros términos, es un único Tribunal que se constituye con otros de sus jueces: los suplentes.

## POR TANTO

**Decreta el siguiente:**

### **REGLAMENTO DE LA SECCIÓN ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES QUE TRAMITA Y RESUELVE EN PRIMERA INSTANCIA ASUNTOS CONTENCIOSO- ELECTORALES DE CARÁCTER SANCIONATORIO**

#### **Capítulo I De la Sección Especializada**

**Artículo 1.- Creación.** Créese, como parte del Tribunal Supremo de Elecciones, una Sección Especializada para la tramitación y resolución en primera instancia de asuntos contencioso-electorales de naturaleza sancionatoria.

**Artículo 2.- Integración.** Esa Sección Especializada estará integrada, de forma permanente, por tres Magistrados suplentes.

La ampliación del Pleno del Tribunal para la atención de procesos electorales, dispuesta en los numerales 100 de la Constitución Política y 13 del Código Electoral, no incidirá en la integración de la Sección Especializada.

**Artículo 3.- Designación de los miembros.** La designación de los miembros de la Sección Especializada será por períodos de seis meses.

Integrarán la Sección los tres Magistrados suplentes de mayor antigüedad, siendo sustituidos –luego de vencido el plazo de su designación– por los restantes tres Magistrados suplentes. Ese orden de renovación se hará de forma sucesiva.

Si, durante su designación como miembro de la Sección, un Magistrado suplente es llamado a integrar el Pleno propietario, en razón de lo prescrito en los ordinales 100 de la Constitución Política y 13 del Código Electoral, deberá ser sustituido –previo sorteo y por el resto del período– por otro de los Magistrados suplentes.

Durante las ausencias temporales de alguno de los integrantes de la Sección Especializada, será llamado a ejercer el cargo, por sorteo, alguno de los Magistrados suplentes que no se encuentre designado. Quedará comprendido dentro de ese supuesto de ausencia temporal el lapso en el que un integrante de la Sección Especializada haya sido llamado a suplir a uno de los miembros propietarios del Tribunal.

Si llegado el tiempo de renovar la integración de la Sección Especializada, uno o varios de los Magistrados suplentes a los que les corresponde asumir funciones se encuentran integrando el Pleno propietario (por la ampliación prevista constitucional y legalmente), entonces se realizará un sorteo -entre los demás Magistrados suplentes habilitados- a fin de completar el quórum de tres jueces. Tal designación lo será por el lapso en el que al miembro que le correspondía integrar la Sección Especializada se encuentre nombrado en el Pleno propietario.

**Artículo 4.- Quórum.** De acuerdo con lo prescrito en el ordinal 14 del Código Electoral, para la resolución de los asuntos contencioso-electorales de naturaleza sancionatoria se requiere de la asistencia de todos los Magistrados integrantes de la Sección Especializada.

Para actuaciones de trámite, bastará con la participación del Magistrado Instructor.

**Artículo 5.- Sesiones.** Para la resolución de los asuntos, esa Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones sesionará cada vez que sea convocada por su Presidente,

para lo cual se tomará en cuenta el volumen de causas en trámite y la cantidad de expedientes en fase de resolución.

**Artículo 6.- Presidencia.** La Presidencia de la Sección Especializada recaerá en el integrante cuyo nombramiento como Magistrado suplente sea el más antiguo.

Durante las ausencias del Presidente, asumirá el cargo el integrante que le siga en antigüedad de nombramiento en el Tribunal.

## Capítulo II Competencia

**Artículo 7.- Competencia.** La Sección Especializada conocerá de los siguientes asuntos:

- a) Denuncias por parcialidad o beligerancia política.
- b) Cancelación de credenciales de funcionarios municipales de elección popular, salvo cuando la cancelación se produzca por defunción o renuncia. Tampoco conocerá de aquellos expedientes en que la causal invocada sea la ausencia injustificada o el cambio de domicilio, si el funcionario involucrado no se opone a la cancelación.

## Capítulo III Trámite y resolución de las gestiones

**Artículo 8.- Recepción de gestiones y asignación del Magistrado instructor.** Recibida una gestión que se encuentre en alguno de los supuestos enunciados en el artículo anterior, el Área de Admisibilidad de Asuntos Jurisdiccionales procederá a asignarla a uno de los integrantes de la Sección Especializada.

Las gestiones serán turnadas a los integrantes en estricto orden de ingreso a la Secretaría del Despacho y por materia. El orden del turno iniciará, como sucede con los asuntos sometidos a conocimiento del Pleno propietario, con el Magistrado suplente de mayor antigüedad.

**Artículo 9.- Normativa aplicable.** Para el trámite y resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento, la Sección Especializada se estará a las normas de los diversos instrumentos que conforman el ordenamiento jurídico electoral, según lo detalla el numeral 3 del Código Electoral.

**Artículo 10.- Carácter de los fallos.** Las resoluciones de la Sección Especializada, salvo que sean impugnadas conforme a las reglas expuestas en el siguiente capítulo, tendrán el carácter de cosa juzgada material y, por consiguiente, no podrán ser discutidas en otra sede distinta a la electoral.

#### Capítulo IV Régimen recursivo

**Artículo 11.- Recurso de reconsideración.** Contra la resolución final dictada por la Sección Especializada cabrá recurso de reconsideración dentro de los ocho días posteriores a la notificación de la resolución que se pretenda combatir.

**Artículo 12.- Formalidades.** En aras de garantizar que sea ágil y sencillo, bastará que el recurso de reconsideración contenga los elementos básicos de cualquier gestión recursiva: señalamiento de los vicios que se consideran cometidos en el fallo, fundamentación jurídica para sustentar los argumentos de objeción y, si los hubiera, los elementos de prueba adicionales.

**Artículo 13.- Interposición y admisibilidad del recurso.** El recurso de reconsideración deberá interponerse ante la Sección Especializada; instancia que se pronunciará sobre su admisibilidad.

La resolución que deniegue la admisibilidad podrá impugnarse siguiendo analógicamente las reglas de la apelación por inadmisión prevista en el artículo 242 del Código Electoral.

**Artículo 14.- Órgano de revisión del fallo.** El recurso de reconsideración que se interponga contra la sentencia de la Sección Especializada, será de conocimiento del Pleno propietario. Tal instancia realizará una revisión amplia y detallada del fallo cuestionado frente a los argumentos planteados por la parte interesada.

#### Capítulo V Disposiciones Finales

**Artículo 15.- Vigencia.** El presente reglamento rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

**Transitorio único.** Los asuntos que, a la entrada en vigencia de este reglamento, se encuentren en trámite en el Pleno propietario y cumplan con alguno de los supuestos previstos en el numeral 7, serán remitidos –de inmediato– a la Sección Especializada para que esta continúe su diligenciamiento y proceda a su resolución en primera instancia”.

Notifíquese a los Magistrados suplentes de este Tribunal. Hágase del conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General de la República, de la Defensoría de los Habitantes y de los Concejos Municipales del país. El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) procederá con los programas de difusión y capacitación que el tema amerite. Proceda el Departamento de Comunicaciones y Relaciones Públicas con la divulgación del presente acuerdo.

**ACUERDO FIRME.**

# RESEÑAS



### Revista Mundo Electoral Año 9, nº 26, Mayo 2016 Tribunal Electoral de Panamá

En esta ocasión, la revista *Mundo Electoral* en el abordaje de sus temas de investigación presenta la perspectiva histórica de hechos o instituciones que de una forma u otra atañen al mundo electoral y a la vez continúa analizando una gran variedad de temas electorales de gran importancia, a saber: partidos políticos, derechos políticos, equidad e igualdad en procesos electorales, cultura política, consultas populares, jurisdicción electoral, fortalecimiento de la democracia y libertad de asociación.

El artículo que abre la edición nº 26 se titula “Treinta años de experiencia asociativa de las entidades electorales. Una reflexión a propósito de la conmemoración de la fundación de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica -Protocolo de Tikal-”, a cargo de José Thompson Jiménez, Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El autor expone ampliamente el proceso histórico que facilitó la creación de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe, revelando en su análisis el impacto de la formación de este organismo en la región latinoamericana. El desenlace del escrito comprueba los motivos para celebrar el aniversario del Protocolo de Tikal.

Myrtha Varela de Durán, Magistrada Suplente del Tribunal Electoral de Panamá, reseña la importancia de los partidos políticos en “La importancia de los partidos políticos en el desarrollo democrático: una mirada histórica y los retos actuales”. La autora abarca, en el desarrollo de su escrito, la evolución histórica de los partidos políticos y a la vez introduce el tema de los retos que estos deben asumir en el desarrollo de la democracia. Concluye que los partidos políticos en la actualidad tienen la oportunidad de reflexionar sobre su crecimiento y su fortalecimiento.

El doctor en derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), José Fernando Ojeto Martínez Porcayo presenta el artículo “Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral”, en el cual analiza el proceso de consagración y de protección de los derechos políticos y del derecho a un sistema democrático. Finaliza con que estos derechos poseen la misma dignidad y categoría que las libertades primarias o derechos humanos fundamentales.





Giovanni M. Miranda Chong, excandidato político en la República de Panamá, estudia los elementos de la democracia panameña así como aquellas características que facilitan la intervención ciudadana en el gobierno. Introduce el análisis de la cultura política que se vive en Panamá, dibujando en sus líneas las fortalezas y debilidades que afronta su estudio; y remarca al final de su escrito la importancia de la cultura política en el fortalecimiento de la democracia, la política y la sociedad civil.

La ponencia de Juan Carlos Galindo Vácha, Registrador Nacional del Estado Civil de la República de Colombia, titulada “Igualdad y equidad en la contienda electoral colombiana” comprende el análisis de la igualdad y equidad en el sistema electoral colombiano. Para ello, presenta las constituciones donde se han introducido elementos que faciliten el desarrollo de las condiciones para la equidad o igualdad en diferentes vertientes como lo son: género, financiamiento, grupos étnicos, partidos políticos y otros. Sin dejar de lado la normatividad, Galindo continúa analizando las leyes que han incidido en la creación de acciones y mecanismos concretos como reglamentos para garantizarles el acceso igualitaria y equitativamente, al sistema electoral colombiano a los diferentes agentes electorales que intervienen. Finalmente, se expone la realidad que se presenta con la participación política de las mujeres y de los indígenas en la República de Colombia.

“El laberinto alternativo a través de 28 elecciones”, bajo este título Jaime Percell Alemán, investigador de la opinión pública en la República de Panamá, desglosa las continuidades y alternancias que ha tenido la historia política de Panamá, centrándose en las diferentes administraciones presidenciales. En el texto, se analiza un período comprendido entre 1908 y 1989, dividido en cinco etapas en las cuales ubica administraciones que representan ese momento histórico e ideológico panameño.

En la sección La Pluma Invitada, el primer Presidente de la junta directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, Jorge E. Ritter repasa el proceso histórico del Canal de Panamá que culmina con la consulta popular para su ampliación en el año de 2006. Este recorrido lo realiza el autor por medio de la exposición de personajes de la historia de Panamá y de Estados Unidos de Norteamérica, así como a través de constituciones, tratados y otra normativa a fin de describir el proceso de creación del Canal, la administración por parte del gobierno estadounidense, los conflictos generados entre ambos países, el proceso de devolución del Canal a Panamá. Para terminar, se refiere a las razones que conllevaron la necesidad de una consulta popular con el propósito de legitimar al gobierno panameño para que procediera con la ampliación de este medio vital para el comercio mundial.

Por su parte, Juan Pablo Pozo Bahamonde, Presidente del Consejo Nacional Electoral de la República de Ecuador, con su texto “La consulta popular como mecanismo de solución de conflictos, caso ecuatoriano”, analiza la relación entre la democracia directa,

la consulta popular y la solución de conflictos; específicamente en este último por límites internos en Ecuador. En el texto se busca responder a tres preguntas que giran en torno a la definición de los límites, el papel de la consulta popular y el ejemplo de la comunidad de La Manga del Cura en el 2015 para el uso de la consulta popular como un mecanismo de solución de conflictos. Para el autor, el empleo de mecanismos de democracia directa como la consulta popular, para solucionar los conflictos de límites internos en el Ecuador, obedece a la necesidad de materializar el principio de participación ciudadana en la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos y, sobre todo, de garantizar el ejercicio del derecho a la autodeterminación territorial de los habitantes de la zonas no delimitadas dentro del marco del Estado unitario y bajo condiciones de libertad, seguridad y paz. Termina con la idea de que estos procesos ratifican cómo la soberanía radica en el pueblo.

Juan Carlos Pérez Cortés, Asistente del magistrado vicepresidente del Tribunal Electoral de la República de Panamá, informa acerca de los diferentes papeles y roles que el Tribunal Electoral juega dentro de la sociedad panameña, en su artículo “Tribunal Electoral, Jurisdicción Electoral, Poder Electoral”. Indica Pérez Cortés que desde hace 60 años Panamá apostó por un modelo de organismo electoral concentrado el cual, desde su reorganización en 1990, ha llevado a cabo procesos electorales con óptimos resultados, constituyéndose en pieza fundamental de la democracia panameña, dado el respeto a la voluntad popular y los derechos políticos. También analiza la jurisdicción electoral y el papel que esta debe asumir en la vida de los organismos electorales con la sociedad que estos mismos representan. Finalmente, afirma que la función electoral integra uno de los elementos más necesarios para la continuidad del Estado democrático de derecho, pues en ella se materializa el concepto de soberanía popular.

En uno de los artículos internacionales, Mabel Félix Báez, Jueza titular del Tribunal Superior Electoral de República Dominicana, presenta “Partidos políticos: financiamiento y transparencia en República Dominicana”; en este aborda el papel que juegan los partidos políticos en las democracias representativas. Para la autora, a través de los partidos políticos se articulan las propuestas y ofertas electorales, inclusive, tienen el monopolio en la presentación de candidaturas a puestos de elección popular, por lo cual el tema de financiamiento de los partidos políticos es de suma importancia para su desarrollo y el de las democracias. Siguiendo esta idea, el texto centra su análisis en el posible impacto del proyecto Ley de Partidos Políticos que actualmente se discute en el Congreso dominicano, sobre la organización, financiamiento y constitucionalidad de los partidos políticos.

En la sección Del Editor Nacional, Jorge D. Bravo, Asesor del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de la República de Panamá, introduce el tema del pensamiento crítico como un mecanismo de fortalecimiento de la democracia en

su artículo “El desarrollo del pensamiento crítico como herramienta para fortalecer la democracia”. Para el autor el pensamiento crítico permite consolidar ciudadanos empoderados que repercuten en los partidos políticos ya que los obliga a presentar una mejor oferta electoral y de esta manera se contribuye a fortalecer la democracia.

Gabriela Eugenia del Valle Pérez, magistrada del Tribunal Electoral del Distrito Federal de la República de los Estados Unidos Mexicanos, escribe “La regulación del discurso de odio en materia electoral: límites a la libertad de asociación política en México”. Inicialmente, la autora centra su estudio en la tensión que genera regular la libertad de expresión en pro de evitar discursos de odio, especialmente, dentro de las áreas de la democracia y lo electoral. En sus conclusiones, evidencia que a fin de impedir que el discurso de odio ponga realmente en riesgo el orden democrático, se debe trasladar la atención del caso a la arena de los partidos políticos.

Finaliza el número de la revista con las secciones **Eventos** que provee información breve de varias actividades; **¿Quién es quién en el Mundo Electoral?** incluye pequeñas biografías de personajes políticos latinoamericanos; **Electo Tips** y **Calendario Electoral** registra las fechas de los próximos comicios electorales de diferentes países.

**Gustavo Arroyo Godínez**

Secretaría Académica

Instituto de Formación y Estudios en Democracia

**Revista Mexicana de Derecho Electoral N.º 9, Enero-Junio 2016**  
**Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas.**



La Revista Mexicana de Derecho Electoral es una publicación semestral y es editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Está compuesta por las secciones: Artículos Doctrinales, Ensayos, Estudios Legislativos, Estudios Jurisprudenciales, Gestión Electoral, incluyendo en este número la sección Elecciones en Perspectiva Comparada.

La sección Artículos Doctrinales inicia con el artículo “Libertad de expresión, y equidad, en las campañas electorales. Nuevos desarrollos”, del Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, Ignacio Torres Muro. El estudio invita, a través de siete pautas, a reflexionar sobre el problema de la libertad de expresión en las campañas electorales y sus consecuencias en la búsqueda de equidad en los procesos de esta naturaleza. “El problema del principio de la paridad de género en materia electoral: ¿de punto de partida a punto de llegada?” escrito por Imer Benjamín Flores Mendoza, describe una realidad muy común en Latinoamérica en torno a los problemas, acciones y hechos para que haya participación política de la mujer en condiciones de equidad en la competencia y acceso a puestos de elección popular. Con énfasis en el contexto mexicano, presenta las vicisitudes para aplicar en la realidad el principio de paridad que emana tanto del sistema electoral como el que surge de algunas prácticas de los partidos políticos. Concluye el autor que el problema reside en que no se ha logrado superar la concepción mayoritaria de democracia, y como tal no se ha podido dar el paso para sustituirla con una concepción societaria de democracia en la cual todos sean socios en el autogobierno.

Finaliza este apartado con Francisco José de Andrea Sánchez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y su aporte “Los métodos de elección de candidatos en México: una propuesta de ingeniería política democratizadora” cuyo objetivo es realizar un planteamiento académico sobre el futuro de los partidos políticos mexicanos y el método de las elecciones primarias, a fin de evitar conflictos que reducen la legitimidad de los candidatos políticos; lo cual repercute también en la eficiencia y calidad de los procesos electorales. Para ello, expone y describe uno a uno los diferentes sistemas utilizados con el método de elección primaria, y finaliza con el dilema de cuál proceso electoral (regional o nacional) es el más adecuado para implementar ese método.

La segunda sección, Ensayos, incluye un único trabajo, elaborado conjuntamente por Manuel González Oropeza y Carlos Báez Silva titulado “Viejos y nuevos retos de la democracia paritaria en México: la plena igualdad en la representación política de los

géneros”. En este artículo ambos emprenden un recorrido a través de la historia, los procesos electorales, las reformas constitucionales y las acciones jurídicas ante los organismos electorales, para mostrar la situación de la equidad de género en los procesos electorales y en la participación política, en un primer momento, con datos para Latinoamérica; y, posteriormente, centrarse en México. Destacan los autores el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de Estados Unidos Mexicanos, argumentando que este ha tomado una postura firme a favor de la paridad de género y ha obligado a los partidos políticos a cumplir el principio de paridad en la integración de las listas de candidatos a los cargos de elección popular, especialmente, en el proceso municipal. Señalan González Oropeza y Báez Silva que a partir de la reforma y la actuación firme de las autoridades electorales se espera a futuro que la integración de las autoridades legislativas y municipales en México se acerque más a una real paridad entre los géneros.

La tercera parte de la revista, Estudios Legislativos, acoge el estudio “La transición a la democracia en el Estado de México desde una perspectiva jurídico- electoral (1978-2012)”, de los investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México, Francisco Lizcano Fernández, Felipe Carlos Betancourt Higareda e Hilda Naessens. El objetivo es analizar la evolución de la normatividad jurídico-electoral en el Estado de México entre 1978 y 2012 que ha regulado las elecciones realizadas en esta entidad de la República Mexicana para seleccionar a su gobernador, a los miembros de su Poder Legislativo y a sus ayuntamientos. Buscan demostrar que la promulgación del Código Electoral del Estado de México en 1996 expresó un cambio profundo en la democraticidad de la legislación electoral; para ello, exponen los cambios que implicó el Código en el padrón electoral y la lista nominal, en la autonomía de las autoridades electorales, la equidad financiera, la equidad en el acceso a los medios de comunicación, la organización del proceso electoral, el escrutinio y cómputo de los votos y la justicia electoral.

Por su parte, Jorge Manríquez Centeno y Adolfo Gama Martínez presentan “Reforma electoral 2014: necesaria desaparición del financiamiento a actividades específicas”. En este ensayo, los autores proponen desaparecer el financiamiento que reciben los partidos políticos en México para actividades específicas, convirtiendo el recurso en financiamiento público para el liderazgo político de las mujeres. En el texto se sostiene que a lo largo de 20 años los partidos políticos contaron con recursos para realizar labores editoriales y de investigación, pero en la actualidad este no se justifica, por eso se sugiere que sea canalizado para promover y garantizar el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Culmina la sección con el artículo intitulado “Pueblos y comunidades indígenas, y sus derechos político-electorales. El gran ausente de la reforma política de 2014” de Andrés Carlos Vázquez Murillo, Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este estudio, Vázquez Murillo aborda

la reforma indígena de 2001 y se refiere a temas para lograr el pleno desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas en la República de México. Primeramente, reseñan los momentos de la historia mexicana cuando han operado reformas que de una u otra manera han incidido en la vida de las comunidades indígenas; se destaca, en el repaso, el Levantamiento Zapatista. Concluye el autor que por más de 500 años se ha impedido a los pueblos y comunidades indígenas un desarrollo pleno encaminado a lograr el bienestar social.

El cuarto apartado de la revista, Estudios Jurisprudenciales, está dedicado al artículo “Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión. Análisis de criterios relevantes en materia de simulación, adquisición y culpa in vigilando” de Iván Gómez García. En este escrito, Gómez García enfatiza en los criterios que ha emitido el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, en asuntos relacionados con el modelo de comunicación político-electoral, particularmente, en los temas de simulación, adquisición y culpa in vigilando; buscando contribuir a una aproximación general de la problemática que estos tópicos suscitan. El autor finaliza su ensayo con nueve conclusiones donde revela que las restricciones del modelo de comunicación político-electoral han obligado a los sujetos regulados a buscar acceso a espacios de radio y televisión, a través de mecanismos “alternativos” a los legalmente previstos. Asimismo, señala que estos mecanismos permiten la difusión de propaganda política o electoral ilegal, lo cual ha incidido para que la autoridad electoral federal, tanto administrativa como jurisdiccional, configure los contornos de licitud e ilicitud en la comunicación que se presenta en los medios de radio y televisión.

La quinta sección denominada Gestión Electoral presenta “La evaluación de las nuevas reglas de financiamiento electoral a la luz de la experiencia del proceso electoral 2015”, de Oswaldo Chacón Rojas. Este ensayo se divide en tres enunciados: el primero, reseña y describe las reglas del financiamiento político-electoral de la República de México; de segundo, se continúa con la evaluación del funcionamiento de las reglas, especialmente las que se implementaron en las elecciones legislativas del año 2015; en el último, a modo de conclusión, se presentan ocho propuestas para fortalecer el correcto y adecuado financiamiento partidario, así como las reglas que lo regulen. Expone Chacón Rojas la importancia de asignarle a la transparencia un valor central en las decisiones políticas de una sociedad, a fin de modificar la reacción de los políticos y de los partidos políticos. El último apartado, Elecciones en Perspectiva Comparada, ofrece “Elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1980-2013)” del doctor en sociología política del Instituto de Estudios Políticos de París, Salvador Romero Ballivián. En el texto se pretende esbozar las líneas de los juegos que operan en la República de Honduras en su regreso a la democracia, mostrando permanencias y transformaciones en las elecciones. Asimismo, el autor se propone dar pistas explicativas y dibujar consecuencias

e implicaciones de la realidad democrática electoral hondureña. En ese sentido, se analiza detalladamente cada uno de los comicios, en donde destaca las tendencias centrales de cada periodo. Finaliza el autor indicando que es probable que las evoluciones en la democracia hondureña se den en un contexto de democracia de baja calidad, recurrentes crisis institucionales y una mezcla de apatía, y descontento crecientes; por lo que las elecciones en Honduras se encuentran bajo la alerta de huracanes.

**Gustavo Arroyo Godínez**

Secretaría Académica

Instituto de Formación y Estudios en Democracia







# MISIÓN

Impartir justicia electoral, 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)