

R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



SEGUNDO SEMESTRE 2023
JULIO-DICIEMBRE

NÚMERO 36
ISSN 1 659-2808



TABLA DE CONTENIDOS

Presentación

Autora Invitada / Guest Author

A 75 años del fin de la Guerra Civil. Violencia, guerra y represión 1948. Pacto de la Embajada de México y Pacto de Ochomogo

(75 years after the Civil War. Violence, war and repression 1948)

Macarena Barahona Riera

Pág. 5

Contribuciones desde el TSE / Contributions from TSE

Propuestas antipolíticas ante la crisis de la democracia

(Anti-political proposals in light of the crisis of democracy)

Gustavo Román Jacobo

Pág. 17

Utilización de ciencias de datos en análisis de resultados electorales: un ejemplo aplicado a los resultados de la segunda ronda electoral del 2018 en Costa Rica

(The use of data science in the análisis of electoral results: An example applied to the results of the 2018 electoral runoff in Costa Rica)

Francisco José Mora Cordero

Pág. 35

Contribuciones externas / External contributions

La responsabilidad disciplinaria del mandato político y representativo en Costa Rica

(Disciplinary responsibility of the political and representative mandate in Costa Rica)

José Mario Achoy Sánchez

Pág 53

Inscripción automática de electores en el padrón electoral: un reto que el Tribunal Supremo de Elecciones debe resolver frente al primer voto de las personas jóvenes

(Automatic registration of voters in the electoral roster: A challenge that the Supreme Electoral Tribunal has to solve concerning the first vote of young people)

Nancy María Quesada Vargas

Pág. 81

Los derechos políticos de las personas transgénero en Costa Rica en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

(Political rights of transgender people in Costa Rica within the context of the Inter-American Human Rights System)

Adolfo Lara Aguilar

Págs. 93

Los bonos de Regeneración Nacional del Partido Constitucional en 1919

(The bonds of National Regeneration of the 1919 Constitutional Party)

Rafael Sánchez Castillo

Págs. 107

Análisis comparado de la legislación que posibilita o no el voto de las personas privadas de libertad de dieciocho países de América Latina

(A comparative análisis of the legislation, from 18 countries in Latin America, that allows or does not allow incarcerated people to vote)

María Fernanda Zumbado Barboza

Págs. 119

Métodos de asignación de escaños en la Asamblea Nacional del Ecuador: análisis de la participación de las minorías al elegir a sus representantes

(Allocation methods of seats in the National Assembly of Ecuador: análisis of the participation of minorities when electing their representatives)

Francisco Bermeo Cabrera y Ana Salvador Monteros

Págs. 137

Recensión jurisprudencial / Jurisprudence recension

Los partidos tienen que remitir su información financiera a tiempo (o serán sancionados). Un comentario a la sentencia n.º 6809-E3-2022

(Parties have to submit their financial information on time (or they will be sanctioned) A comment about sentence n.º 6809-E3-2022)

Alejandro José Robles Leal

Pág. 163

Reseñas bibliográficas / Bibliographical Reviews

Revista Mundo Electoral n.º 46/Tribunal Electoral de Panamá

(Electoral World Review n.º 46, Electoral Tribunal of Panama)

Págs. 169

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 17-18 / Universidad Nacional Autónoma de México

(Mexican Electoral Law Review n.º 17-18 / National Autonomous University of Mexico)

Págs. 171

PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar la *Revista de Derecho Electoral* número 36, correspondiente al segundo semestre de 2023.

En esta oportunidad la sección **Autora invitada** cuenta con un artículo de Macarena Barahona Riera intitulado “A 75 años de la Guerra Civil. Violencia, guerra y represión de 1948. Pacto de la Embajada de México y Pacto de Ochomogo”.

La sección **Contribuciones desde el TSE** incluye un artículo de Gustavo Román Jacobo bajo el título “Propuestas antipolíticas ante la crisis de la democracia”. Además, Francisco José Mora Cordero aporta el texto “Utilización de ciencias de datos en análisis de resultados electorales: un ejemplo aplicado a los resultados de la segunda ronda electoral del 2018 en Costa Rica”.

La sección **Contribuciones externas** contiene seis artículos. El primero de ellos es de José Mario Achoy Sánchez y se intitula “La responsabilidad disciplinaria del mandato político y representativo en Costa Rica”. Nancy María Quesada Vargas es la autora de “Inscripción automática de electores en el padrón electoral: un reto que el Tribunal Supremo de Elecciones debe resolver frente al primer voto de las personas jóvenes”, mientras Adolfo Lara Aguilar aporta el trabajo “Los derechos políticos de las personas transgénero en Costa Rica en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Por su parte, Rafael Sánchez Castillo escribe “Los bonos de Regeneración Nacional del Partido Constitucional en 1919”.

También publicamos dos trabajos provenientes de investigaciones extranjeras. María Fernanda Zumbado Barboza es la autora de “Análisis comparado de la legislación que posibilita o no el voto de las personas privadas de libertad, de dieciocho países de América Latina”, mientras Francisco Bermeo Cabrera y Ana Salvador Monteros elaboraron conjuntamente el texto “Métodos de asignación de escaños en la Asamblea Nacional del Ecuador: análisis de la participación de las minorías al elegir a sus representantes”.

En la sección **Recensión jurisprudencial** se incluye un texto del letrado Alejandro José Robles Leal intitulado “Los partidos tienen que remitir su información financiera a tiempo (o serán sancionados). Un comentario a la sentencia n.º 6809-E3-2022”.

La sección **Reseñas bibliográficas** incluye comentarios de la *Revista Mundo Electoral* n.º 46, publicación del Tribunal Electoral de Panamá, y de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* n.º 19-20, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México.

En tanto publicación electrónica, la *Revista de Derecho Electoral* se ha consolidado como un medio idóneo para sistematizar y divulgar las investigaciones de académicos y funcionarios electorales a nivel nacional e internacional. La revista 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 bajo formato accesible y gratuito.

San José, 27 de julio del 2023.

LA DIRECCIÓN

The background is composed of several vertical panels. The leftmost panel is white. The next panel is light grey with faint, diagonal, wavy lines. The right side of the image is divided into three vertical sections: a top section with light red wavy lines, a middle section with grey wavy lines, and a bottom section with solid red wavy lines. The text is centered horizontally across the white and light grey panels.

AUTORA
INVITADA

A 75 AÑOS DEL FIN DE LA GUERRA CIVIL. VIOLENCIA, GUERRA Y REPRESIÓN DE 1948. PACTO DE LA EMBAJADA DE MÉXICO Y PACTO DE OCHOMOGO*

Macarena Barahona Riera**

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_1

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 3 de mayo de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: Repasa la situación política que llevó a la Guerra Civil de 1948 y expone los principales acontecimientos que se suscitaron antes de la firma de los pactos denominados Pacto de Ochozomo y Pacto de la Embajada de México que permitieron poner fin al levantamiento armado.

Palabras clave: Historia política / Sistema político / Movimientos sociales / Conflictos políticos / Clase trabajadora / Acuerdos políticos / Guerra civil.

Abstract: The article reviews the political situation that led to the 1948 Civil War, and it presents the main events that took place before the signing of the Pact of Ochozomo, and the Pact of the Embassy of Mexico that put an end to the uprising.

Key Words: Political history / Political system / Social movements / Political conflicts / Working class / Political agreements / Civil war.

* Conferencia realizada en la Biblioteca Nacional de Costa Rica en el Ciclo Historia, Cultura y Democracia organizado por el Tribunal Supremo de Elecciones y la Universidad de Costa Rica el 21 de abril de 2023.

** Costarricense, politóloga, correo macarenabarahona@gmail.com. Doctora en Ciencias Políticas. Catedrática de la Universidad de Costa Rica e investigadora del CIEP; se enfoca en la investigación de los temas culturales, políticos y de las humanidades. Estudió Letras y Ciencias Sociales en México, Moscú, España, y en la Universidad de Costa Rica. Es doctora en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, y en Educación por la Universidad de La Salle de Costa Rica.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Las utopías fueron el sostén del pensamiento y corazón de hombres y mujeres que en la década del 40 impulsaron, en la lucha política y social, la búsqueda de una igualdad y horizontalidad que conformara la vida entre los seres humanos en nuestro país.

El espacio sindical en esta década vivió una igualdad cuantitativa y cualitativa en las oportunidades de las reformas sociales y políticas. Las voces políticas nuevas impulsaron la necesidad popular y sus demandas en las reformas legales. Fueron de tanta importancia que las fuerzas opositoras y críticas desencadenaron la violencia en campañas de odio por prensa y radio, y se formaron grupos terroristas que actuaron en atentados contra los líderes comunistas, construyendo un clima de tensiones hasta la sublevación militar de José Figueres Ferrer. Hoy en día, a tantos años de estos hechos, los costarricenses regulan la vida social y laboral con las mismas leyes que generaciones anteriores impulsaron.

La élite del poder se distanció no por cuestiones ideológicas, sino por las cercanías o divergencias con las políticas sociales impulsadas por el Dr. Rafael Calderón Guardia y el Partido Comunista, así como por la Iglesia católica y monseñor Víctor Manuel Sanabria; y por las relaciones con los representantes diplomáticos de Estados Unidos y de sus compañías bananeras. El desarrollo de las nuevas relaciones sociales impulsó que la clase media, artesanal, obrera y capacitada del sector público pusiera políticamente en evidencia lo anquilosado del sistema político, fraguado en décadas anteriores en la desidia y el control de la élite política y económica.

El partido comunista visualiza la necesidad de la organización de la clase trabajadora, y se pone a la vanguardia del movimiento social y sindical. Para 1934 es la principal fuerza de la organización que agrupa a los trabajadores bananeros de la *United Fruit Company*, la cual superó los 10 000 trabajadores en huelga, dirigidos por el líder sindical del partido comunista, Carlos Luis Fallas Sibaja. El partido comunista se dirige a trabajar en lo que Manuel Mora Valverde llama “una revolución social”, con la presión organizada de sindicatos, organizaciones comunales, y de sus diputados y representantes en los gobiernos locales: política de presión popular y de alianzas. El sindicalismo alcanzó su auge algunos años previos a la guerra civil; entre 1934 y 1944 el número de sindicatos pasó de 85 a 200, organizaciones agrarias, fundamentalmente en tierras de la compañía bananera.

En 1932 el partido comunista participa por primera vez en las elecciones municipales, y lleva a dos regidores a la Municipalidad de San José: Adolfo Braña y Guillermo Fernández, y en 1938, son elegidos diputados Manuel Mora y Carlos Luis Sáenz, aunque a este último se le negaron los resultados. Los diputados comunistas pasan de dos diputados en 1942 a 4 en 1944, en 1946 a 6 y en 1948 a 12. La vida política costarricense abre espacios hasta la fecha desconocidos para la lucha ideológica y de clase, los patriarcas liberales viven su ocaso de líderes en el poder político y en la esfera ideológica. Con Calderón Guardia y sus decisiones políticas, se abre un nuevo escenario ideológico.

En los primeros dos años de gobierno de Calderón Guardia se aprobaron las leyes de seguridad social y la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social para administrarlas. La seguridad social sería financiada, en parte, por las ganancias del patrono y en parte por los aportes del trabajador. La clase capitalista mantuvo una fuerte oposición, pues entendía la legislación social como un avance del comunismo. Un fervor anticomunista inicia desde ese momento en la historia y la vida política de Costa Rica y continúa hasta el presente.

En 1942 se introduce la legislación social adicional conocida como garantías sociales, donde se integra el salario mínimo, la jornada de ocho horas; a trabajo igual, igual salario; el reconocimiento legal de los sindicatos, el derecho de los trabajadores a una vivienda decente, condiciones mínimas de higiene en el lugar de trabajo, la obligación del Estado de suministrar la educación al trabajador y la prioridad del trabajador nacional. Después de cerrar el monopolio de la gasolina y la electricidad para acercar a grupos elites, y de la intervención contra las actividades económicas (especialmente fincas de café, azúcar y negocios bancarios), haciendas y personas alemanas, italianas y españolas; en la línea del Gobierno de Estados Unidos declara la guerra a Alemania por parte de todos los Estados americanos.

La oposición política es asumida bajo el fuerte liderazgo del expresidente León Cortés, reconocido simpatizante del Partido Nacionalista Socialista de Alemania y antiguo amigo del Dr. Calderón Guardia.

El impacto del código fue tan fuerte que, a partir de su promulgación, 125 sindicatos más entraron a formar parte de la CTCR [Confederación de Trabajadores de Costa Rica] en los dos años siguientes. La movilización de los trabajadores y el apoyo al partido comunista alcanzaron su apogeo histórico en estos años. (Shifter, 1982, p. 66)

2. COROLARIO

Costa Rica vivió la crisis de la hegemonía de la clase oligárquica, traducida en bandos que se enfrentaron en una cruenta lucha civil. Los muertos, como siempre, hijos del pueblo, en su mayoría defendiendo las conquistas sociales que a principios de los años cuarenta se reivindicaron en las calles, en las jornadas civiles y sindicales, apoyando a los diputados comunistas y calderonistas quienes en el parlamento esgrimieron estas fundamentales reformas. La guerra se extendió 40 días con enfrentamientos en San Isidro de El General, Limón, San Carlos, Puntarenas y Cartago en los cuales más de 3000 personas murieron, hubo miles de prisioneros políticos; cientos de exiliados en Nicaragua, Guatemala, México, Panamá, Venezuela, Chile, Estados Unidos y Cuba; lo que convirtió esta guerra civil en la peor época de violencia en la historia de Costa Rica. A continuación, se numeran los principales hechos.

1. El ejército de militares extranjeros junto a los milicianos que se unieron derrotó rápidamente al disminuido ejército costarricense, a las milicias progubernistas que ocupaban San José, y a las milicias de trabajadores dirigidas por Carlos Luis Fallas que se enfrentaron en San Isidro de El General, en diferentes puntos del país y en la última batalla, en el pueblo El Tejar, cuyo resultado fue de 700 a 900 muertos solo en Cartago.
2. La ciudad de Cartago es tomada sin resistencia. Aquí es importante señalar que probablemente se acordó así, dentro de un plan formulado por el cónsul de Estados Unidos: de llevar a los comunistas a pelear a San José con Figueres e intervenir a través de Somoza o con los marines desde Panamá. En el mes de abril se desarrolló la IX Conferencia Internacional de Bogotá, donde asistía el secretario de Estado de Estados Unidos, general George C. Marshall, quien le advirtió al presidente Picado del peligro de las fronteras del canal de Panamá y que, si fuera necesario, enviaría marines de las bases militares del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos en zona del canal.
3. El 13 de abril mientras sucedía la cruenta batalla, los delegados del cuerpo diplomático, el cónsul de Estados Unidos y el embajador de la Nunciatura, traen un comunicado de Figueres con una propuesta al presidente Picado; se reúnen en casa presidencial y el presidente la rechaza con una carta ampliamente divulgada. Al día siguiente son convocadas ambas partes y Figueres nombra al sacerdote Benjamín Núñez su representante y acepta un cese al fuego a partir de las 5 de la mañana por 24 horas para que los miembros del cuerpo diplomático trasladaran a Núñez desde Ochomogo donde tenían una base.
4. El 14 de abril, la columna de Fallas y Abelardo Cuadra continúa por Llano Grande, la del militar dominicano y miembro de la Legión del Caribe, Miguel Ángel Ramírez, avanza sobre Llano Grande, y el batallón Simón Bolívar -extranjeros- sobre las fincas de la Lucha de José Figueres y la comunidad cercana de Tarbaca. A las 8 de la mañana se inician las conversaciones en la Embajada de México. No fueron invitados ni el Dr. Calderón Guardia ni Manuel Mora Valverde ni monseñor Sanabria a unas conversaciones unilaterales. Se conoce la actitud del presidente al capitular para evitar un derramamiento de sangre costarricense en la continuidad de la guerra en San José. Se acepta un gobierno de transición con el Ing. Santos León. El presidente Teodoro Picado también pidió garantías de vida y haciendas para los miembros de su gobierno y autorización para que funcionarios salieran del país; y el sacerdote Benjamín Núñez se compromete a que, si no hay causas penales ni delitos comunes, se acepta. Se acuerda prolongar la tregua dos días más hasta el 17 de abril.
5. El 17 de abril después de tres días de asedio al cuartel de Cartago, los militares se rinden al comprender que el presidente Picado pactaba su claudicación y la inutilidad de su resistencia; el coronel Roberto Tinoco acepta y entrega el cuartel a Figueres.

6. El día anterior, el 16 de abril se da una reunión en el Aeropuerto de Chacarita, Puntarenas. Manuel Mora acompaña a Teodoro Picado, Calderón Guardia, Mario Fernández Piza y a integrantes del Estado mayor del Gobierno. El avión provenía de Managua con Francisco Calderón que trajo la oferta de Somoza de dos mil guardias armados, la que es rechazada. Manuel Mora narra que Paco Calderón le explica la propuesta de Estados Unidos de permitir a Somoza entrar para enfrentar a Figueres, neutralizar a los comunistas, después de que Picado se retire hacia Liberia y luego se unirían los marinos de Estados Unidos que ya estaban listos para entrar a Costa Rica. Continúan ese día las negociaciones en la Embajada de México. Manuel Mora conversa con Teodoro Picado sin acordar nada.
7. El sábado 17 el ministro de Trabajo Isaac Zúñiga Montúfar -futuro exiliado a México- le informa a Manuel Mora Valverde que los militares del Gobierno retiraron las armas de los cuarteles de San José y Alajuela y fueron llevadas hacia Nicaragua. Dejaron a los milicianos sin municiones y con los rifles deteriorados que tenían. Esta información se reserva y no se comunica para no provocar desánimo y es citada por el embajador mexicano en las conversaciones. La reunión fue breve y se citan para el día siguiente.
8. Manuel Mora Valverde es citado a las 9 a. m. en la embajada de México, el Dr. Calderón se niega a ir. Se informa que la guardia somocista invadió el territorio nacional y que el embajador nicaragüense en la reunión de la OEA en Bogotá leyó una carta firmada por el presidente Picado en la que lo autorizaba para que se enfrentara a los comunistas. Picado lo niega. El embajador de Estados Unidos plantea que los comunistas deben desarmarse para que Somoza se retire. Mora Valverde propone que sin garantías no lo hará y que también están dispuestos a defender la soberanía. El representante, Benjamín Núñez, recomienda hablar de las condiciones, y se solicita la presencia de Figueres, aunque no considera que pueda asistir a la embajada, así que Mora Valverde toma la iniciativa de ir él donde Figueres a Ochomogo para conversar sobre las condiciones, y así queda pactado.

Manuel Mora escribe: “Por casualidad entró al Cuartel, Fallas, que en ese momento no solo era el jefe de nuestro Estado mayor, sino también el comandante de la zona militar de Tres Ríos y Cartago” (Barahona, 2023, párr. 20).

Habla Fallas: -en respuesta a Manuel Mora Valverde-

Para esta fecha yo era el jefe militar del Frente de Tres Ríos. Bajo mi mando estaban las tropas estacionadas en esa población, los retenes de los alrededores y las patrullas que se movían en las faldas de Ochomogo. Allí teníamos dos mil hombres, que podíamos aumentar en más de tres mil, con las reservas de San José y las armas y el parque suficiente como para intentar un ataque decisivo a la ciudad de Cartago. (Barahona, 2023, párr. 22)

Precisamente en esos días estábamos discutiendo dos posibles salidas a la situación militar planteada: a) Provocar la salida del enemigo, para batirlo en las afueras de Cartago; b) Lanzarnos sobre la ciudad de Cartago en un ataque masivo. La mayoría de nosotros se inclinaba por esta segunda solución. El 17 de abril a las 8 de la noche, llegué a San José a resolver cuestiones de rutina, y me encontré con que estabas preparando tu salida hacia el Alto de Ochoмого, para una entrevista con el señor Figueres. Consideré eso una locura y te dije que te podían asesinar. Me replicaste que muchos compañeros habían sacrificado ya su vida y que otros muchos la estaban exponiendo; y que del mismo modo vos tenías la obligación de exponer la tuya para evitarle a Costa Rica la tragedia de una intervención extranjera. Y entonces te dije que yo te acompañaría para que, por lo menos, no murieras solo. Subimos al *jeep* hacia el Alto de Ochoмого, hasta el sitio en que apareció Benjamín Núñez. Te fuiste con él y yo me quedé allí, esperándote, en compañía del camarada que iba manejando el *jeep*. Algún tiempo después regresaste y me dijiste que era necesaria mi presencia en este diálogo con el señor Figueres, como testigo de lo que allí se estaba conviniendo. Que el señor Figueres estaba de acuerdo con esa asistencia mía. Y así fue como yo conocí esa noche al Sr. Figueres, como fui testigo de sus palabras y las tuyas. (Barahona, 2023, párr. 23)

Continúa entrevista de Manuel Mora Valverde:

Le expliqué que Picado había capitulado a espaldas del Partido, sin tomar en cuenta los intereses de la clase trabajadora y del pueblo de Costa Rica, que se suponía que él, Figueres, había sido enterado de que Somoza estaba invadiendo Costa Rica, y que sabía que la intención era liquidarnos a nosotros los comunistas sino con el propósito de liquidarlo a él. Luego le propuse: hagamos un frente común para pelear contra Somoza y echarlo del país. Me respondió que él sabía que también había la posibilidad de que los Marines yanquis nos invadieran y que si también consideraba que podíamos pelear contra los marinos. Le contesté que yo no sabía si realmente estaban a punto, aunque sí que estaban en la frontera, pero lo inmediato era contra Somoza. Después de un cambio de impresiones, tal vez a ratos un poco alterada porque Figueres llegó a decirme que yo no tomaba en cuenta que estaba en sus manos, y que la alianza, aunque sea para pelear contra Somoza era imposible por los odios de sus hombres. Que, al decir de Núñez, es que los comunistas se desarmen como se dijo en la reunión de la tarde del cuerpo diplomático. Yo insistí categóricamente en que para eso era necesario que se nos garantizara las condiciones por mí planteadas. Figueres aceptó y le ordenó al Padre Núñez que firmará el día siguiente en la Embajada de México el compromiso de garantizar lo pedido. La entrevista terminó de esa manera. Sin embargo, considero necesario advertirle a Figueres que el compromiso era que hablaríamos solos, y -le dije- usted tiene un testigo, yo no tengo ningún testigo. A mí me pueden matar de aquí a San José, lo lógico es que yo tenga también un testigo. ¿De dónde lo saca? me respondió. Le dije: si usted me da su palabra de respetarlo yo lo traigo, él está aquí cerca. Cuando le enteré de que era Carlos Luis Fallas se emocionó realmente. (Barahona, 2023, párr. 24)

Continúa su testimonio:

...al día siguiente en la Embajada de México. Se informó de la entrevista en Ochomogo, se redactaron todos los documentos convenidos. Don Teodoro estaba presente junto con Máximo Quesada. Se firmaron todos los documentos. El cuerpo diplomático firmó como garante. Independiente del documento oficial el padre Núñez me entregó otro documento para el Partido. Este es uno de los documentos que me fotografiaron en Panamá, en la zona del canal. Está publicado y yo había dejado copia aquí, se convino en que todo el Cuerpo diplomático garantizara el cumplimiento del pacto y se acordó que en base a esta garantía se procediera al desarme. Cumplidos los requisitos me traslade al cuartel e informe a la dirección. Se aceptó lo hecho y se me dijo que era yo quien debía ordenarle a la gente el desarme. Se reunieron en frente del local de la Confederación de Trabajadores, en la Plaza España, con el Embajador de México presente y siendo rechazado el Embajador de Estados Unidos. (Barahona, 2023, párr. 25)

9. Este pacto, suscrito en la Embajada de México y refrendado en un segundo pacto, acordado en la reunión de Ochomogo, nos llega a nosotros como un legado de generosidad e inteligencia de Manuel Mora Valverde con el pueblo de Costa Rica. El interés de Manuel Mora en lograr el acuerdo para poner fin a la guerra civil con las garantías solicitadas fue traicionado rápidamente por José Figueres.
10. El jefe militar José Figueres pone fuera de la ley al Partido Vanguardia Popular, a los sindicatos, a la CTCR, encarcela a mujeres y hombres comunistas a calderonistas e inicia una época de represión y violencia política.
11. Costa Rica pasa a ser parte aliada de la guerra fría de Estados Unidos.
12. Estuvieron como prisioneras y prisioneros políticos Emilia Prieto, Pilar Bolaños, Estela Peralta, María Alfaro, Corina Rodríguez, María Esquivel, Carlos Luis Fallas, Adolfo Braña, Arnoldo Ferrero, Carlos Luis Sáenz, Fernando Chaves, Jaime Cerdas, Fabián Dobles, Víctor Cordero, Álvaro Montero Vega, Manuel Moscoa, Antonio Valerín, solo en San José. Asesinados posteriormente al fin de la guerra, Edwin Vaglio, Monico Hernandez y Horacio Montiel, quienes fueron sacados de la cárcel y encontrados asesinados en la carretera interamericana en La Cangreja.
13. El conocido *Crimen del Codo del Diablo*, en donde cinco detenidos son llevados presos en tren desde el Puerto de Limón a San José y asesinados cerca de Turrialba, el diputado electo por la provincia vía de Limón, Federico Picado Sáenz, los dirigentes sindicales bananeros Tobías Vaglio Sardi, Lucio Ibarra, Octavio Sáenz Soto y Narciso Sotomayor.
14. Miles de exiliados a Nicaragua, Guatemala, México, Estados Unidos, Panamá, Venezuela, Chile y Cuba. Y el destierro a México, hasta su muerte, de María Isabel Carvajal Castro, compañera de Manuel Mora. Cientos de trabajadores del Estado, administrativos,

docentes y funcionarios fueron cesados de sus puestos sin responsabilidades patronales por la sospecha de ser del bando perdedor, los caldero-comunistas.

El señor Figueres no cumplió el pacto, su ambición de ser el jefe de Junta Fundadora de la Segunda República (gobierno de facto) persiguió violentamente a los líderes comunistas, los dirigentes sindicales, e inició una cacería de persecución, represión y ausencia de libertades; con lo que se postergó el respeto por las libertades públicas y los derechos políticos y de organización. El Pacto de Ochoмого, en el punto 3 apunta: “Observamos el principio de libertad de organización para la clase trabajadora, se respetarán y se darán garantías para la existencia y actividades de las centrales sindicales existentes en el país, la Rerum Novarum y la CTCR sin preferencia para ninguna de ellas” (Díaz, s. f., párr. 6).

El Presbítero Núñez de su puño y letra firma este acuerdo y, también, el de la proscripción en el decreto de la Junta de la CTCR.

15. En especial el punto 7 del Acuerdo de Ochoмого: “Se guardará absoluto y efectivo respeto al sistema democrático republicano asegurando y respetando las libertades de pensamiento, de conciencia, de palabra, de reunión y de organización de todos los partidos políticos que existan o puedan establecerse en el país” (Díaz, s. f., párr. 6).

La Junta Fundadora de la Segunda República promulga La ley 105, la cual pone fuera de ley al Partido Vanguardia Popular y a la Confederación de Trabajadores de Costa Rica.

Pasaron largos 27 años de luchas por volver al sistema republicano de libertad de sufragio, de pensamiento y de organizaciones sindicales y políticas, esencia epistemológica de la filosofía que nutre el sistema democrático.

3. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El proceso democrático hubiera sido aún más fracturado si la invasión de marines que reconocieron ambos líderes hubiera sucedido. La soberanía de nuestro país fue defendida con un gran costo humano, político y social que no debemos olvidar.

Y aún podemos, como escribía Manuel Mora Valverde: “ser partidarios del tránsito pacífico de nuestro país hacia formas superiores de economía y de relación social” (Barahona, 2023, párr. 38).

Han transcurrido 75 años del fin de la guerra; de la firma del acuerdo en la Embajada de México, para que el presidente Teodoro Picado renunciara; del Pacto de Ochoмого para que los milicianos comunistas se desarmaran. No cumplió Figueres ni su grupo con ningún acuerdo, al contrario, persiguió con terror y violencia a los calderonistas y comunistas, a todas y todos los que osaran pensar diferente.

REFERENCIAS

Barahona Riera, M. (25 abril, 2023). Violencia, guerra y represión en 1948. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/suplementos/violencia-guerra-y-represion-en-1948/>

Díaz Arias, D. (s. f.). *¿El Pacto de Ochoмого puso fin a la guerra de 1948?* <https://elespiritudel48.org/el-pacto-de-ochomogo-puso-fin-a-la-guerra-de-1948/>

Ley 105 de 1948. Prohíbe la organización o funcionamiento de partidos políticos, que se opongan al régimen de Gobierno representativo y democrático. 17 de julio de 1948. *Colección de leyes y decretos* (segundo semestre, tomo 2).

Schifter, J. (1982) *Costa Rica 1984*. Editorial EDUCA.



APORTES
DESDE EL TSE

PROPUESTAS ANTIPOLÍTICAS ANTE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA

Gustavo Román Jacobo*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_2

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 11 de noviembre de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: El artículo explica por qué tanto la información sobre los asuntos públicos como el conocimiento para aprovecharla, con que cuenten los ciudadanos, son claves para el ejercicio de sus deberes y derechos políticos, y por qué la desinformación y la desigualdad son graves obstáculos para la efectividad de esa intervención ciudadana en la discusión y decisión de los asuntos comunes. Advierte que, frente a esa situación, han surgido cuatro propuestas de superación de la crisis de la democracia (la epistocrática, la tecnocrática, la sorteocrática y la de la ciberdemocracia populista) que son peligrosamente antipolíticas o antidemocráticas. Confronta esas propuestas haciendo una apuesta por la profundización de la democracia desde su principio ético fundamental: el reconocimiento universalista de la capacidad de agencia en cada ciudadano. Concluye señalando líneas de reforma y acción política para hacer más efectiva y real esa condición.

Palabras clave: Derecho a la información / Comunicación política / Noticias falsas / Debilitamiento de la democracia.

Abstract: The article explains why information about public affairs as well as the knowledge to take advantage of it that citizens have are key to exercise their political duties and rights, and why disinformation and inequality are serious obstacles to the effectiveness of citizen participation in the discussion and decision of common issues. There is a warning concerning four proposals that have emerged to overcome the crisis of democracy (the epistocratic, the technocratic, sortition and that of populist cyberdemocracy) that are dangerously anti-political and/or anti-democratic. It confronts these proposals by making a commitment to the deepening of democracy from its fundamental ethical principle: the universalist recognition of the capacity for agency in each citizen. It concludes by pointing out lines of reform and political action to make this condition more effective and real.

Key Words: Right to information / Political communication / Fake news / Weakening democracy.

* Abogado, costarricense, correo electrónico gromanj@tse.go.cr. Asesor político del TSE, donde también fue letrado. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR), diploma en Estudios Europeos Avanzados en Comunicación Política e Institucional por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, máster en Márketing, Consultoría y Comunicación Política por la Universidad de Santiago de Compostela y doctorado en Sociedad de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Docente de grado en la Facultad de Derecho y de posgrado en la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la UCR y de FLACSO.

1. INTRODUCCIÓN

El invierno de la democracia de Guy Hermet en 2007, *Vida y muerte de la democracia* de John Keane, en 2009, *Los enemigos íntimos de la democracia* de Tzvetan Todorov en 2012; *Cómo mueren las democracias* de Daniel Ziblatt y Steven Levitsky, *El pueblo contra la democracia* de Yascha Mounk y *Facha: cómo funciona el fascismo y cómo ha entrado en tu vida* de Jason Stanley, los tres de 2018, y *El ocaso de la democracia* de Anne Applebaum en 2020 son solo una pequeña muestra del sombrío ambiente académico y editorial de los últimos años en torno al sistema político que, apenas en 1992, era proclamado por Fukuyama triunfador indisputable del final de la historia.

En ese contexto, aparte de rigurosos análisis de los desafíos que hoy enfrentan las democracias liberales del mundo, como los contenidos en las obras enlistadas, han aparecido pseudosoluciones antipolíticas (y algunas, además, antidemocráticas) que hoy se están planteando como salida a los innegables déficits de nuestros regímenes democráticos. Remedios que no me preocupan menos que la enfermedad y, por eso, en este texto, quiero evidenciar sus pies de barro, su raíz antipolítica y antidemocrática.

Para ello, primero, expondré el nudo en el que, a mi juicio, se encuentra la crisis actual de la democracia, que es el que vincula las tres D: democracia, desigualdad y desinformación. Luego, detallaré cuatro propuestas que prometen superar esa crisis y explicaré su carácter antipolítico o antidemocrático. Por último, concluiré con unas breves palabras sobre las que creo son las cuatro principales áreas de trabajo en las que los demócratas deberíamos enfocarnos para defender ese modelo de convivencia, la democracia, que, entendemos, es el que mejor se corresponde con nuestra convicción sobre la dignidad humana.

2. DEMOCRACIA, DESIGUALDAD Y DESINFORMACIÓN

Los días de la elección (nacional y municipal) son agotadores para quienes trabajamos en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). La noche de la votación y durante la madrugada siguiente, a algunos funcionarios electorales nos gusta, a pesar del cansancio de la jornada, irnos a las bodegas en el subsuelo de la sede central del TSE para ver el flujo incesante de camiones que, de todo el país, de Paso Canoas a Peñas Blancas, traen los sacos con los votos. La emoción no es, en realidad, por ver materializado el fruto de tanto trabajo. Más bien es por ver ahí, en ese cúmulo de documentos, el registro, celosamente blindado, de la voluntad electoral de cada persona que ejerció su derecho al sufragio.

No voy a entrar en el detalle de la enorme complejidad organizativa que demanda esa operación masiva y simultánea en todo el territorio nacional y en medio centenar de consulados en el mundo. Lo que quiero subrayar es que todo, todo está pensado para garantizar que, libres de medios de coerción gracias a la absoluta secretividad del voto, cada ciudadano pueda consignar su voluntad y esta, ya en la sede del TSE, se acredite y contabilice para crear una decisión política junto a todas las demás voluntades expresadas.

Así garantizamos el derecho al sufragio, que es la principal herramienta en las manos de los gobernados para controlar el comportamiento de los gobernantes. En democracia, “el pueblo ejerce el poder político en la medida en que es capaz de controlar y de sustituir a los que ostentan el poder”, decía Sartori (2003, p. 91). El voto es la principal herramienta que tienen los ciudadanos para controlar a los políticos, para incentivar, con el premio o el castigo en las urnas, que sus representantes, de verdad, representen sus intereses y visiones de mundo, porque, como dice Maravall (2003, p. 72): “si los políticos saben que pueden ser castigados en elecciones futuras, adaptarán sus decisiones a esta reacción” que anticipan de los votantes. Es la inteligencia detrás de la teoría de Amartya Sen de que las democracias están inmunizadas contra las hambrunas, pues sus gobiernos tienen incentivos para evitar ese tipo de grandes calamidades por su alto costo electoral.

Es aquí donde la información de los votantes resulta clave: porque sin información suficiente sobre el desempeño de los políticos y sobre los asuntos públicos, su voto será ciego; la repartición de premios y castigos en las urnas no dependerá del desempeño de los políticos ni de la conveniencia y seriedad de sus propuestas, y entonces los políticos ya no tendrán incentivos para tratar de satisfacer los intereses de sus electores. Aún más, las personas necesitan información, pero no solamente información. Para ejercer con músculo su ciudadanía, necesitan conocimiento. Como advierte el neurólogo Antonio Damasio, la razón no se puede separar de las emociones y los sentimientos ni de la experiencia. La capacidad de juicio no tiene solo que ver con la inteligencia y con el acceso a la información. Tiene una dimensión social que va desde la formación educativa hasta los espacios para la conversación y el tiempo para la introspección.

Entonces son dos cosas: información y conocimiento para saber aprovecharla. No hay régimen político en el que sean más relevantes, porque la democracia es el gobierno de la opinión. Las personas no tienen que justificar su voto: votan por quien quieren y por las razones que quieren. Votan según su opinión, opinión que se forma sobre la base de la información disponible y el conocimiento con que cuentan para procesarla.

Pues bien, contra ambos nutrientes tan básicos de la ciudadanía, información y conocimiento, se levantan dos obstáculos: el fenómeno de la desinformación y la creciente desigualdad. Yo creo que en las democracias liberales nos hemos preocupado por garantizar la libertad de opinión, pero como dijo Hannah Arendt (2017, p. 35): “la libertad de opinión es una farsa a menos que se garantice la información factual”. Las estrategias de desinformación tornan casi indistinguibles los hechos en medio de un torrente de falsedades. E igualmente, en las democracias liberales nos hemos preocupado, también, por proteger el derecho al sufragio, pero como dijo ya en el siglo XIX Stuart Mill, sin salarios dignos y alfabetización universal, ningún gobierno de opinión pública es posible. La desigualdad económica, cuando adquiere niveles como la de Costa Rica, compromete la igualdad política que presupone la democracia, porque los recursos políticos para que uno influya en la decisión de los asuntos comunes, como el dinero, el conocimiento, o cosas tan elementales como el tiempo o la energía física que se requieren para involucrarse y participar, están tan desigualmente distribuidos -entre quienes deberían ser políticamente iguales-, que mientras a unos los margina del todo del debate público (porque la vida se les va consiguiendo el sustento diario), a otros les da enormes facilidades para lograr que las decisiones públicas sean las que ellos prefieren y les benefician.

Por eso, aunque garantizar la libertad de expresión y que cada voto valga lo mismo son inapreciables conquistas políticas, eso es claramente insuficiente en esta la era de la posverdad o en la que Byung Chul Han (2012) llama “la sociedad del cansancio”. Es insuficiente porque hay dos enormes brechas. Primero, la existente entre esa formidable capacidad tecnológica de la que hoy disponemos para dar difusión a nuestros pensamientos, y la pobre educación y poca conciencia con que contamos para utilizar esas tecnologías inteligente y responsablemente. Y segundo, la brecha entre la creciente complejidad de los asuntos públicos y lo escasos que son nuestros recursos de tiempo y de formación para informarnos sobre ellos y comprenderlos.

¿Qué hacer, entonces? No está claro. Algunos países están optando por legislar para combatir la desinformación. Habrá que esperar para ver los resultados. Yo soy de pronóstico reservado. Algunas propuestas son francamente ingenuas. Garrigues y González (2020), por ejemplo, acaban de publicar el libro *El derecho a no ser engañado*, en el que propugnan adaptar al ámbito político las regulaciones del derecho privado de la publicidad engañosa y la competencia desleal, aparte de otras medidas, como que exista la posibilidad de que el elector pueda usar su derecho al sufragio para restarle un voto al político que interprete que le ha mentado, en lugar de verse forzado, como hoy, a castigarlo votando por otra candidatura. Y así han proliferado varias ocurrencias, como los exámenes psicológicos a los aspirantes y los planes de gobierno vinculantes.

No se me malinterprete. Hay que legislar, porque el marco normativo ha sido desbordado por completo por la digitalización de los flujos de información y comunicación. En un artículo de reciente publicación, Becerra y Waisbord (2021) muestran hasta qué punto el fenómeno de la desinformación ha evidenciado los déficits del ecosistema digital informativo emergente; lo pueril de la noción maximalista, libertaria, de la libertad de expresión y del mercado libre de ideas como dinámica propicia para el florecimiento de la verdad, y lo falso del rol de las empresas de redes sociales como meras plataformas sin responsabilidad editorial sobre los contenidos que indexan y publican. Lo cierto es que, mediante algoritmos o revisores humanos, llevan años ejerciendo filtros editoriales y censura previa. Y lo hacen opaca, unilateral y arbitrariamente, con un enorme poder sobre la conversación pública global.

El problema es que más allá de ese acertado diagnóstico de caducidad de los marcos normativos, y aparte de algunos pocos consensos (como el de la obligación de garantizar que estas empresas respeten normas de protección de datos), no hay claridad sobre cómo hacer compatible la libertad de expresión en redes sociales con la protección de otros derechos humanos y con el resguardo de la integridad de los procesos electorales.

Entonces, por un lado, falta claridad sobre cómo afrontar el fenómeno de la desinformación (que, paradójicamente, mientras nos satura de comunicaciones, hace más difícil la tarea de informarse) y, por el otro, crece la desigualdad, comprometiendo las posibilidades reales de que la mayoría de los ciudadanos, reventados por sus ocupaciones cotidianas, dediquen el tiempo y energía necesarios para siquiera comprender los asuntos públicos. Y aquí, ante este panorama desolador, surge un peligro tan grave como el de la desinformación y la desigualdad. El peligro al que me refiero es la tentación de renunciar a la universalidad del sufragio, que es renunciar a la democracia, y renunciar a la política, que es renunciar a nuestra libertad.

En efecto, la amenaza que la desigualdad y la desinformación le plantean a la convivencia democrática no radica solo en lo que en sí mismas pueden provocar, sino en la reacción que pueden “justificar” en quienes toman conciencia de ellas; esto es, en quienes, al tomar nota de los obstáculos que la desinformación y la desigualdad les plantean a la democracia, optan, para remontarlos, por alternativas antidemocráticas o antipolíticas.

“El TSE recomienda que si usted piensa votar por Fabricio Alvarado puede hacerlo por medio de la oración sin salir de su hogar”; eso decía un meme difundido antes de la segunda ronda de 2018. Otro sugería esconderle la cédula a la abuelita devota para que no cometiera el “error” de votar por esa candidatura. ¿Humor solamente? No. No si se considera que ocurría en el mismo momento en el que analistas políticos explicaban el voto por esa candidatura a partir de la marginalidad social y la falta de escolaridad de un sector de la población, mientras no pocos activistas y líderes de opinión exigían al TSE adoptar medidas i-liberales de restricción de la libertad de expresión para impedir que los líderes religiosos condujeran a sus feligreses, como si de borregos se tratara, a votar “equivocadamente”. La idea de fondo, que es la del tutelaje de siempre, es que hay personas a las que, por sus limitaciones cognitivas, hay que protegerlas de sus propias decisiones, impidiéndoles oír algunas cosas que pudieran confundirlas o quitándoles de las manos, como si fueran niños, esa peligrosa navaja con que podrían lastimarse, que es una papeleta electoral.

Es así como la realidad de la desigualdad y el fenómeno de la desinformación les están dando un nuevo impulso a los discursos de tutelaje. Ya sea Hillary Clinton refiriéndose a los votantes de Trump como una “cesta de deplorables”, profesores universitarios en Costa Rica empleando el término (de clara connotación clasista) “ramasheko”, o Yuval Noah Harari (2019) diciendo que es un sinsentido seguir confiando en el libre albedrío de esos “cerebros hackeados” que votan..., en todos estos casos se desliza el malestar y la preocupación, a medio camino entre la repugnancia y la condescendencia, por el hecho de que esos supuestos “infra-ciudadanos” voten. Y ya hay propuestas, filosófica y teóricamente desarrolladas para “solucionarlo”.

3. PROPUESTAS DE SUPERACIÓN DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA

3.1. LA PROPUESTA EPISTOCRÁTICA

En 2016 el filósofo estadounidense Jason Brennan publicó el libro *Contra la democracia*¹. Argumenta que, como la mayoría de los electores son nacionalistas, irracionales, ignorantes y desinformados, y tampoco les interesa realmente la política, y cuando se involucran, más bien, se vuelven “hooligans”, lo mejor, lo más seguro para protegernos de su incompetencia política es pasar de una democracia a un sistema en el que el sufragio universal sea sustituido por un voto restringido o calificado según el nivel de conocimientos del votante. Es decir, argumenta directamente contra la universalidad del sufragio (del derecho a elegir y ser electo) y llama a

¹ En 2016 se publicó la versión en inglés, a cargo de Princeton University Press. En 2018 fue la versión en castellano.

sustituir la democracia por una epistocracia. Para él la política es un trabajo sucio, en el sentido de que es desagradable y de que vuelve desagradables (embrutece y corrompe) a quienes se le aproximan, razón por la cual lo mejor sería mantener alejada de ella a la mayor cantidad de ciudadanos, para que se hagan cargo de ella la menor cantidad posible de miembros de la sociedad, especialmente cualificados para la labor. Considera que entregar poder político a todas las personas sin importar sus cualidades morales, intelectuales, ni su interés en los asuntos públicos es moralmente objetable por el daño potencial que eso puede significar para toda la sociedad, incluida gente inocente y objetivamente competente para haber tomado mejores decisiones públicas. De fondo hay una postura filosófica: no cree que la democracia sea buena en sí misma por la forma como toma las decisiones (con la participación potencial de “todos”), sino que solo tiene un valor instrumental, que debe juzgarse según la justicia y conveniencia de las decisiones que permite construir. Para él la desigualdad política no es inherentemente injusta. Lo fue en el pasado, por basarse en criterios arbitrarios. Pero no lo sería una desigualdad política que se asiente en el “principio de anti-autoridad”: para proteger a los demás de la incompetencia moral o cognitiva de otros, se justifica impedir que esos otros ejerzan derechos políticos.

Desde luego Brennan no puntualiza (porque su propuesta naufragaría) cuáles son los conocimientos (y bajo qué parámetros serían medidos) necesarios para tener incidencia en la vida pública. No dice quién los definiría y si tal cuestión estaría sujeta a debate político, y entre quiénes. Lo mismo cabría decir respecto de los estándares morales y de virtud cívica que condicionarían la participación. Tampoco parece ser muy consciente de lo poco potable políticamente que es la exclusión de la toma de decisiones sobre los asuntos públicos de un sector de la población y del valor que añade a la legitimidad de las normas, para que las personas se les sometan, la creencia de que son válidas porque de alguna manera tuvieron incidencia en su elaboración o pueden modificarlas. Ignora, por último, un dato apreciable una y otra vez en la historia: velamos mejor por nuestros intereses que por los de los otros y, puestos a decidir por el conjunto, tendemos a decidir en función de esa inclinación, lo que hace previsible que las mayorías menos educadas, excluidas políticamente de la epistocracia, sufrirán las consecuencias negativas de su ausencia en los foros de decisión. La de Brennan es una propuesta abiertamente antidemocrática y, aunque conceda espacio a la política (a una de acceso muy restringido), su concepción de esta como una práctica esencialmente innoble es también un rasgo antipolítico.

3.2. LA PROPUESTA TECNOCRÁTICA

Un buen ejemplo de esta propuesta es el que plantea el politólogo y economista español Josep Colomer. Es más sutil que la anterior. Propone que sí, que todos sigan votando y pudiendo ser electos, pero que su voto y el ejercicio del poder político de los elegidos sea cada vez menos relevante. En 2015 publicó *El gobierno mundial de los expertos*. Y me corrijo: a diferencia de Brennan, no propone, sino que celebra una transformación ya en marcha: el progresivo vaciamiento de asuntos librados a la negociación política y decisión del *demos*, porque han sido transferidos a instancias tecnocráticas internacionales no sujetas a presiones electorales. Lo llama

el “gobierno de los expertos” y advierte que “ya existe”, tanto en los estados nacionales como en las organizaciones internacionales “a pesar de, o en paralelo a sus legitimidades democráticas” (p. 183).

Señala: “los gobiernos con mejor desempeño son aquellos que, gracias a acuerdos multipartidistas generales y una política de consenso” (p. 136) se alternan en el poder sin que ello implique cambios significativos en la orientación política del Estado, pues las políticas públicas en lugar de estar sujetas a las preferencias electorales o al debate interpartidario, dependen de criterios técnicos de expertos no partidistas a cargo de su diseño. Como consecuencia, “muchos parlamentos ya no legislan ..., ratifican los decretos gubernamentales que reflejan las directivas internacionales” (p. 151). El éxito de esas ideas obedece a que emplean “mucho método científico”: “este modo de diseñar políticas públicas contrasta con los patrones típicos de la confrontación entre partidos ... y las alternancias en el gobierno. En lugar de intentar persuadir al público para que vote por una alternativa política, el método científico requiere la posibilidad de experimentación abierta” (pp. 204-205).

Lo anterior lo lleva, incluso, a plantearse una cuestión que toca un elemento básico de las democracias representativas: “si la formación de políticas tiende a ser cada vez más previsible y ... han quedado ampliamente descartados grandes cambios en las principales cuestiones económicas y sociales, cabe preguntarse por qué debería seguir siendo deseable una alta competencia entre partidos” (p. 141). En ese mismo sentido, pone como ejemplo exitoso los gobiernos italianos posteriores a Berlusconi (sobre todo el del “no político” Monti), comparados con la “partidocracia”. Monti, dice Colomer, “formó un gobierno de expertos sin un solo miembro de ningún partido político” (p. 146); “durante dieciocho meses, el gobierno italiano no hizo cumplir ninguna promesa electoral partidista, sino las políticas, presupuestaria, tributaria, de pensiones y otras aprobadas en la cumbre de la Unión Europea de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional” (pp. 147-148).

La propuesta es antidemocrática y antipolítica. El politólogo irlandés Peter Mair, en su libro de 2013 *Gobernando el vacío: La banalización de la democracia occidental*, califica “la cesión de competencias cada vez mayores a instituciones “deliberadamente despolitizadas” como una banalización de la democracia” (p. 13). Pero es Guy Hermet, sociólogo, politólogo e historiador francés, en su obra de 2007 *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, el que desarrolla más la crítica democrática a lo que Colomer celebra. Argumenta que la hegemonía del neoliberalismo conllevó una alteración radical de la noción de política, reduciendo la política a la nueva economía política (la de la *public choice*), que preconiza la subordinación del Estado a los mecanismos del mercado, adoptando como modelo la gestión de las empresas privadas. El nuevo régimen, que ha sustituido la democracia, dice Hermet, es “la gobernanza”.

La palabra “gobernanza” ha ido adquiriendo distintos significados en diferentes momentos y lugares de aplicación (desde un municipio británico hasta un país del tercer mundo), pero siempre con la constante de reemplazar la acción política por la gestión empresarial en la administración de los asuntos públicos. A mediados de los noventa se empezó a hablar de

“gobernanza global”. Los Estados eran reducidos a un actor más a la par de los organismos internacionales (Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, UNESCO, Organización Mundial de la Salud) y los pueblos soberanos sustituidos por las “organizaciones de la sociedad civil”. Particularmente, “el aparato burocrático europeo se caracterizaba por su lenguaje ... inspirado en una psicología publicitaria destinada a aniquilar la dimensión propiamente política de los asuntos públicos en beneficio de una dimensión tecnoliberal emparentada precisamente con la de la gobernanza” (p. 192). Se hizo un ajuste del vocabulario a utilizar en la Unión Europea, “uno de cuyos objetivos parecía haber sido sustituir el principio de soberanía del pueblo por el del reconocimiento de la sociedad civil como base legítima fundamental de un nuevo tipo de autoridad que dará lugar a la gobernanza” (p. 192). Y así, “numerosos términos asociados a la democracia como gobierno, compromiso, pueblo soberano, representación, negociación colectiva, o igualdad, se han reemplazado en esta línea ...: socios, subsidiariedad, transparencia, flexibilidad, criterios de convergencia, eliminación de obstáculos ... animar las sinergias, promover la excelencia, público objetivo” (p. 193).

El “objetivo primordial” de la nueva jerga de la gobernanza, dice Hermet:

es romper la clásica jerarquía de la gestión de los asuntos públicos. Según dicha jerarquía, el Estado ocupaba la posición dominante en un eje vertical donde la sociedad y el mercado eran subordinados. La gobernanza ... vuelca el eje y lo coloca en posición horizontal con la lógica de una concertación de igualdad entre agentes públicos de todos los tipos y actores privados igualmente diversos. (2008, p. 194)

“En el fondo contiene una propuesta ideológica que abre una alternativa a la democracia representativa” (p. 195). La gobernanza es un “modo de dirección” de los asuntos públicos en el que “el Estado pierde su poder simbólico”. En el mejor de los casos, los asuntos “públicos” ya solo serían asuntos colectivos, mientras que “deja de ser necesario el papel simbólico de un poder político que prevalece sobre los otros poderes” (p. 196)

Lo que se configura es “un método de optimización del tratamiento de las necesidades colectivas en sustitución del método asociado al régimen representativo de la democracia, tal como se ha desarrollado durante siglo y medio” (p. 196). La gobernanza, entonces, significa reducción del papel del Estado a mero regulador de los operadores privados del mercado: “la ambición de los defensores más radicales de la gobernanza es sustraer [quitarles] a la política y a los políticos, vistos como ignorantes, demagogos e irresponsables, las decisiones serias, las que dependen supuestamente en primer lugar de la economía” (p. 197), e imponer una “dirección de los asuntos colectivos que ya no apela al interés general” porque “ya solo hay intereses particulares, individuales, colectivos o comunitarios” (p. 198).

Hermet advierte que, aunque la idea de gobernanza, dado su “carácter opaco y elitista obedece a un principio antipolítico que ordena no invitar al pueblo, que es ignorante y voluble, a manifestar su punto de vista” (p. 204), tiene un claro énfasis discursivo en la participación y el involucramiento de la “sociedad” en la gestión de los asuntos comunes. Eso sí, los apóstoles de la gobernanza “se abstienen de explicar hasta qué punto la participación que teóricamente le

proporciona el carácter democrático a ésta no es de ningún modo la del pueblo o el electorado” (p. 204). Es “la de la «sociedad civil» tal como ellos la conciben: ...una entidad cerrada, formada por ciertas ONG y por entidades e intereses de todas las naturalezas seleccionados mediante procedimientos ocultos y de los cuales el «pueblo» no conoce más que una pequeña cantidad de dirigentes ... permanentes” (p. 205).

Como ven, ya sea de forma explícita o disimulada, la propuesta epistocrática y la tecnocrática buscan apartar a la gente de la gestión de los asuntos públicos. Pretensión que no tiene nada de nueva. Entre finales del siglo XIX y principios del XX los sectores oligárquicos se opusieron al sufragio de las clases trabajadoras, convencidos de que ese derecho debería estar condicionado a un nivel de renta. Pero ahora, frente al fenómeno del extremismo de derecha y del fundamentalismo religioso, ha tomado auge un desprecio progresista hacia los sectores populares: “no hay nada más tonto que un obrero de derechas”, dijo Juan Carlos Monedero, fundador de Podemos en España, tras la arrolladora victoria de la derecha en las elecciones autonómicas de Madrid en 2021. Y se justificaba: “los que ganan 900 euros y votan a la derecha no me parecen Einstein” (Rallo, 2021). Insisto, no es nuevo, la socialista y feminista Victoria Kent luchó para que la república no aprobara el sufragio femenino en 1931, bajo el argumento de que las mujeres españolas votarían por quien el cura les dijera. Nada muy distinto de lo que aquí, en la primera mitad del siglo XX, manifestaban líderes del Partido Comunista, incluida María Isabel Carvajal, o de la desazón, no siempre explicitada en público, por parte de feministas costarricenses que, tras años de luchar por la paridad en los puestos de representación política, han visto cómo en 2018 esos espacios eran llenados en buena medida por mujeres no feministas. Se trata de una tradición que arranca con Platón y, en su versión de izquierdas, cristaliza en Lenin, con aquello de que no era realista pensar que los obreros recién emancipados serían capaces de entender sus propias necesidades. Se requeriría una vanguardia que los condujera hacia su liberación, quisieran o no. Esa tradición se llama tutelaje y, aunque no conozco democracia que carezca por completo de formas de tutelaje, como principio está reñida con la democracia.

Lo paradójico es que estos impulsos por restringir la democracia se disfrazan de preocupación por su vulneración. En los casos referidos en el párrafo anterior, desde la izquierda, pero dos tantos de lo mismo ocurre en la derecha. Por ejemplo, en Estados Unidos las denuncias de fraude electoral han sido utilizadas para restringir la democracia, para dificultar el voto de las personas negras. Pues lo mismo empieza a ocurrir con la preocupación por la manipulación de la voluntad de los electores favorecida por la desigualdad y la desinformación: paradójicamente se convierten en apelaciones contra la universalidad del sufragio. Sí, el voto informado y razonado, sereno y autodeterminado, es una valiosa aspiración cívica (en favor de la cual la legislación establece regulaciones y el TSE trabaja), pero deviene en perverso argumento antidemocrático cuando, sobre esa base, se descalifica la decisión electoral de los individuos, que son naturalmente influenciables, expuestos al bombardeo de mensajes -no siempre veraces- propios de una campaña política, y que deciden su voto también emotivamente, bajo el peso de sus afectos y prejuicios, y con los sesgos cognitivos que nos son propios a los seres humanos. A todos.

3.3. LA PROPUESTA SORTEOCRÁTICA

A las anteriores dos propuestas, la epistocrática y la tecnocrática se suman otras dos, que también procuran enfrentar la crisis de la democracia, y que, si bien no son abiertamente antidemocráticas como las anteriores, sí son, al igual que estas, profundamente antipolíticas.

En 2016 el historiador y arqueólogo belga David Van Reybrouck publicó su libro *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*. Tras constatar la creciente insatisfacción con la democracia, repasa tres diagnósticos sobre qué la provoca: el problema son los políticos (lo llama el diagnóstico populista), el problema es la democracia (el diagnóstico tecnocrático), y el problema es la democracia representativa (diagnóstico de quienes apelan por la democracia directa). Su diagnóstico, el de Van Reybrouck, es que el problema es la democracia representativa, pero no esta *per se*, sino la democracia representativa electoral, esto es, aquella en la que la representación se construye mediante elecciones.

El autor recuerda que las elecciones no son consustanciales a la democracia, que surgieron en un contexto muy particular y distinto al nuestro, y que la implosión de la esfera pública, primero colonizada por los medios de comunicación comerciales y luego por las redes sociales digitales, ha vaciado las elecciones de su sentido original y las ha convertido en factor de polarización, bloqueo del debate político y obstáculo para la construcción de consensos y de gobernabilidad, enfangando la vida pública en una cacofónica campaña electoral permanente, en la que el cortoplacismo del cálculo electoral impide la adopción de las mejores decisiones para la sociedad. Para él las elecciones son una forma “primitiva” de materializar la democracia.

¿Qué propone? Que la representación política electa en las urnas se complemente con una integrada al azar por una muestra de ciudadanos a los que temporalmente se les retire de la vida civil para que, de manera retribuida, puedan someterse a un proceso formativo respecto de determinados asuntos públicos, a fin de que, posteriormente, puedan deliberar respecto de ellos y formular soluciones que, finalmente, serán objeto de decisión ya sea referendaria o parlamentaria. El argumento de Reybrouck es que estos representantes, aunque menos versados en los asuntos públicos que los políticos profesionales, serán más libres para adoptar decisiones serenas y racionales por no estar condicionados por las urnas, a diferencia de los políticos que cargan con ese peso nunca mejor expresado que por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, cuando dijo: «Sabemos lo que hay que hacer, lo que no sabemos es cómo ser reelegidos después de hacerlo» (Vallespín, 2020, p. 330).

Diré tres cosas sobre la propuesta de Reybrouck. Primero, que es antipolítica; segundo, que, aunque no sea antidemocrática, deja ver una profunda desconfianza hacia lo popular; y, tercero, que, sobre todo, es naíf. Es antipolítica porque, aunque no prescinde de los políticos profesionales, su subsistencia en una de dos cámaras la ve como una fase transicional hacia su desaparición definitiva. Le exaspera la ineficiencia de las “batallas políticas” y de las “componendas legislativas”. También los partidos le desagradan, todo lo cual es coherente con su antipolítico rechazo al faccionalismo divisivo y su concepción rousseauiana del bien común. Él cree que hay (preexistiendo en algún mundo de lo políticamente acertado) unas decisiones buenas, que no

se adoptan por la presión tóxica, competitiva, que las elecciones le introducen al sistema. Al fin de cuentas, su “novedosa” propuesta entraña la más vieja de nuestras contradictorias demandas al sistema político democrático: queremos que produzca una representación lo más fidedigna de la sociedad (con todo y su pluralidad) y que, a la vez, produzca una robusta voluntad popular unitaria que transforme la sociedad.

El recelo antipopular, difícilmente apreciable en una propuesta que les da a todos los ciudadanos igual oportunidad de acabar (mediante el azar) siendo legisladores, lo deduzco en que el cambiar las elecciones por el sorteo no excluye, pero sí aparta del proceso legislativo la acción colectiva, a la que neutraliza. Incorpora a la ciudadanía a la vez que domestica la potencialidad disruptiva de la protesta. Que no sea la gente, sino la suerte la que decida quiénes legislarán y que no sea la opinión pública, sino la asesoría técnica la que condicione las decisiones de política pública es la forma más sutil de romperle los ligamentos asociativos y expresivos al músculo de la movilización popular. Quizá con la propuesta de Reybrouck pierdan peso en la definición de las políticas públicas los financistas de campaña y los *lobbies*, pero también los movimientos sociales y la lucha social.

Lo tercero, lo naif de la propuesta, tiene que ver con que ignora la ubicuidad de lo político. Antes de que esas asambleas se conformen siquiera, la política ya habrá entrado a su salón de sesiones. Piensen, por ejemplo, en los criterios de muestreo por cuotas para conformar esas asambleas (¿por género –y cuántos géneros–, por ingreso, por territorio, por ocupación, etc.): definir esos criterios es político; los temas a considerar también: definir cuáles son una decisión política. Y no lo es menos el perfil de los expertos que escucharán, la perspectiva desde la que se plantearán los desafíos, o la decisión de si lo que resuelvan será vinculante o sujeto a refrendo y a qué tipo de refrendo. Es decir, las reglas operativas de esas asambleas son también políticas. Su definición inicial y sus eventuales modificaciones.

Reybrouck tampoco entra en el peliagudo asunto de cómo se distribuirían las competencias entre ambos tipos de cámaras. Quiénes y bajo qué criterios las deslindarán. En el fondo, el problema es que él cree que lo agonista de lo político es producido por, o exclusivo de, los políticos profesionales y sus campañas electorales. Ignora que esa polémica hostil no es más que la forma explícita y reglada de un fenómeno más general en las sociedades humanas: la competencia por el poder simbólico (esto es, capacidad de influencia) que no es menor entre académicos, científicos, periodistas o vecinos de un condominio. Por eso está convencido de la racionalidad y generosidad de los ciudadanos legislando (dice que así se conducirá “a la democracia a un remanso de calma”), obviando que, de todas formas, ya no militamos en partidos políticos, sino en tribus radicalizadoras de identidades en redes sociales digitales. ¡Me pregunto si de ellas también aislará a sus virginales legisladores de la sociedad civil!

3.4. LA PROPUESTA DEL POPULISMO CIBERDEMOCRÁTICO

Para la última de las propuestas, la única sin rasgos antidemocráticos, pero sí antipolíticos, no citaré un libro, pero referiré las experiencias en que se ha plasmado. Empezando la segunda década de este siglo, tras las protestas de los indignados en España y los movimientos análogos en otros países (que en la proclama “no nos representan” expresaban su sentido más radical), aparecieron los wikipartidos o partidos de la red, entre otros países, en Alemania, México, España y Argentina. Partidos sin programa, cuya oferta política única se reduce a un método: sus diputados votarán en el parlamento aquello que surja de las deliberaciones permanentes de los ciudadanos en Internet. Lo que significa cambiar el mandato representativo por el imperativo. Con ello pretenden eliminar la distancia representantes/representados, conjurar los riesgos de que los elegidos traicionen a sus electores y garantizar que, por fin, los políticos hagan lo que el pueblo quiere. Rematan el argumento con el lugar común del fetichismo tecnocientífico: todo se ha modernizado, excepto la viejuna democracia que sigue recurriendo a los métodos periclitados de partidos, urnas y parlamentarios encerrados en hemiciclos. La suya, dicen, es la puesta al día del ideal democrático con los tiempos que corren.

Lo primero que habría que decir es que esa idea de que nuestra democracia ya no responde a los tiempos actuales porque es del siglo XIX y estamos en el XXI, es de esos pseudoargumentos que en apariencia son muy razonables y convincentes, pero que apenas se escarba un poco en ellos se empiezan a tambalear. Por ejemplo, el tránsito del sistema inquisitorial al acusatorio en el proceso penal inició en el siglo XVIII y a nadie se le ocurriría decir que debe modificarse porque estamos en el XXI. Se puede robustecer para que responda mejor a las nuevas realidades y aproveche nuevos recursos, como los tecnológicos, pero su lógica básica no tiene necesariamente que cambiarse por su antigüedad.

Además, la propuesta, más allá de su ropaje tecnológico, tiene muy poco de nueva. Es una mezcla de la creencia de Stuart Mill, de que mediante la exposición plural de todas las tesis es más probable que hallemos la verdad y la justicia, y el rechazo de Rousseau a la representación política. Populismo 2.0, para abreviar. Digo 2.0 porque ambas aspiraciones modernas reviven en la fascinación tecnológica y a ese respecto sí conviene referir el pensamiento de Marshall McLuhan. En una célebre entrevista que le hiciera Eric Norden para la edición de marzo de 1969 de la revista Playboy, McLuhan profetiza que en la “aldea global” la democracia representativa “no sobrevivirá”. Las urnas “son fruto de la cultura occidental alfabetizada ... y por tanto están desfasadas”. En la “galaxia Marconi” hacia la que, dice él, vamos, la voluntad general “se expresa en consenso mediante la interacción simultánea de todos los miembros de una comunidad que está profundamente interrelacionada e involucrada”. Por eso, “el hecho de votar en privado dentro de una cabina de votación cubierta resulta ser un anacronismo absurdo”. Argumenta que “los ordenadores de las cadenas de televisión, que son capaces de predecir un ganador antes de que las mesas cierren, ya han hecho del proceso electoral tradicional algo obsoleto”. Insiste en que el software y las comunicaciones electrónicas instantáneas hacen que la política esté “mutando de los viejos patrones de representación política vía delegación electoral hacia una nueva forma de participación comunitaria espontánea e instantánea”. En suma, elecciones y representación han perdido su razón de ser porque “los medios eléctricos habilitan formas

totalmente nuevas para registrar la voluntad popular. El viejo concepto del plebiscito quizá vuelva a ser relevante; la televisión podría organizar plebiscitos diarios brindando información a doscientos millones de personas y proporcionando un *feedback* informatizado de la voluntad popular” (Scolari, 2015, pp. 83-84).

Como puede verse, lo de los partidos de Internet es muchas cosas, pero no algo nuevo. Es la vieja promesa de la expresión directa de la voluntad popular, de la desintermediación. Pero esta, la desintermediación, que quede claro de una vez por todas, es imposible. Conviene siempre fijarse en la intermediación de los autoproclamados desintermediadores: En este caso, los líderes, por ejemplo, del Partido de la Red de Buenos Aires, explicaron que ellos serán quienes lean y procesen los comentarios en el debate del foro y los que los traduzcan (y nunca hay que olvidar que traducir es traicionar) a opciones para ser votadas por los cibernautas. Y lo que vote la mayoría será lo que deba votar el diputado en el congreso. Queda uno con la duda de a qué se parece más todo esto, si a lo que se supone que hacían los partidos, agregar intereses e integrarlos en una plataforma común de acción, o a la sondeocracia de finales del siglo XX, solo que digitalizada.

De fondo, hay una noción muy simplista de la representación política. Los representantes no son solo trasladadores de intereses. Deben ser capaces de orientar la opinión pública y de encontrar soluciones negociadas con los representantes afines a otros intereses y visiones de mundo, y en ese proceso podría ser necesaria y políticamente virtuosa la traición de las pretensiones de las bases, algo que no entra dentro de esa lógica de mandato imperativo. Quienes celebran como “democracia real” este tipo de plataformas presuponen erróneamente que siempre será deseable que los gobernantes obedezcan la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. La abolición de la pena de muerte a finales del siglo XIX, el voto de las mujeres, destinar un 25 % del territorio a parques nacionales, o plantear la consulta sobre el matrimonio igualitario a la Corte Interamericana de Derechos Humanos son solo algunos ejemplos de progresos sociales en Costa Rica que muy probablemente no se habrían logrado si los gobernantes que los impulsaron hubieran debido actuar como agentes mecánicos de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía. De hecho, la virtud de la democracia liberal reside en que, como sistema político, no es simplemente un brazo ejecutor de lo que las personas quieren o votan. Si los gobiernos y el Estado tienden a tomar decisiones, por lo general, razonablemente competentes, es debido a una serie de mediaciones que impiden que las mayorías incompetentes consigan lo que quisieran. Daniel Innerarity por ejemplo, en su obra de 2015 *La política en tiempos de indignación*, no obstante criticar la antipolítica tecnocrática, reconoce que es para responder al “miedo demoscópico” que se han ideado procedimientos para trasladar ciertas decisiones impopulares a ámbitos no sujetos al control popular o “fuera del alcance de la elección y supervisión democrática”; una especie de “corrección epistémica de la democracia procedimental para introducir de algún modo el saber experto en nuestras decisiones” (p. 235).

El lugar común, equivocado, del que parten estas iniciativas, es que la representación es solo un mal necesario debido al tamaño de las sociedades por representar, pero que lo ideal, de poderse, es que todos participáramos directamente. Para Andrea Greppi, autor de *Teatrocracia. Apología de la representación*, de 2016, eso no es cierto. La representación, más que un mal necesario,

es la condición necesaria para que en las democracias las diferencias se procesen mediante el diálogo político de unos actores que, a la vez que escenifican ideales sociales que la mayoría, aunque suscribamos, no practicamos, se hacen cargo del “trabajo sucio” que plantea la política (negociar y transar, para llegar a acuerdos); trabajo cuya necesidad la mayoría de los ciudadanos preferimos fingir que ignoramos.

Son muchas, en realidad, las presuposiciones sobre las que se construye esta suerte de ideal ciberdemocrático: no hay ninguna evidencia de que un aumento cuantitativo en la participación implique una mejora en la calidad de la representación. Tampoco es claro por qué la influencia de los poderes fácticos ocultos vaya a disminuir por un aumento en la participación ciudadana; sobre todo si se considera el carácter líquido, psicopolítico, que han adquirido las formas de influencia de esos poderes. Menos sólida, aún, es la hipótesis de que estos diputados sujetos a lo que concluyan foros de debate en Internet propicien la igualdad política. Por el contrario, la representación política puede favorecer la igualdad en la medida en que el representante, electo por sectores populares o por los oligárquicos, puede profesionalizarse y dedicarse por entero a su trabajo político; en cambio, los mecanismos de consulta y decisión por las bases, previsiblemente sobrerrepresentarán los intereses de los sectores de mayores ingresos y mayor educación, que son quienes tendrán más tiempo y recursos informativos para participar en los foros e incidir en los mandatos a los representantes.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LÍNEAS DE REFORMA Y ACCIÓN POLÍTICA

¿Qué hacer? Espero haber mostrado en la exposición anterior que son dos, y no uno, los peligros que hoy amenazan a los ciudadanos en democracia: el aplebeyamiento, tradicionalmente promovido por las industrias culturales del *mainstream* (potenciado por la desinformación y la desigualdad) y las propuestas antipolíticas y antidemocráticas que han surgido precisamente a partir de la toma de conciencia de esos déficits de la democracia.

Ante esto último, las propuestas de superar los problemas de la democracia recortándola, excluyendo o quitándole poder a la gente, no encuentro mejores palabras que las del gran Guillermo O'Donnell (2003):

El factor fundante de la democracia es la concepción del ser humano como un agente, [es decir como] alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente –y es interpretado por los demás como- responsable por los cursos de acción que elige.... La democracia es una apuesta institucionalizada: cada ego debe aceptar que todo alter participe votando y, eventualmente, siendo electo. Una apuesta que cada ego debe aceptar incluso si cree que permitir a ciertos individuos votar o ser electos es inadecuado. (pp. 29-30)

Es decir, el agente tiene derecho a participar, no solamente votando, encontrándose con sus semejantes en pie de igualdad para construir juntos, mediante la palabra y el entendimiento, el mundo común. El agente tiene derecho a la democracia y a la política, y ninguna propuesta que le prive de estas se corresponde con su dignidad humana. Es sobre esta base de ética pública que creo debemos operar.

Cierro, entonces, como adelanté, mencionando (y solo mencionando sin desarrollar) las que creo son las cuatro principales áreas de trabajo en las que los demócratas deberíamos enfocarnos para defender ese modelo de convivencia, la democracia, conscientes de que nuestro mayor desafío político hoy es luchar contra la desigualdad y la desinformación que minan la fuerza de la ciudadanía, pero reafirmando la igualdad universalista de la democracia, que es la mayor conquista moral de la humanidad.

Primero, formación en democracia (desde luego, con alfabetización digital incluida). Recursos informativos y formativos como el programa “Votante Informado” y el curso “Ciudadanía Digital Responsable”, del TSE. Promoción del pensamiento crítico y de la vocación dialógica entre los ciudadanos.

Segundo, protección del periodismo. Se trata de un pilar fundamental del sistema democrático cuyo modelo de negocio (principalmente a raíz de la masificación del Internet) ya no es rentable. Aparte de garantizar la libertad de su ejercicio, es imprescindible buscar formas alternativas de financiarlo, que no comprometan su independencia respecto de las autoridades públicas, en caso de que se subsidie con dinero público, o respecto de actores privados, en el supuesto de que se ideen formas de financiación privada distintas al caduco modelo de venta de publicidad.

Tercero, disminución significativa de la desigualdad económica, dado su impacto sobre la igualdad política y la viabilidad de la democracia como forma de convivencia. Ignoro qué política económica debería seguirse para ello, pero me parece que, en nuestra tan desigual Costa Rica, se ha invocado la necesidad de promover el crecimiento económico como excusa para no desarrollar políticas públicas que combatan la desigualdad.

Cuarto, acciones afirmativas y reglas en favor de la equidad en la contienda electoral, como las que hace (o propone) el TSE para contrarrestar los efectos que la desigualdad económica tiene sobre la igualdad política: reformas legales para un financiamiento de las campañas electorales y un acceso a los medios de comunicación más equitativos, y capacitaciones para la acción política preferentemente dirigidas a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Esas serían, pienso, las líneas generales de un programa político para la preservación de la democracia como régimen político. Una alternativa democrática a las cuatro opciones que he criticado en este texto o, peor, al ominoso escenario de un resurgimiento del fascismo de entre las ruinas de una democracia a la que las grandes mayorías ya no se adhieren moral ni afectivamente.

Referencias

- Arendt, H. (2017). *Verdad y mentira en la política*. Página Indómita.
- Becerra Olmos, M. y Waisbord, S. (2021). La necesidad de repensar la ortodoxia de la libertad de expresión en la comunicación digital. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 60(232), 295-313. <https://ojs.ides.org.ar/index.php/desarrollo-economico/article/view/105>
- Brennan, J. (2018). *Contra la democracia*. Deusto.
- Byung-Chul, H. (2012). *La sociedad del cansancio*. Herder.
- Colomer, J. (2015). *El gobierno mundial de los expertos*. Anagrama.
- Garrigues Walker, A. y González de la Garza, L. (2020). *El derecho a no ser engañado. Y cómo nos engañan y nos autoengañamos*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Greppi, A. (2016). *Teatrocracia. Apología de la representación*. Trotta.
- Harari, Y. (5 de enero de 2019). Los cerebros 'hackeados' votan. *Periódico El País*. https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935_606381.html
- Hermet, G. (2008). *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*. Los libros del lince.
- Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Galaxia Gutenberg.
- Mair, P. (2013). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial.
- Maravall, J. M. (2003): *El control de los políticos*. Taurus.
- O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (Comps.). (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Homo Sapiens Ediciones.
- Rallo Julián, J. R. (7 de mayo de 2021). *Nada más tonto que un obrero de derechas*. *Periódico El Confidencial*. https://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2021-05-07/tonto-obrero-derechas_3068007/

Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Taurus.

Scolari, C. (2015). *Ecología de los medios. Entornos, evoluciones e interpretaciones*. Gedisa.

Van Reybrouck, D. (2017). *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*. Taurus.

Vallespín Oña, F. (2019-2020). Las principales amenazas a la democracia liberal. *Anales Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Fascículo 1, pp. 327-344 https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2019-10032700344

UTILIZACIÓN DE CIENCIAS DE DATOS EN ANÁLISIS DE RESULTADOS ELECTORALES: UN EJEMPLO APLICADO A LOS RESULTADOS DE LA SEGUNDA RONDA ELECTORAL DEL 2018 EN COSTA RICA

Francisco José Mora Cordero*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_3

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 3 de mayo de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: La ciencia de datos nace de la combinación de enfoques matemáticos, estadísticos y computacionales, cuyo objetivo es procesar datos mediante la aplicación de algoritmos y, de esta forma, obtener información difícil, o imposible, de lograr por otros medios. En este artículo ejemplificamos la aplicación de ciencias de datos, específicamente del algoritmo K-means a datos relacionados con los resultados de la segunda ronda electoral en Costa Rica del año 2018 en conjunción con datos sobre el desarrollo social a nivel de distritos en Costa Rica en el año 2017. Asimismo, se presentan algunas alternativas para la visualización de la información resultante.

Palabras clave: Procesamiento de datos / Resultados electorales / Balotaje / Elecciones presidenciales / Geografía electoral / Distribución de electores / Desarrollo social / Desarrollo humano.

Abstract: Data science is born from the combination of mathematical, statistical, and computational approaches, whose objective is to process data through the application of algorithms and thus obtain information difficult or impossible to achieve by other means. In this article, we exemplify the application of data science, specifically the K-means algorithm, to data related to the results of the 2018 runoff of Costa Rica in conjunction with data on social development at the district level in Costa Rica in 2017. The author presents some alternatives to visualize the resulting information.

Key Words: Data processing / Electoral results / Balloting / Presidential elections / Electoral geography / Electoral distribution / Social development / Human development.

* Costarricense, informático, correo fmorac@tse.go.cr. Graduado del Instituto Tecnológico de Costa Rica, con una licenciatura en calidad de software de la Universidad Nacional Estatal a Distancia y estudios en la maestría académica en ciencias de la computación del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Cursó los programas de experto en ciencias de datos y de formación en minería de datos, de Promidat. Actualmente labora como administrador de proyectos en la Oficina de Proyectos Tecnológicos del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. INTRODUCCIÓN

Chavarría (2022) en su artículo “Una mirada cantonal mediante estadística espacial al efecto del desarrollo humano sobre el apoyo electoral en la segunda ronda de la elección presidencial de 2018” señala la importancia de la distribución geográfica en el apoyo a los dos partidos participantes en la segunda ronda en las elecciones del año 2018, la cual analiza por medio de la aplicación de un modelo de autorregresión espacial, considerando los datos de los resultados electorales y del índice de desarrollo humano de cada cantón.

Siguiendo el enfoque de dicho artículo, planteamos un tratamiento alternativo en el cual se aplican conceptos de ciencias de datos, particularmente el agrupamiento (*clustering*) y la visualización de datos, considerando tanto los resultados electorales de la segunda ronda del 2018 como datos relacionados con los índices de desarrollo de las unidades geográficas.

El objetivo de este artículo no es analizar las causas de los resultados obtenidos, lo cual corresponde al campo de las ciencias sociales, sino mostrar la aplicación de la ciencia de datos en el análisis de fenómenos relacionados con los procesos electorales. Con el fin de proveer información para un análisis más detallado, los datos se toman a nivel de distrito y no a nivel de cantón, lo cual permitiría al investigador establecer hipótesis de interés sobre unidades geográficas más pequeñas y, posiblemente, homogéneas. El procesamiento de los datos se realizó en el lenguaje R¹ en el entorno de programación R Studio².

2. CIENCIA DE DATOS

La ciencia de datos nace de la conjunción de la estadística, las matemáticas y las ciencias computacionales, y tiene como finalidad obtener, a partir de datos en bruto, comprensión, visión y conocimiento (Wickman y Garret, 2016). De esta amalgama de campos del conocimiento surgen diversos métodos para el tratamiento de los datos (Hastie, Tibshirani y Friedman, 2009), que han demostrado ser de gran utilidad en múltiples campos, entre otras aplicaciones podemos citar:

- Predecir si una persona que sufrió un ataque cardíaco sufrirá un segundo ataque.
- Predecir el precio de acciones en la bolsa de valores.
- Identificar letras y dígitos manuscritos.
- Estimar la cantidad de glucosa en la sangre de una persona, a partir de la absorción del espectro infrarrojo de su sangre.

¹ R es un entorno y lenguaje de programación con un enfoque al análisis estadístico (<https://www.r-project.org/>).

² R Studio es un entorno de desarrollo integrado para el lenguaje de programación R, dedicado a la computación estadística y gráficos (<https://www.rstudio.com/>).

- Identificar el riesgo de sufrir cáncer de próstata a partir de la información clínica y datos demográficos de una persona.
- Clasificar el correo electrónico como *spam* o no *spam*.
- Reconocimiento facial y de imágenes.
- Reconocimiento de voz.
- Identificar las opiniones positivas o negativas sobre un producto o servicio.
- Determinar la temática de una publicación.
- Establecer si una transacción con tarjeta de crédito es fraudulenta.

Una gran cantidad de las aplicaciones citadas interactúan con nosotros casi diariamente y de forma transparente, ya sea en reconocimiento de voz en los teléfonos celulares, en las recomendaciones para compras en los sitios de comercio electrónico, en dispositivos médicos, al comprar con una tarjeta de crédito o al solicitar un préstamo en una entidad financiera.

3. MÉTODO DE AGRUPAMIENTO K-MEANS

Uno de los enfoques utilizados en la ciencia de datos es el de agrupamiento (*clustering*). Según Mirkin (2005), el método de agrupamiento consiste en definir una métrica de similitud entre las entidades bajo consideración, agrupando aquellas similares en un grupo y manteniendo las disímiles en otros grupos³.

Cada entidad cuenta con una cantidad n de atributos⁴, los cuales se expresan numéricamente, de forma que cada entidad se modela como un punto en un espacio n -dimensional. Un agrupamiento es la partición de ese espacio en K grupos que cumpla con las siguientes condiciones: (a) cada entidad pertenece a un grupo (y solo a uno) y (b) todos los miembros de un grupo están más cerca del centroide⁵ del grupo que del centroide de cualquier otro grupo.

Uno de los algoritmos diseñados para agrupar datos es el *K-means* el cual requiere que se indique un valor para el parámetro K , que determina la cantidad de grupos que se desea obtener. A partir del valor K , el algoritmo selecciona (generalmente de manera aleatoria) K puntos como centroides iniciales, y selecciona los puntos más cercanos a cada uno. Posteriormente, utilizando dichos puntos calcula un nuevo centroide; este proceso se repite hasta que el proceso converja a K conjuntos estables (es decir, hasta que los puntos de cada conjunto no varíen entre una iteración y otra) o hasta que se alcance un número máximo, preestablecido, de iteraciones.

³ El problema de encontrar la partición óptima de un conjunto de datos n -dimensionales en K grupos es de índole combinatoria, lo que hace que sea impráctico intentarlo; por lo anterior, los algoritmos utilizados buscan hallar soluciones *suficientemente buenas*, que se aproximen al óptimo.

⁴ Un atributo puede verse como una variable en términos informáticos o estadísticos.

⁵ El centroide de un conjunto de puntos es el punto que minimiza la suma de las distancias a cada punto.

Debido a que la selección inicial de los centroides puede incidir en la calidad de los grupos encontrados, se suele repetir el proceso varias veces, seleccionando distintos centroides iniciales, y seleccionando el que presente una mejor calidad en términos de la inercia intraclases e interclases⁶. Aunque el algoritmo encontrará siempre la mejor partición⁷, sí brinda aproximaciones suficientemente buenas.

En cuanto al valor K , este puede seleccionarse de forma arbitraria, pero para lograr que la cantidad de clústeres asegure la mejor calidad, se recomienda realizar un experimento para determinar cuál valor de K presenta mayor calidad en los resultados.

4. DATOS

Una de las fuentes de datos utilizadas es la de los resultados electorales de la segunda ronda del 2018. Dicha información fue tomada del cuadro 3.3 del *Cómputo de votos y declaratorias de elección febrero y abril de 2018: presidente, vicepresidencias y diputados a la Asamblea Legislativa* (TSE, 2018), en el cual se muestran los siguientes datos: provincia, cantón, distrito, cantidad de juntas, electorado, el total general de votos, el porcentaje de participación, el total de votos válidos, total de votos para el partido Acción Ciudadana (PAC), total de votos para el partido Restauración Nacional (RN), total de votos en blanco, total de votos nulos, abstencionismo absoluto y abstencionismo porcentual.

La otra fuente de datos es el índice de desarrollo social del año 2017 (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [Mideplan], 2018), del cual se tomó como base la tabla del anexo 3. Los datos contenidos en la tabla mencionada son los siguientes: código de distrito, distrito, y las dimensiones económicas, salud, educativa, seguridad y de participación electoral; a partir de las cuales el Mideplan calcula el índice de desarrollo social de cada distrito.

Para el procesamiento de los datos, nos inclinamos por no usar los valores absolutos de votación y por emplear valores porcentuales: el porcentaje de abstencionismo; y calculamos el porcentaje de votos obtenido por el PAC y el RN⁸. Con estos dos porcentajes, calculamos la diferencia entre el porcentaje del PAC y el porcentaje de RN (esto debido a que el PAC fue el partido ganador de la segunda ronda). El objetivo de estos cálculos es usar valores relativos que faciliten la comparación entre distritos, independientemente de su población y de su extensión.

⁶ La inercia intraclase es una medida de homogeneidad de los elementos de la clase, al maximizar la inercia intraclase de cada clase, se minimiza la inercia interclases.

⁷ La única forma de asegurar encontrar la mejor partición es por medio de la fuerza bruta, lo cual requiere probar todas las opciones de agrupamiento y seleccionar la mejor; sin embargo, este es un problema combinatorio, imposible de resolver en términos prácticos.

⁸ Estos porcentajes se calculan sumando los votos del PAC y los votos del RN, y dividiendo cada una de esas cantidades por el resultado de la suma; dejamos de lado los votos nulos y los votos en blanco, ya que no representan una cantidad apreciable.

Por último, para la visualización de los mapas, se utilizaron los datos geográficos de los distritos, provistos por el Programa Iberoamericano de Formación en Minería de Datos (Promidat) en formato *shapefile*⁹, logrando así combinar los datos geográficos con los demás datos distritales.

5. RESULTADOS

Una vez cargados y preprocesados, los datos resultantes se almacenaron en un *dataframe*¹⁰, cuyas columnas se muestran en las tablas 1 y 2, junto con sus distribuciones en cuartiles, valores menores y mayores y sus promedios.

La tabla 1 muestra la descripción de las variables del índice de desarrollo social por distrito, con base en los datos obtenidos del índice de desarrollo social del año 2017; y la tabla 2 con la descripción de las variables de los resultados electorales por distrito, presenta los porcentajes de votos del PAC, de RN, de abstencionismo y la diferencia entre los porcentajes del PAC y RN.

No se muestra en las tablas 1 y 2 la existencia del código del distrito, ya que este se toma como un identificador y no como un dato propiamente dicho.

⁹ *Shapefile* es un formato sencillo y no topológico que se utiliza para almacenar la ubicación geométrica y la información de atributos de las entidades geográficas. Este archivo en este formato nos fue entregado por la empresa Promidat (<https://promidat.website>), como parte del curso de Visualización de Datos. Ellos a su vez obtuvieron dichos datos del sitio del Sistema Nacional de Información Territorial (<https://www.snitcr.go.cr/>).

¹⁰ Un *dataframe* es una estructura de almacenamiento de datos, similar a una tabla, que permite realizar diversas operaciones sobre los mismos datos.

Tabla 1*Descripción de las variables del índice de desarrollo social por distrito*

Económica	Participación	Salud	Educación	Seguridad	IDS2017
Min.: 0.00					
1st Qu.: 18.09	1st Qu.: 46.36	1st Qu.: 62.90	1st Qu.: 48.84	1st Qu.: 87.36	1st Qu.: 52.03
Median: 27.86	Median: 55.15	Median: 70.84	Median: 62.01	Median: 93.20	Median: 63.03
Mean: 31.44	Mean: 56.36	Mean: 69.63	Mean: 58.92	Mean: 90.50	Mean: 62.79
3rd Qu.: 41.41	3rd Qu.: 65.34	3rd Qu.: 78.65	3rd Qu.: 70.67	3rd Qu.: 97.14	3rd Qu.: 72.98
Max.: 100.00	Max.: 100.00				

Nota: Min. es el valor mínimo que toma la variable, 1st Qu. es el valor del primer cuartil, median es la mediana, mean es el promedio, 3rd Qu. es el tercer cuartil y Max. el valor máximo.

Tabla 2*Descripción de las variables de los resultados electorales por distrito*

PorcPAC	PorcRN	PorcAbs	DifPorc
Min.:18.84	Min.:10.03	Min.:18.23	Min.: -60.778
1st Qu.:48.33	1st Qu.:28.91	1st Qu.:27.42	1st Qu.: -2.303
Median:61.80	Median:37.20	Median:32.83	Median:24.490
Mean:58.85	Mean:40.00	Mean:34.45	Mean:18.845
3rd Qu.:69.96	3rd Qu.:50.42	3rd Qu.:41.17	3rd Qu.:41.212
Max.:88.67	Max.:79.61	Max.:59.50	Max.:78.610

Además de la información estadística mostrada en las tablas 1 y 2, podemos visualizar las correlaciones existentes entre las variables¹¹, tal como se muestra en la figura 1.

¹¹ En este caso se utilizó una correlación de Spearman que es una medida no paramétrica de la correlación de rango (dependencia estadística del *ranking* entre dos variables).

Figura 1

Correlación entre las variables



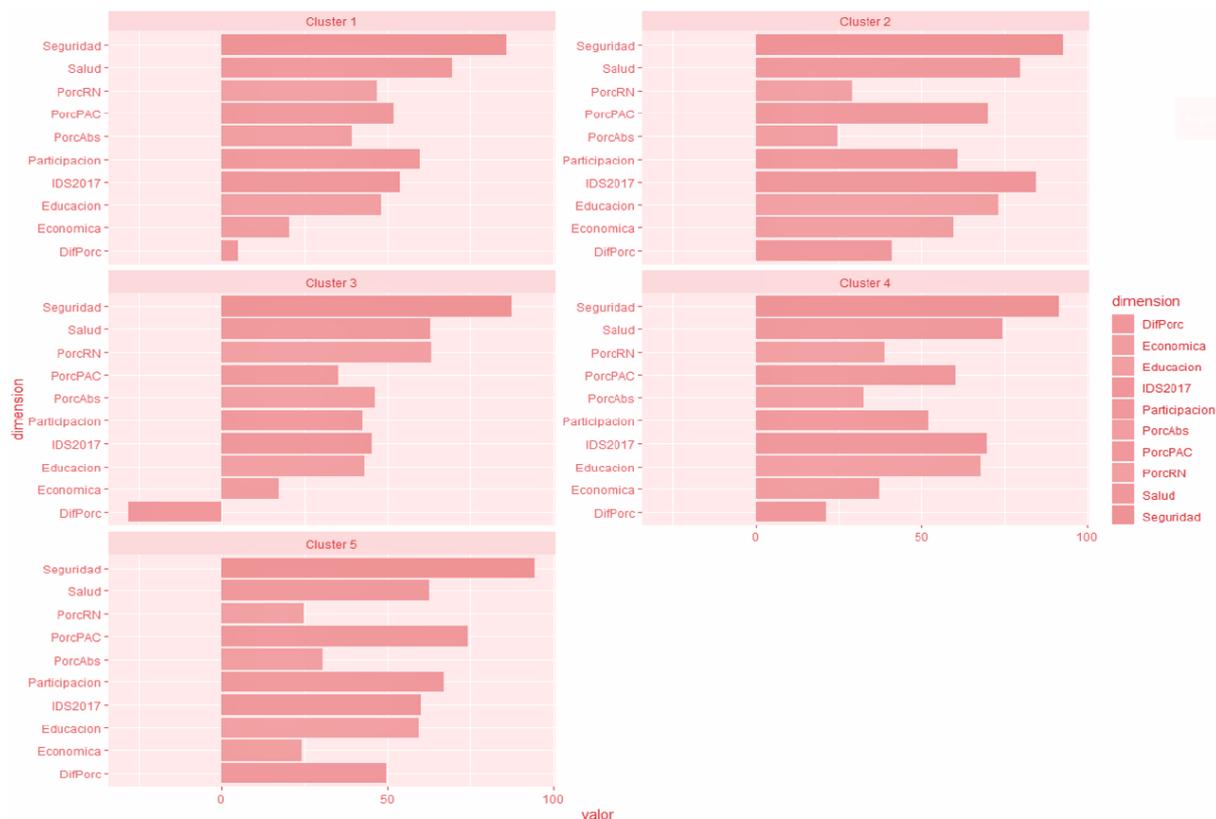
La figura 1 muestra, de manera muy clara, las correlaciones existentes entre las variables, por ejemplo, la correlación negativa entre el índice de desarrollo social y el porcentaje de votos para RN y la correlación positiva entre el índice de desarrollo social y el porcentaje de votos para PAC. Resalta, también, la correlación positiva entre el porcentaje de abstencionismo y el porcentaje de votos para RN.

Considerando los datos e información obtenidos hasta el momento, se agrupó a los individuos (distritos) en 5 grupos (clústeres), por medio del método *K-means*, y se obtuvo una partición de los datos¹² con las características que se muestran en la figura 2.

¹² Los parámetros utilizados para la selección de los grupos fueron: K= 5, iteraciones= 500, ejecuciones= 500.

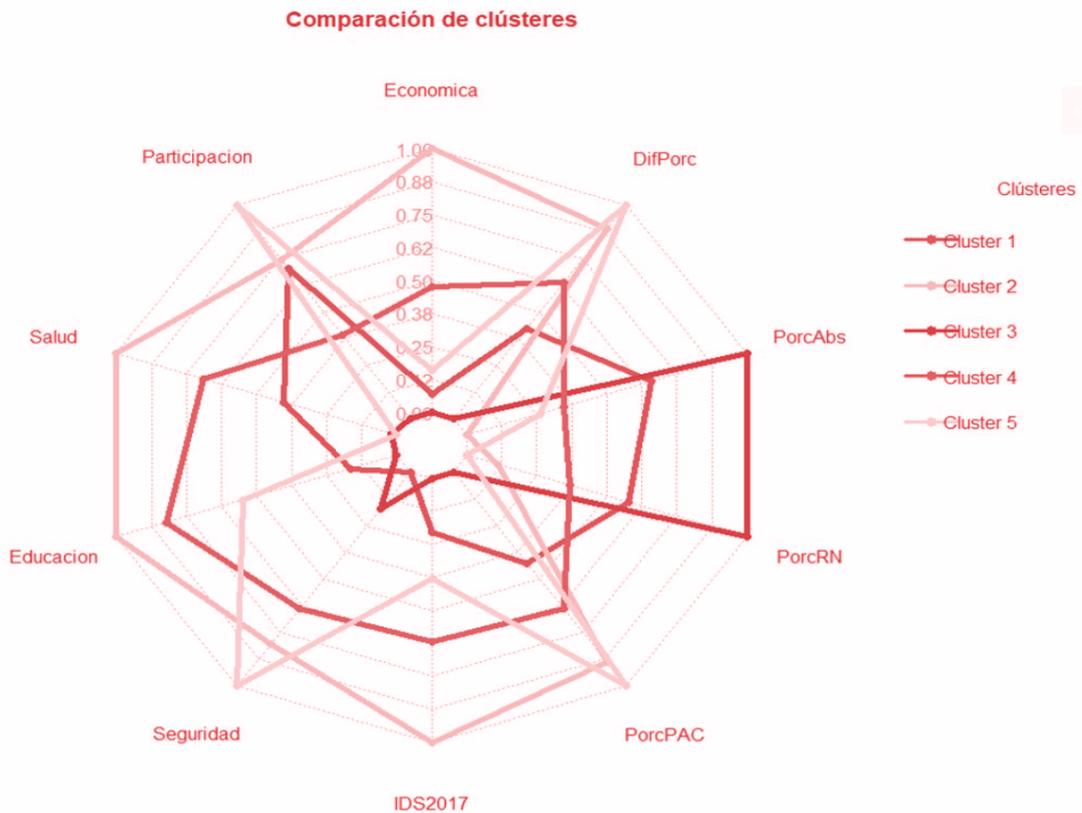
Figura 2

Valores de las variables del centroide de cada grupo



Se puede notar que en el grupo 3 se agrupan los distritos en los que RN obtuvo más votos que el PAC y los que, a su vez, tienen el menor índice de desarrollo social. En el grupo 2 se juntan los distritos en los que la diferencia porcentual de votos a favor del PAC es de las mayores y posee los mayores índices de desarrollo social. Observaciones de naturaleza similar pueden realizarse para los demás grupos y dimensiones (variables).

Otra forma de visualizar las características de los grupos es por medio de un gráfico de radar, tal como se presenta en la figura 3.

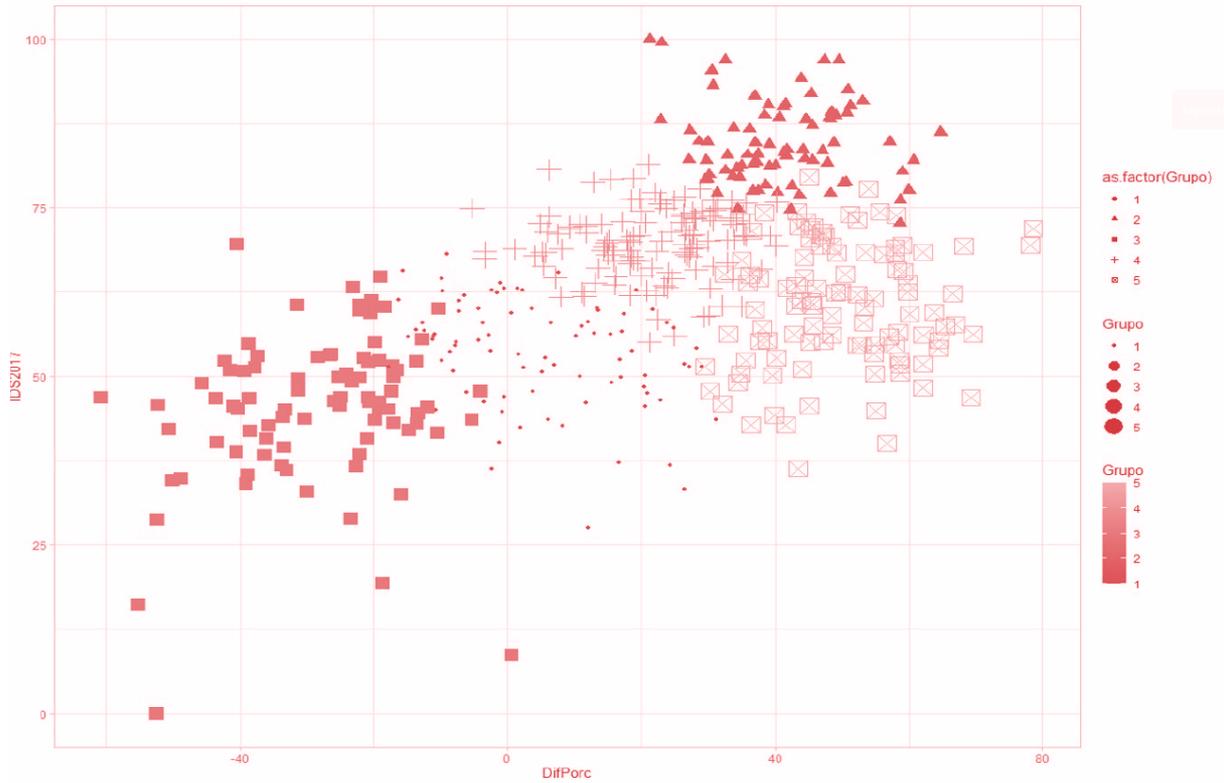
Figura 3*Distribución de los valores de los centroides de los grupos*

Por medio de la figura 3, se visualiza más claramente que el grupo 3 tiene los índices de desarrollo más bajos, con los porcentajes para RN y abstencionismo más altos. Igualmente, el grupo 2 se caracteriza por tener buenos índices de desarrollo humano (con el mejor índice general), un alto porcentaje de votos a favor del PAC y un bajo porcentaje de abstencionismo. El grupo 5 aparenta ser un caso interesante, ya que presenta una diferencia porcentual muy alta a favor del PAC, pero con índices de desarrollo no muy buenos.

La polarización de los grupos, sobre todo del 2 y el 3 se puede notar más claramente en la figura 4, en la que se grafican los distritos, utilizando como eje x la diferencia porcentual (% PAC - % RN) y como eje "y" el índice de desarrollo social.

Figura 4

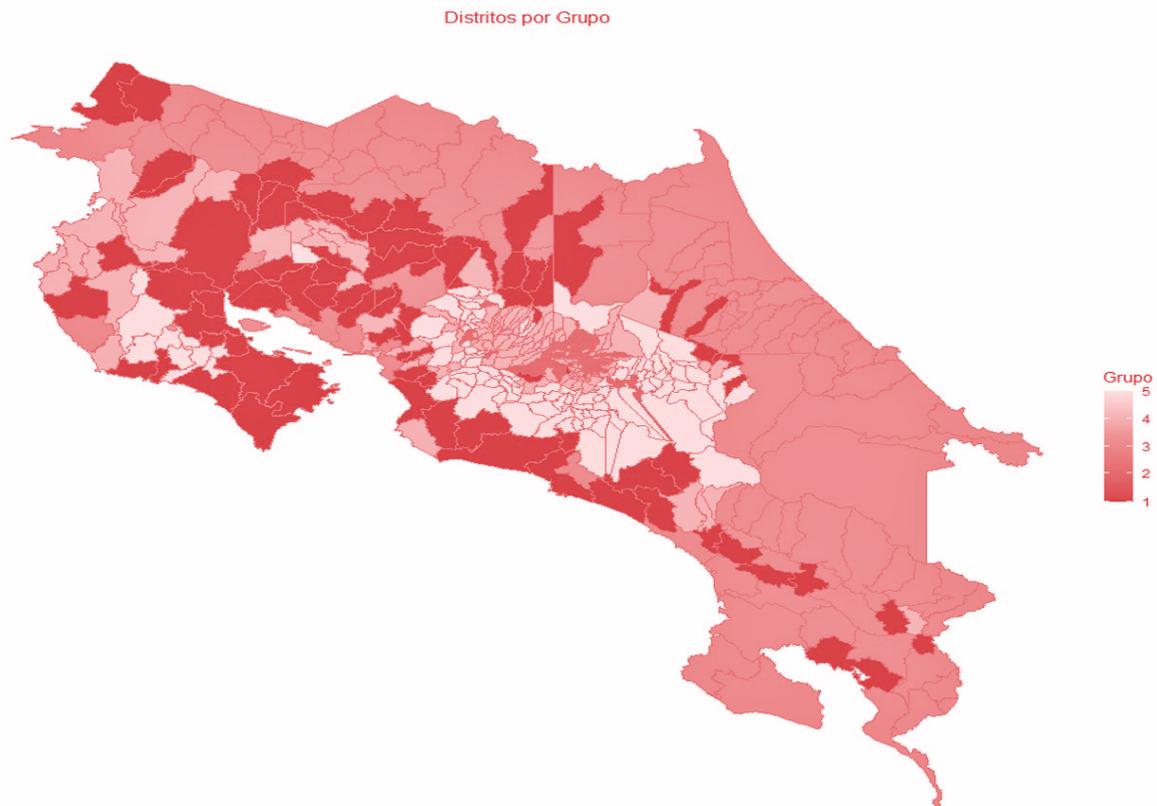
Distribución de los distritos, según índice de desarrollo y diferencia porcentual de votos (PAC - RN)



Habiendo caracterizado cada grupo, podemos visualizar su distribución geográfica en la figura 5.

Figura 5

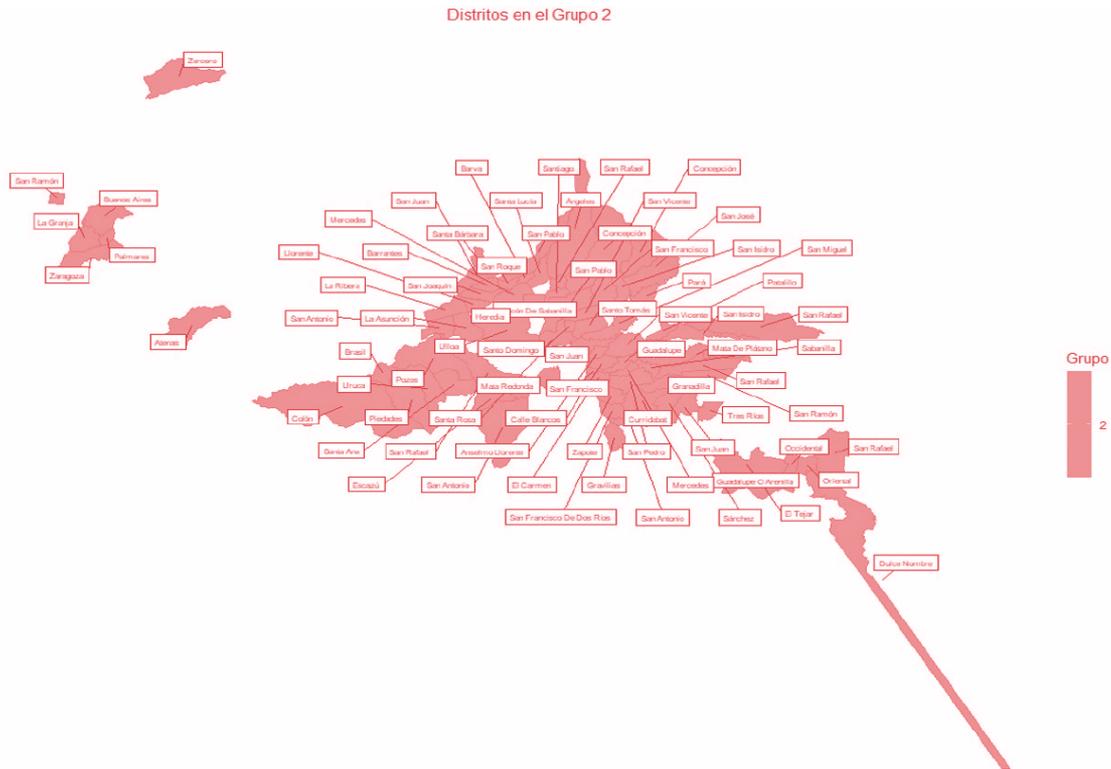
Distribución geográfica de los grupos



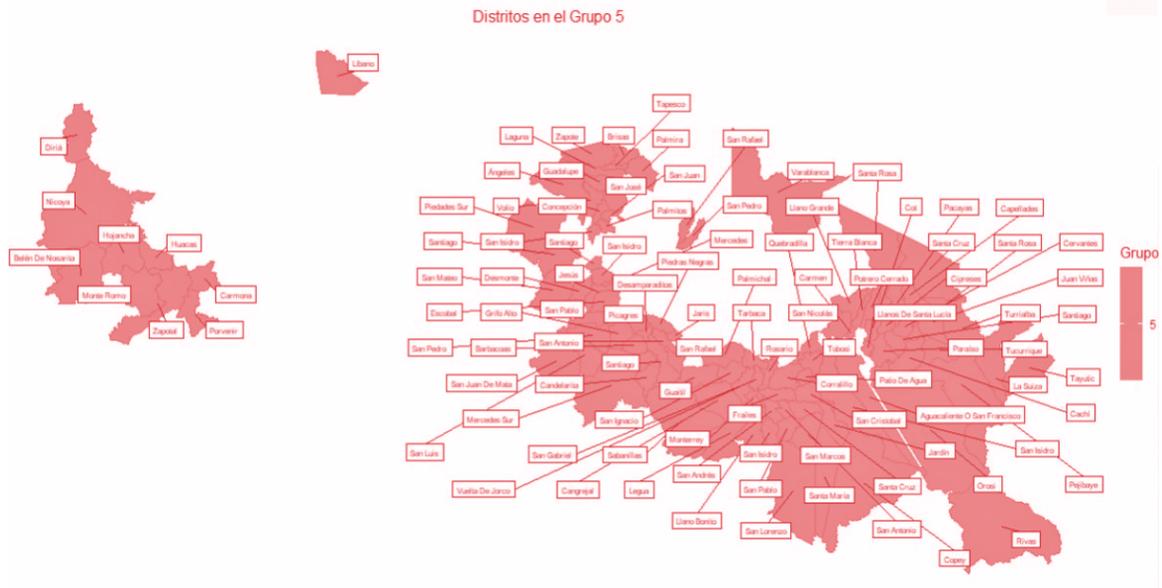
Si deseamos conocer los nombres de los distritos de cada grupo, podemos usar gráficos etiquetados que son subconjuntos del gráfico mostrado en la figura 5. Por ejemplo, para el grupo 2 tenemos los distritos que se presentan en la figura 6.

Figura 6

Distritos del grupo 2



Y para el grupo 3, la figura 7 presenta los resultados.

Figura 8*Distritos del grupo 5***6. CONCLUSIÓN**

El tratamiento de los datos, por medio de técnicas y métodos de ciencias de datos, permite a los investigadores y analistas detectar patrones que, de otra forma, podrían permanecer ocultos o no serían tan evidentes.

En el caso de los resultados electorales, hacer uso de los datos públicos provistos por el Tribunal Supremo de Elecciones, y complementarlos con datos provenientes de otras instituciones (en nuestro caso el MEIC e Instituto Geográfico Nacional) u otras fuentes, nos brinda dimensiones adicionales que enriquecen las posibilidades de análisis.

Adicionalmente, contar con diversas opciones para visualizar los datos, y las relaciones existentes entre ellos, puede llevar a los investigadores a plantear hipótesis o descubrir nuevas líneas de investigación.

Debido a las limitaciones propias de una publicación en una revista, presentamos únicamente gráficos estáticos que no permiten la interacción con un usuario. En el entorno de R Studio es

posible crear gráficos interactivos, así como aplicaciones que brindan al usuario la libertad de parametrizar los cálculos y las visualizaciones por medio de las facilidades de publicación como R-Markdown¹³ o Shiny¹⁴.

Para finalizar, el enfoque presentado no posee características predictivas, pero podría servir como un punto de arranque para la búsqueda de modelos predictivos que permitan responder preguntas asociadas a elecciones futuras, por ejemplo, acerca de la polarización electoral y del comportamiento del abstencionismo.

REFERENCIAS

Chavarría Mora, E. (Ene.-jun., 2022). Una mirada cantonal mediante estadística espacial al efecto del desarrollo humano sobre el apoyo electoral en la segunda ronda de la elección presidencial de 2018. *Revista de Derecho Electoral*, (33), 81-90.

Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica, Área de Análisis del Desarrollo (2018). *Índice de desarrollo social 2017*. MIDEPLAN.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2018). *Cómputo de votos y declaratorias de elección febrero y abril de 2018: presidente, vicepresidencias y diputados a la Asamblea Legislativa*. Tribunal Supremo de Elecciones.

Hastie, T., Tibshirami, R., Friedman, J. (2009). *The Elements of Statistical Learning Data Mining, Inference and Prediction* (Second Edition). Springer-Verlag.

Mirkin, B. (2005). *Clustering for Data Mining, A Data Recovery Approach*. Chapman & Hall/CRC.

Wickman, H. y Golemund, G. (2017). *R for Data Science*. O'Reilly Media Inc.

¹³ <https://rmarkdown.rstudio.com/>

¹⁴ <https://shiny.rstudio.com/>



COLABORACIONES
EXTERNAS

LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA DEL MANDATO POLÍTICO Y REPRESENTATIVO EN COSTA RICA

José Mario Achoy Sánchez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 11 de abril de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: Este trabajo académico consiste en un aporte relacionado con la manera en la que, desde perspectivas procedimentales y sustantivas, se aborda el régimen disciplinario aplicable en materia jurídica a los cargos de elección popular en Costa Rica. Como punto de partida, se toma el hecho de que en este régimen jurídico del Estado existe una relación de empleo que no exime al ejercicio de la función pública respecto de todos los deberes y responsabilidades ordinarias de un marco disciplinario; sin embargo, al tratarse de cargos electos popularmente, tienen una función de ejercicio representativo en virtud de la dotación de legitimidad electoral que les ha sido otorgada. En tal sentido, el artículo brinda algunas perspectivas normativas acerca de la manera en la que el derecho del Estado atiende este tipo de circunstancias, así como las diferenciaciones y contrastaciones presentes debido al tipo de cargo de elección popular del que se trate en cada uno de los casos.

Palabras clave: Cargos de elección popular / Función pública / Régimen disciplinario / Sanciones disciplinarias / Causas de cancelación de credenciales / Responsabilidad administrativa / Derecho constitucional.

Abstract: This academic work consists of a contribution related to the way in which, from procedural and substantive perspectives, the disciplinary regime applicable in legal matters to popularly elected positions in Costa Rica is addressed. The starting point is the fact that in this legal regime of the State there is an employment relationship that does not exempt the exercise of the public function with respect to all the ordinary duties and responsibilities of a disciplinary framework; however, as they are popularly elected positions, they have a function of representative exercise by virtue of the endowment of electoral legitimacy that has been granted to them. In this sense, the article offers some normative perspectives about the way in which the State Law addresses this type of circumstances, as well as the differentiations and contrasts present due to the type of popularly elected position in question in each one of the cases.

Key Words: Popular election posts / Public service / Disciplinary regime / Disciplinary sanctions / Causes for credentials removal / Administrative responsibility / Constitutional right.

* Costarricense, abogado y politólogo, correo jose.achoy@ucr.ac.cr. Máster en Derecho Público y máster en Ciencias Políticas; cuenta con formación en estudios en Metodología Comparada de la Universidad Libre de Berlín y en "Aspectos fundamentales del derecho en sociedades globalizadas" por la Universidad de Frankfurt, Alemania. Es asesor del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica y se desempeña como docente en la Escuela de Historia y la Escuela de Ciencias Políticas de la misma casa de estudios. Orcid 0003-0942-6318.

1. CONTEXTUALIZACIÓN PREVIA

Este texto propone el esclarecimiento del régimen que atañe al ejercicio de la función pública cuando la investidura se adquiere con ocasión de un proceso comicial a nivel local (autoridades municipales) o nacional (presidencia de la república y diputados a la Asamblea Legislativa). En ese sentido, el trabajo académico consiste en la identificación y el análisis crítico del ordenamiento normativo y, en particular, el desarrollo que su aplicación ha tenido -por parte de los principales órganos contralores de la legalidad- cuando se han accionado mecanismos sancionatorios en perjuicio de quienes ocupan esos cargos.

Así, aunque todos estos puestos responden a un mandato popular mediado por disposiciones de índole constitucional y legal, lo cierto es que el régimen normativo y los mecanismos procedimentales para su sanción disciplinaria han demostrado tener variantes debido a criterios jurisdiccionales y administrativos no siempre uniformes ni consistentes. Por el tipo de representación política que se ejerce, varios son los órganos intervinientes en las dinámicas sancionatorias e, incluso, por tratarse de una función pública con legitimación democrática de origen, se habilita la dicotómica revocación de la investidura por efecto político y, alternativamente, con efecto jurídico. El texto no solo expone una identificación desdoblada de las especificidades que atañen a las diversas modalidades de función pública con ocasión del ejercicio de un cargo de elección popular; sino, además, entabla el ejercicio académico de efectuar un análisis crítico acerca de los desafíos y retos que involucra la imposición de una sanción disciplinaria ante cargos públicos que son de índole representativa.

El principio democrático presente en el ordenamiento jurídico costarricense tiene como contenido esencial la garantía institucional de un ejercicio pleno respecto de aquellos puestos que resultan ser de elección popular. En ese sentido, este principio se alimenta de las garantías con las que, a partir de una credencial para la representación política ciudadana (presidencia de la república, diputación, alcaldía, regiduría o cualquier otro puesto del Gobierno municipal), la persona que ocupe el cargo tenga plena seguridad de que su mandato ha sido dado por el pueblo y que solamente obedece a esa representación popular (sobre este punto, el Tribunal Supremo de Elecciones ha señalado en su jurisprudencia que la credencial no es otra cosa que la materialización de una voluntad popular que encarna la nación, en la que, según el artículo 2 de la Constitución Política, reside la soberanía).

La previsión normativa de disposiciones que deben observarse en el ejercicio de la función pública también alcanza a aquellos puestos donde las personas son servidoras públicas por la designación del mandato popular. Además de la existencia de diferentes causales constitucionales y legales de destitución que atañen a estos puestos, la historia reciente ha demostrado por medio de resoluciones jurisdiccionales que: a) en primer lugar, el efecto sancionatorio puede derivarse como producto de un proceso político y, también, como producto de un proceso jurídico; b) por otra parte, que los órganos legales y constitucionales con competencia para sancionar la función pública representativa varían en razón del tipo de cargo y falta imputada, lo cual conduce colateralmente a una particular especificidad de procedimientos.

Bajo el análisis expuesto, deviene necesario el esclarecimiento jurídico de estos aspectos que tienen el potencial de coadyuvar en la labor jurisdiccional y administrativa de aquellos órganos que atienden la tramitación de procesos en el marco del régimen disciplinario sobre cargos de elección popular. Véase que esa depuración teórico-conceptual permitiría, como un efecto virtuoso, una mayor comprensión del fenómeno disciplinario de los representantes populares, componente ineludible de la responsabilidad del Estado como uno de sus atributos (según el numeral 9 constitucional, los titulares públicos están sometidos a la rendición de cuentas y evaluación de resultados, lo que, a su vez, lleva a un régimen de responsabilidad amplio: administrativo, civil, penal y electoral).

Se añade a este carácter de pertinencia la incorporación transversal de la sentencia del 8 de julio de 2020 en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en donde la Corte Interamericana sentó las bases convencionales aplicables al régimen sancionatorio que deben observar los ordenamientos de la región en el marco de los procesos disciplinarios en contra de personas que ocupan cargos de elección popular: según el órgano hemisférico de tutela, una autoridad administrativa no puede remover de su cargo a un representante popular, pues ello anula el principio de jurisdiccionalidad de la materia (un antecedente de este precepto se encuentra en la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela*).

Ello también es una oportunidad académica para analizar la conformidad del ordenamiento jurídico costarricense, las resoluciones jurisdiccionales emitidas hasta el momento y el funcionamiento interno del régimen sancionatorio, en relación con el reciente pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, máxime cuando órganos como el Tribunal Supremo de Elecciones se ha opuesto a proyectos de ley en los que el Parlamento pretende, como instancia deliberante pero en ejercicio de la función administrativa, asignarse el régimen disciplinario absoluto de sus miembros; esa vía sería una franca contradicción al marco convencional (ver, sobre esto, la respuesta dada por el citado tribunal dentro del expediente legislativo n.º 22.226).

Las ideas expuestas en líneas siguientes responden a un proceso metodológico basado en la implementación de técnicas de investigación social cualitativa como la revisión documental, la sistematización jurisprudencial y la recopilación normativa de insumos científicos que permitirán obtener los hallazgos académicos y conducir las conclusiones de esta propuesta. Lo anterior, a partir de los pronunciamientos más relevantes que resultan aplicables al objeto en discusión, así como en referencia al marco normativo que rige este tipo de relaciones políticas y jurídicas en el ámbito democrático costarricense.

Además, para ello se tuvo como punto de partida la siguiente premisa: la pluralidad normativa y procedimental a nivel jurídico ocasiona un tratamiento diferenciado por parte del ordenamiento cuando se deben accionar mecanismos sancionatorios de carácter disciplinario en perjuicio de las personas que ocupan cargos de elección popular. A pesar de consistir en un mandato constitucional, las disposiciones normativas, administrativas y jurisprudenciales han ocasionado que el direccionamiento de estos procesos se canalice por vías diferenciadas y, además, que existan alternativamente sanciones con efecto dicotómico de corte político y de corte jurídico.

2. CAUSALES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Como ya se expuso en la primera sección, por un mandato constitucional y legal existe normativa sustantiva específica que rige la responsabilidad de quienes ocupan cargos de representación y cuya sanción particular se trata del retiro de la credencial para ejercer tal mandato. No obstante, también se indicó al inicio de este trabajo académico que quien asume un cargo de elección popular es tan funcionario público como quien ingresa a servir al Estado a través del mecanismo de reclutamiento y selección.

Consecuentemente, a pesar de que algunos puestos pueden presentar particularidades y variantes procedimentales para accionar una gestión disciplinaria respecto de ellos, lo cierto es que a cualquier persona servidora pública le atañe un ámbito común y le alcanza un régimen administrativo global de causales que deben observar en el ejercicio de esa función y cuya infracción puede resultar en una sanción. En una labor de investigación acerca de la situación actual de los regímenes sancionatorios del entramado institucional costarricense, se arribó a las siguientes conclusiones:

- a. No todas las instituciones públicas contemplan las mismas conductas punibles en su normativa interna.
- b. La configuración de la conducta punible puede variar en relación con la especificidad de las acciones que son sancionables, según la redacción de la normativa interna de cada institución.
- c. Aún y cuando existan conductas punibles que son similares entre diferentes instituciones, la sanción puede variar según el régimen disciplinario de cada entidad estatal.
- d. Igualmente, se encuentran diferencias sustanciales al establecer el nivel de gravedad de la falta (leve, grave, muy grave) cometida por el funcionario.
- e. Los procedimientos para la emisión de normativa disciplinaria varían entre instituciones públicas, de manera que algunos reglamentos han sido dispuestos unilateralmente, otros han involucrado la participación sindical y otros han requerido la aprobación por parte de órgano colegiados internos (Achoy, 2018, p. 16).

Las circunstancias indicadas anteriormente alcanzan en forma transversal al régimen de empleo público en el que se involucran las personas cuando asumen puestos de elección popular: de esta manera, quien asuma una alcaldía se somete no solo a las causales legales dispuestas en forma específica para el régimen disciplinario de su cargo en particular, sino también a aquellas que de manera eventual se hayan establecido por reglamentos internos de trabajo del municipio o incluso por una convención colectiva de trabajo suscrita por el gobierno local al efecto.

Con este aspecto y considerando lo explicado en la sección anterior, se arriba a la conclusión de que una persona que ocupe cargos de elección popular también está cubierta y permeada por el régimen de responsabilidad administrativa y judicial que atañe a cualquier otra persona en un puesto público. Toda vez que el sistema político costarricense, si bien establece diferenciaciones en cuanto al procedimiento (como los fueros), lo cierto es que no contempla diferenciaciones de alcance que puedan necesariamente homologarse a una justificación de impunidad: no hay persona servidora pública en el país que esté exenta de responsabilidad, sea esta política, administrativa, civil o penal.

No existe ninguna razón jurídica para excluir a una persona que sirve para el Estado bajo el mandato de la representación popular, respecto del régimen de responsabilidad administrativa o penal; todo lo contrario, las causales que podrían derivar en sanción son incluso mayores en cuanto a cantidad, respecto de aquellas que se encuentran normativamente tipificadas y taxativamente establecidas para el resto de las personas que ejercen la función pública.

Ello es así en virtud de que, en adición a las que se encuentran en reglamentos, convenciones o leyes, los puestos de elección popular tienen causales específicas de responsabilidad que conducen al retiro de la credencial de tal mandato; sea a nivel constitucional o a nivel del Código Municipal.

No obstante, como se expone más adelante, lo que diferencia en la calidad o condición del puesto consiste en el procedimiento que debe llevarse a cabo para la eventual sanción. Esto quiere decir que, si bien la presidencia de la república y la presidencia ejecutiva de una institución autónoma tienen las mismas causales de responsabilidad administrativa, el procedimiento que establece el ordenamiento para su eventual investigación y sanción es divergente.

3. PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS PARA CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

a) CONSIDERACIÓN GENERAL

En su texto sobre la teorización de la *accountability*¹ horizontal, Guillermo O'Donnell (2001) plantea la manera en la que se ha institucionalizado una legalización de la desconfianza política, a través de mecanismos de control y sanción en forma horizontal entre poderes del Estado. Particularmente, formula el autor lo siguiente:

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (p. 1).

¹ Concepto asociado a la rendición de cuentas, se utiliza como sinónimo de responsabilidad, de dar cuenta, responder por, dar cumplimiento, básicamente a nivel de gestión pública.

Uno de los principales desafíos que involucra la tramitación y el procedimiento de una causal disciplinaria en perjuicio de una persona que ha sido electa por medio del mandato popular, es el hecho de que justamente ha sido el pueblo quien le ha nombrado y le ha otorgado la legitimidad representativa para ocupar el puesto. Como bien lo referenció anteriormente la Corte IDH en la cita de la sentencia transcrita, al retirarle la credencial a una persona que ocupa un puesto de elección popular o al imponerle una sanción de cualquier índole, también debe observarse que se está tomando una acción que puede ocasionar impacto sobre la representación efectiva y el mandato ciudadano que se ha derivado a través del sufragio.

Ello quiere decir que la tramitación de sanciones disciplinarias en perjuicio de quienes ocupan este tipo de cargos no solo tiene una dimensión relacionada con la esfera personal en cuanto a la tutela de sus derechos fundamentales y el ejercicio pleno del sufragio pasivo; sino, además, que cuando se acciona el inicio de un procedimiento disciplinario en contra de una persona electa popularmente, también se está accionando una respuesta del ordenamiento que invade o atañe al ejercicio representativo otorgado por la voluntad popular.

Por ese motivo, el establecimiento de la instancia administrativa o judicial con competencia para entablar sanciones en contra de quienes ocupan cargos públicos de elección popular ha sido objeto de importante debate en los últimos años en Costa Rica; y ello no responde a menor cosa: se trata de que, jurídicamente, se le otorgue a una dependencia del Estado la facultad de sancionar y eventualmente destituir a quien llegó a un determinado puesto por designación del pueblo.

b) PROCEDIMIENTOS CONSULTIVOS DE SANCIÓN POLÍTICA SOBRE LOS CARGOS DE MANDATO POPULAR

Ciertamente, bajo un esquema del paralelismo de las formas, el ordenamiento jurídico costarricense prevé la figura de la revocatoria del mandato; empero este aspecto solo se encuentra disponible para los puestos de elección popular correspondientes a las alcaldías de los gobiernos locales y su eficacia jurídica depende de presupuestos específicos dados por el Código Municipal. Sobre este procedimiento en particular, la Sala Constitucional (2004) dispuso en la sentencia n.º 11608-2004, lo siguiente:

Este mecanismo es el único instrumento de control político previsto en nuestro ordenamiento que puede tener como efecto inmediato y definitivo la revocatoria de un puesto de elección popular; y a tal efecto, esta Sala echa de menos que no se extienda a los demás funcionarios de elección popular—Presidente de la República, Vicepresidentes, diputados, regidores y síndicos—, por constituir —se reitera—una manifestación de la democracia participativa, como característica esencial de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

Esto implica que, si bien el régimen democrático del sistema político le otorga al pueblo las facultades participativas de elegir a sus representantes, lo cierto es que no necesariamente se las designa de igual forma para destituirles; dado que la única posibilidad para llevar a cabo esa pretensión es en el caso de las alcaldías municipales. No obstante, de ningún modo este

procedimiento de revocatoria del mandato atiende a las pautas de un debido proceso que se corresponda por la infracción de alguna norma o porque la actuación de la persona que ocupa el cargo se subsuma en algunas de las causales establecidas legalmente.

Es decir, el mecanismo revocatorio es una respuesta de carácter político para que sea el pueblo quien destituya, y que deriva en un retiro consecuente de la credencial para el mandato popular, con o sin causal previa, a quien se ha electo y designado para el puesto de la alcaldía. Aun cuando este mecanismo se hiciera extensivo al resto de cargos de elección popular, no resultaría jurídicamente admisible estimarlo como un procedimiento sancionatorio o de carácter disciplinario, pues no consiste necesariamente en una vía con garantías procedimentales y tampoco se acciona como resultado de la aparente comisión u omisión de faltas en el ejercicio del cargo.

C) PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS DE SANCIÓN POLÍTICA SOBRE CARGOS DE MANDATO POPULAR

Similar caso ocurre con las sanciones y los reproches políticos derivados de un control legislativo desde el congreso: de conformidad con el inciso 23 contenido en el artículo 121 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa cuenta con las facultades normativas para llevar a cabo investigaciones especiales, a través de comisiones nombradas al efecto, con el fin de que realicen las pesquisas e indagaciones tendientes a cumplir el fin para el cual fueron designadas. La culminación de su labor se presenta con la rendición de un informe de investigación que puede (o no) conducir a relaciones de hechos sobre aparentes faltas cometidas por personas que ocupan cargos de elección popular y que podrían ser remitidas a las órdenes de instancias judiciales.

Hay 2 particularidades en este tipo de mecanismo: a) en primer lugar, lo establecido en el dictamen y las demás disposiciones que al efecto emanen desde el Congreso no tienen ninguna consecuencia jurídica, únicamente tienen el carácter de reproche político, y b) de conformidad con la jurisprudencia constitucional, se ha establecido que en razón de las particularidades de este tipo de investigaciones, no debe atenderse necesariamente el cumplimiento del debido proceso en virtud de que no se trata de un procedimiento disciplinario, aunque sí es dable la vigilancia a garantías mínimas como el derecho de abstención y de hacerse acompañar por una persona profesional en derecho. En la sentencia 7215-2000, la Sala Constitucional dispuso sobre estos aspectos lo siguiente:

Las comisiones no pueden juzgar ni imponer penas a persona alguna, función propia del Poder Judicial, pues de lo contrario se constituirían en Tribunales Especiales, creados para el juzgamiento de un caso particular. Lo anterior, permite concluir que dichas Comisiones no realizan funciones jurisdiccionales y, por ello, no se les ha conferido el poder de juzgar e imponer sanciones. Son órganos de carácter político -no judicial- cuya actividad principal consiste en la recolección de información, de la cual, por sí sola, no se derivan consecuencias jurídicas de ningún tipo para los servidores públicos o los particulares.

A la luz de lo que inicialmente se expuso en cuanto a la teoría de O'Donnell (2001), estos últimos dos mecanismos (revocatoria e investigación legislativa) fungen como canales de *accountability* horizontal cuando se trata de la persecución e indagación de aparentes faltas contra el ejercicio de la función pública por parte de quienes ocupen cargos de elección popular; sin embargo, no menos cierto es el hecho de que ninguno de estos mecanismos atiende en sentido estricto a la garantía procedimental de una gestión disciplinaria y estrictamente jurídico-sancionatoria, pues su contenido esencial versa en torno a una dimensión de reproche político.

d) PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE CARGOS DE MANDATO POPULAR

En este acápite se pretende realizar una identificación clara, distintiva y contrastada de la manera en la que cada uno de los puestos de elección popular recibe un tratamiento diferenciado cuando corresponde ejercitar una gestión disciplinaria en perjuicio de quien representa un mandato popular y, además, debido a la causal que se haya eventualmente infringido.

Sobre esto, es importante señalar que las disyuntivas contemporáneas esclarecidas a través de la jurisprudencia dejan entrever que la instrucción y la sanción de los procedimientos disciplinarios incoados en contra de personas que ocupan cargos de elección popular incluso han sido objeto de conflictos de competencia entre el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y los gobiernos locales.

La omisión legislativa de establecer de manera unificada un procedimiento o un órgano específico ha derivado en el hecho de que cada puesto de representación popular cuenta con un órgano instructor y un órgano decisor distinto de la reserva constitucional o legal y en atención de la falta que se investigue. Para ello, de seguido se esboza cuáles son cada uno de estos procedimientos con sus respectivas particularidades.

i. PROCEDIMIENTOS DE INSTRUCCIÓN Y SANCIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Debido al numeral 220.f del Código Electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones ejerce función jurisdiccional en la tramitación y resolución de las cancelaciones o retiros de credenciales respecto de las personas que ocupan cargos de elección popular. Este procedimiento se inicia, de conformidad con el artículo 254 del mismo cuerpo normativo, a gestión de parte; ello implica que, necesariamente, los procedimientos que lleva a cabo el TSE son accionados en atención a denuncias y no por una tramitación oficiosa.

Las causales respecto de las que se acciona un procedimiento disciplinario y es instruido y sancionado por parte de esta jurisdicción son las siguientes, según el Código Electoral (2009):

ARTÍCULO 258.- Cancelación de credencial por ausencia. Si la solicitud de cancelación de credenciales se sustenta en la ausencia injustificada de algún funcionario municipal de elección popular, según lo dispuesto en el Código Municipal, el concejo municipal enviará al Tribunal, junto con la solicitud de cancelación de credenciales, una certificación en la que se indiquen las fechas exactas en que el funcionario(a) se ausentó. El Tribunal dará audiencia por el término de ocho días, a fin de que el funcionario justifique la ausencia o manifieste lo que considere conveniente a sus intereses. Solo se decretará la apertura del procedimiento administrativo, cuando dicho funcionario exprese, en esa oportunidad, su oposición.

Además de lo anterior, la jurisprudencia del TSE ha sido consistente en la gestión de procedimientos sancionatorios con resultado de cancelación de credenciales cuando se presenta la carencia sobreviniente de uno de los requisitos legales o constitucionales para el ejercicio del puesto. Concretamente, este supuesto ocurre en los puestos de representación a nivel municipal, ya que el requisito que podría variar después de la declaratoria de elección es el del domicilio de la persona que ocupa el cargo de elección popular.

Nótese que esto ocurre en los puestos municipales de elección debido a que en el caso de la Asamblea Legislativa y de la presidencia de la república, los requisitos para ocupar esos puestos son invariables en el tiempo: a) la condición de la edad es un rasgo biológico inmodificable; y b) la condición de costarricense por nacimiento tampoco puede ser variada por tratarse, también, de un hecho vital. Lo que sí podría variar sería la condición de costarricense por naturalización, en el caso de un proceso judicial de lesividad en el que se demuestre la existencia de defectos o vicios administrativos respecto del otorgamiento de la condición de costarricense por naturalización.

Los únicos puestos que precisan como requisito legal el hecho de residir en el mismo cantón o distrito donde se ejerce el puesto son los municipales; razón por la cual no se tramitan ante el TSE procedimientos sancionatorios encausados a retirar las credenciales de personas diputadas o de la presidencia de la república por haber sobrevenido un cambio en su domicilio.

En los supuestos antes dichos, es el propio Tribunal Supremo de Elecciones quien instruye el procedimiento y, en caso de acreditarse los hechos, aplica la sanción del retiro o cancelación de las credenciales de la persona que los hubiere cometido. Sobre la recurribilidad de esa disposición en garantía de la segunda instancia, existe conflicto jurídico para su determinación. Por una parte, en la sentencia 17833-2014, la Sala Constitucional (2014) dispuso lo siguiente en el análisis de un caso concreto:

Si la sanción es la cancelación de credenciales, la actuación posterior del Tribunal Supremo de Elecciones, la sanción administrativa de pérdida de credencial impuesta por el Tribunal Supremo de Elecciones puede ser objeto de fiscalización ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conforme al artículo 49 Constitucional.

Se advierte que el anterior pronunciamiento es un caso específico acerca de una interpretación conforme en el análisis de la *Ley contra el acoso y el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia*, sin que ello implique en modo alguno que su aplicación es una regla jurídica subsumible a otras causales.

No obstante, el propio TSE sigue la tesis minoritaria de los magistrados Cruz Castro y Armijo, en el entendido de que un acto jurisdiccional de ese órgano no puede ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa, pues los procedimientos de cancelación de credenciales de personas que ocupan puestos de elección popular son actos de naturaleza electoral, en tanto se encuentra de por medio no solo esa cancelación, “sino por el hecho de que, en el mismo acto, se designa a quien asumirá el cargo que queda vacante, reconociendo la voluntad popular expresada originalmente por una comunidad” (Sala Constitucional, 2014).

Adicionalmente, el voto salvado de referencia indica que esa potestad deriva de otra anterior de naturaleza eminentemente electoral, como lo es la declaratoria de elección en un cargo público y, desde este punto de vista, esa decisión está amparada por la potestad atribuida de forma exclusiva y excluyente al TSE por la propia Constitución Política en sus artículos 9, 99 y 102 inciso 3.

Empero, existe un elemento por adicionar: las resoluciones del TSE adquieren autoridad de cosa juzgada material y, por ende, a su criterio no pueden ser revisadas ni suspendidas por ninguna autoridad judicial y prevalecen, por imperio de Constitución, sobre cualquier disposición que pueda adoptar cualquier otro juez de la república. Además, por medio del voto 3639-2012 de la Sala Constitucional (2012) se estableció:

El legislador determinó incluir dentro de la jurisdicción electoral la citada cancelación, por lo que este Tribunal, en la vía de amparo, no puede cuestionar ese acto. Ahora bien, lo anterior no significa que el acto que se impugna esté exento de control, pues puede ser revisado a través del amparo electoral, en cuyo caso, y para garantizar el principio de juez natural, quienes participaron en la imposición de la sanción no podrían conocer de citado recurso. En todo caso, si el Tribunal Supremo de Elecciones declinara la competencia en este asunto, la Sala Constitucional tendría que asumir la competencia.

De manera posterior a esta discusión, el TSE emitió el Decreto n.º 5-2016 denominado “Reglamento de la sección especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contencioso-electorales de carácter sancionatorio”. Por medio de este órgano integrado por magistraturas electorales, se pretendió que fuese, dentro del procedimiento jurisdiccional a su cargo, un órgano de instancia integrado por jueces electorales para establecer una fase adicional que garantizara a todos los funcionarios de elección popular (no solo a los municipales) y a los eventuales actores de denuncias contra ellos la posibilidad de presentar un recurso de reconsideración que permitiera un amplio reexamen de la cuestión por magistrados electorales diferentes a los que dictaron la primera sentencia, tal y como lo exige el bloque de convencionalidad. En la resolución 3461-M-2017, el Tribunal Supremo de Elecciones (2017) dispuso lo siguiente:

En razón de lo anterior, este Tribunal interpreta que la Sección Especializada es competente para conocer de las solicitudes de cancelación de credenciales que se presenten contra cualquier funcionario de elección popular, independientemente de si se trata de puestos de los gobiernos nacional o local.

Según se desprende de lo expuesto hasta ahora, ciertamente la última década ha dejado entrever conflictos de competencia y discusiones sobre el órgano al que le corresponde jurídicamente atender la revisión de una cancelación de credencial. Es importante añadir que, por una acción de inconstitucionalidad incoada en contra del reglamento de la Sección Especializada del TSE, todos los procedimientos gestionados ante esa instancia tienen una orden suspensiva únicamente en cuanto a su resolución, según consta en el auto del 11 de setiembre de 2019 tramitado bajo el expediente 19-012605-0007-CO y que corresponde a la resolución que admitió para estudio la acción de inconstitucionalidad en cuestión. Esto quiere decir que las gestiones de sanción en perjuicio de personas que ocupan cargos de elección popular, que correspondan a procedimientos de carácter contencioso-electoral, pueden estar en curso ante la Sección Especializada, pero no ser resueltos por ese órgano hasta tanto se resuelva la acción de inconstitucionalidad que conoce la Sala Constitucional.

El resto de los procedimientos que no son contenciosos o en los cuales no figura oposición, como lo es el caso de las renunciaciones, las ausencias injustificadas sin objeción ni apersonamiento de la persona investigada y las defunciones sí están siendo atendidas y conocidas por el Tribunal Supremo de Elecciones en virtud de que el objeto del procedimiento no exige necesariamente la garantía de una doble instancia (no hay disputa o contención).

ii. PROCEDIMIENTOS DE INSTRUCCIÓN POR PARTE DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SANCIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Sobre este tema, incluso la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) analizó algunas perspectivas en cuanto al funcionamiento y el estado actual de los actos públicos que podrían representar una lesión a la probidad en el ejercicio de cargos de elección popular. En el estudio económico para Costa Rica, la OCDE (2015) señaló lo siguiente en cuanto al rol que tiene la Contraloría General de la República sobre el procedimiento de investigación, determinación y sanción de la responsabilidad administrativa relacionada con faltas en perjuicio de la hacienda pública:

Además del control ex ante, la CGR también lleva a cabo un control ex-post. En este sentido, la Contraloría examina la forma en que las entidades gastan los fondos públicos y determina si se ajustan a la ley. La CGR en Costa Rica, así como en Brasil, Chile, Italia, Portugal y España, tiene la facultad de imponer sanciones administrativas a los responsables de cometer actos ilegales en el manejo de fondos y patrimonio público. Sin embargo, las partes interesadas mencionan que los controles ex post/ son limitados y que la CGR debe reforzar este rol. Además, pueden surgir riesgos por aprobar primero y realizar la auditoría después, así como por aprobar el uso de excepciones. (p. 30)

Como se observa, la Contraloría General de la República cuenta con un papel dicotómico en los procedimientos vinculados a responsabilidad administrativa cuando se trata de presupuestos relacionados con perjuicios en contra de la hacienda pública. En primer lugar, ejerce un mandato legal de control previo en cuanto a sus funciones y facultades de investigación en materia de auditoría al presupuesto público. En segundo lugar, con base en los hallazgos de eventuales irregularidades cometidas en perjuicio de la hacienda pública, cuenta con facultades legales especiales dentro de los procedimientos administrativos para la instrucción y la sanción por responsabilidad para cargos de elección popular y demás funcionarios en general.

En adición a los supuestos que tramita el Tribunal Supremo de Elecciones, existe la posibilidad normativa de que la competencia de la instrucción le corresponda a la Contraloría General de la República (CGR). Concretamente, se trata de la disposición contenida en el artículo 29 del Código Electoral. Según lo ordena el artículo de cita, existe una competencia exclusiva de la Contraloría General de la República para instruir los procedimientos tendientes a sanción cuando acontece la presunta comisión u omisión de faltas en perjuicio del sistema de control interno y de la hacienda pública. Nótese, además, que esta disposición específica hace remisión al articulado de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en particular sobre los numerales 68 y 73 de tal cuerpo normativo.

En este caso, no ha existido discusión respecto de la materia: tanto el TSE como la CGR reconocen la competencia ineludible de que es a esta última instancia a la que le compete la instrucción de los procedimientos sancionatorios relacionados con infracciones a la hacienda pública o en perjuicio de los mecanismos de control interno en las instituciones. No obstante, hasta el año 2019 ni la Contraloría General de la República, ni el Tribunal Supremo de Elecciones aplicaban de forma directa las sanciones en los casos que correspondía, pues se le remitía al concejo municipal de la localidad para que se procediera de esa forma. Lo anterior, como consecuencia de que hasta ese año era criterio acogido por el TSE su incompetencia para aplicar sanciones que no consistieran en un retiro de credencial, como lo podría ser una suspensión sin goce de salario.

Empero, a través de un proceso contencioso administrativo accionado por una persona que ocupaba un puesto de elección popular, el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) dispuso la anulación de todas las resoluciones del TSE en las cuales ese órgano señalaba la incompetencia de aplicar las sanciones y, en su lugar, estableció lo siguiente:

Se deberá ordenar la anulación de las resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones en las que se declaró incompetente para ejecutar las sanciones ordenadas por la Contraloría General de la República en los procedimientos administrativos incoados contra el señor Navarro Umaña al tratarse de una sanción de suspensión y no de cancelación de credenciales. Además, se deberá ordenar en sentencia al órgano electoral proceder de inmediato a la ejecución de las recomendaciones vinculantes dispuestas en los actos finales seguidos contra el actor.... Se declara que compete al Tribunal Supremo de Elecciones ejecutar la suspensión de credenciales de los Alcaldes Municipales. Se ordena al Tribunal Supremo de Elecciones que, de manera inmediata a

la firmeza de esta sentencia, proceda a la ejecución de las recomendaciones vinculantes dispuestas en los actos finales de los procedimientos administrativos seguidos. (2015, resolución 047-2015-VII)

Este fallo fue impugnado ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y, en el año 2019, ese despacho judicial señaló que la recomendación vinculante emitida por la CGR se dirige al TSE, para que sea este en su condición de administrador y no de juez, quien imponga o aplique la sanción. En la sentencia n.º 44-2019 del TSE (2019), se estableció lo siguiente:

Según el artículo 259 del Código Electoral, la específica potestad de imponer la sanción de cancelación de credenciales (entre ellas se entiende la del alcalde), por afectación al Sistema de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública (compresivo de la LOCGR, de la LCCEIFP, y de la Ley General de Control Interno) corresponde al TSE. Esa sanción de cancelación de credenciales no tiene como motivo uno de carácter electoral, no obstante, sí incide sobre la credencial misma cuyo origen sí es la elección popular y su declaratoria, y por ello se entiende que el legislador, a pesar de que el motivo es ajeno al tema electoral, igualmente atribuyó la potestad de imponerla al TSE. Se acoge la defensa de acto no susceptible de impugnación respecto de la resolución del TSE 1902-E7-2012 del 8 de marzo de 2012, y por ende se deniega la pretensión de nulidad en lo que se dirige en su contra. Consecuentemente, se rechaza también las pretensiones principales para que se declarase al Tribunal Supremo de Elecciones competente para suspender sin goce de salario al alcalde y se le ordenase proceder a ello.

Como un aspecto adicional de análisis en el mes de mayo de 2009 la Contraloría General de la República había planteado de manera formal un conflicto constitucional de competencias ante la Sala Constitucional. Lo anterior, porque a criterio de la CGR, el resultado de la investigación realizada por ese órgano no requería de mayor ejecución más que el propio acto o resolución del informe final levantado al efecto.

Sobre esto, el conflicto de competencias constitucional se formuló en razón de que, a criterio del TSE, la Contraloría General de la República no contaba con facultades suficientes para ello, de manera que le correspondía al Tribunal Supremo de Elecciones proceder con la unificación jurídica sobre la procedencia de la pretensión sancionatoria del órgano contralor. En este sentido, la Sala Constitucional (2009) conoció el conflicto y lo evacuó de la siguiente forma por medio de la resolución n.º 8920-2009:

Si bien la Contraloría General de la República para cumplir con su competencia constitucional originaria y básica de “vigilar la Hacienda Pública”, puede realizar auditorías o instruir procedimientos administrativos para determinar el cumplimiento de las normas jurídicas y financieras de la contratación administrativa y la responsabilidad de los funcionarios públicos que hayan cometido alguna infracción o lesión a la Hacienda Pública, sus componentes o su ordenamiento de fiscalización y control, está en ello limitada...

El encargado de imponer y ejecutar la sanción es el órgano competente del sujeto pasivo, quien en último término es el encargado de ejercer la potestad disciplinaria o sancionadora sobre el funcionario público, con todas las posibilidades que tiene éste de utilizar los medios de impugnación en sede administrativa o, incluso, si lo estima necesario de acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Contraloría General de la República no sustituye a la administración activa competente en el dictado del acto administrativo final sancionador, simplemente, a través de la instrucción de un procedimiento administrativo y de su recomendación vinculante. A todo esto, cabe concluir que es entonces el Tribunal Supremo de Elecciones, al que se le atribuye la competencia de discernir sobre el asunto eminentemente electoral para interpretar el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General.

Como se observa, a la fecha han quedado claros 2 aspectos jurídicos en la tramitación de este tipo de sanciones. Por una parte, la jurisprudencia ha sido la encargada de aclarar aquellas zonas de conflicto en las que se han presentado discusiones sobre la determinación de la competencia sancionatoria.

No consta que se hayan presentado conflictos relacionados con la competencia de la fase de instrucción del procedimiento sancionatorio. Hasta no resolverse la acción de inconstitucionalidad planteada en contra de la Sección Especializada del TSE, se mantiene suspendida la resolución (no así la tramitación) de los procedimientos sancionatorios de carácter contencioso seguidos en contra de personas electas popularmente.

iii. PROCEDIMIENTOS DE INSTRUCCIÓN Y SANCIÓN POR PARTE DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

Hasta ahora se ha realizado un detalle sobre los procedimientos cuya tramitación tiene reglas especiales en la materia y en la sanción; sin embargo, como en forma reiterada se ha señalado, cualquier cargo de elección popular está dentro de los alcances normativos del régimen disciplinario y sancionatorio que atañe a la función pública. Así, por ejemplo, puede presentarse la posibilidad de que una determinada convención colectiva de trabajo suscrita por una municipalidad o un reglamento interno de algún gobierno local incluyan conductas u omisiones que se tipifican y enlistan como causales de responsabilidad disciplinaria. Ante esos casos, considerando la reserva constitucional y legal que existe para la fijación del retiro de credenciales como sanción administrativa, lo usual es que las normas reglamentarias y demás disposiciones contengan sanciones como las que alcanzarían a cualquier otra persona en la función pública: suspensión sin goce de salario, amonestaciones, llamadas de atención, etc.

En ese sentido, debido a que únicamente existe reserva legal y constitucional para el TSE en la tramitación sancionatoria relacionada con las cancelaciones de credenciales, la práctica ha demostrado que son los propios concejos municipales quienes llevan a cabo los procedimientos de instrucción y sanción disciplinaria en contra de sus miembros. En algunas ocasiones la fase de instrucción es llevada por una asesoría legal externa contratada al efecto; en otras ocasiones

se presenta la posibilidad de que una comisión *ad hoc*, conformada para ello con personas que integran el concejo, lleven a cabo la fase de instrucción.

Lo que sí resulta claro es la exigencia y obligación que atañe a las personas involucradas en el procedimiento de instrucción y sanción de excusarse cuando haya motivos válidos para considerar que se compromete su imparcialidad. Este es el caso de la *Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia*, la cual señala en el artículo 26 lo siguiente:

Sanciones para las personas electas popularmente. Las sanciones para las personas electas popularmente serán: ...

- b) A los alcaldes (esas), intendentes y suplentes: ...la sanción será la amonestación escrita, la suspensión o la pérdida de la credencial de conformidad con el inciso e) del artículo 18 del Código municipal, una vez instruido el procedimiento administrativo ordenado por el concejo municipal para que se imponga la sanción correspondiente.
- c) A las regidoras, (es) y suplentes... la sanción será la amonestación escrita, la suspensión o la pérdida de la credencial, de conformidad con el inciso e) del artículo 24 del Código municipal, una vez instruido el procedimiento administrativo ordenado por el concejo municipal para que se imponga la sanción correspondiente.
- d) A las síndicas (os), municipales, suplentes y a las demás personas elegidas popularmente en el nivel de gobierno local: ...será la amonestación escrita, la suspensión o la pérdida de la credencial, de conformidad con lo establecido en el Código municipal, una vez instruido el procedimiento administrativo ordenado por el concejo municipal para que se imponga la sanción correspondiente.

Según se observa, pueden existir normas específicas que de igual forma le encomienden al concejo municipal de manera exclusiva la instrucción y sanción de las personas que ocupan puestos de elección popular a nivel del gobierno local. No obstante, también debe resaltarse que le corresponde a este órgano, por defecto, conocer de cualquier otra causal cuya sanción no se relacione necesariamente con las cancelaciones de credenciales y que tampoco verse sobre infracción del ordenamiento en materia de hacienda pública o control interno. En este caso, es en el informe final de la Contraloría General de la República donde se indica si la aplicación concreta de la sanción corresponde o no al Tribunal Supremo de Elecciones.

A modo de resumen, las principales vías a través de las cuales es posible canalizar la responsabilidad administrativa, según sea la ley aplicable y el procedimiento que corresponde, pueden reflejarse en la tabla 1.

Tabla 1

Distribución de las instancias con competencia dentro del procedimiento administrativo, según las fases y el tipo de falta administrativa

Tipos de faltas	Instrucción	Sanción	Ejecución
Faltas contra la hacienda pública sancionadas con retiro de credencial	Contraloría General de la República	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones
Faltas contra la hacienda pública sancionadas sin retiro de credencial	Contraloría General de la República	Contraloría General de la República	Tribunal Supremo de Elecciones
Carencia sobreviniente de requisitos (no contencioso)	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones
Faltas administrativas sancionadas con el retiro de la credencial	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones
Faltas administrativas con sanción distinta a pérdida de credencial y lesión distinta a la hacienda pública.	Concejo municipal	Concejo municipal	Oficina de Recursos Humanos de la Municipalidad

Nota: Elaborado a partir del Código Municipal, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Código Electoral y jurisprudencia electoral.

Es importante precisar que, debido a las omisiones normativas encontradas para otros puestos, la distribución indicada en la tabla 1 solamente resulta materialmente aplicable en todos sus aspectos para los puestos que corresponden al gobierno municipal. Dadas las imposibilidades vinculadas a otros cargos, como se expondrá a continuación, estas disposiciones encuentran dificultades de aplicación para cargos como las diputaciones de la Asamblea Legislativa o la presidencia de la república.

e) OTROS PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS Y DIFICULTADES EN SU APLICACIÓN

La diversidad en las modalidades de representación popular que habilita el sistema político costarricense para el ejercicio activo de la democracia también va de la mano con una serie de dinámicas de sujeción e independencia relacionadas con los poderes públicos del Estado. De esta manera, si bien no ocurre necesariamente así en el caso del gobierno local, tanto la Asamblea Legislativa como la presidencia de la república son dependencias a cuyos cargos les alcanza el rango de supremo poder de la república.

Como una consecuencia de ello, la imposición sancionatoria no solo se vuelve dificultosa debido al alto rango constitucional vinculado a estos puestos, sino también en razón de la eventual gestión de los procedimientos con motivo de poder asegurar un principio fundamental del derecho: solamente aquella instancia de superior jerarquía puede disciplinar y sancionar a sus instancias subalternas. No sería posible, por ejemplo, que la persona que ocupe un ministerio llegase a aplicar la sanción en perjuicio de quien ocupe la presidencia de la república; mucho menos sería posible pensar en que la dirección ejecutiva de la Asamblea Legislativa ejerza potestad sancionatoria respecto de quienes ocupan una diputación.

Es por ese motivo que en las líneas siguientes se expondrán algunas circunstancias de corte jurídico que tienen dificultades en su implementación debido a razones que también son de carácter político.

- Presidencia de la república

¿Quién sanciona a la persona que se encuentre en ejercicio de la presidencia de la república si comete la infracción disciplinaria de llegadas tardías o de 2 ausencias injustificadas en el mismo mes? La respuesta a esa interrogante no está contemplada en la Constitución Política y, si por aplicación supletoria se revisa la normativa de rango legal o reglamentario, existiría una imposibilidad material de ejercer la gestión disciplinaria por el simple hecho de que no hay un puesto de rango superior respecto de la presidencia de la república que pueda imponer sanciones distintas a aquellas relacionadas con el retiro de la credencial. Además de ello, si bien la propia Constitución establece que la figura presidencial y sus respectivos ministerios serán responsables durante el ejercicio del cargo y hasta por un periodo posterior de 4 años después de haber cesado en sus funciones, lo cierto es que a la fecha y desde la entrada en vigencia de la actual Constitución, no consta que a ninguna persona que hubiese ocupado la presidencia de la república se le haya impuesto sanción administrativa a partir de este fundamento normativo.

Ciertamente la historia contemporánea del país ha demostrado el uso de las instancias jurisdiccionales para realizar ese tipo de control de cara a los casos de corrupción; sin embargo, debido a que el caso que ocupa a este trabajo académico no versa sobre responsabilidad civil o penal, tal campo de estudio sería atendible en otra oportunidad. Además, el uso de la justicia penal respecto de cargos de elección popular es un fenómeno sociopolítico y jurídico que se estudia bajo la denominación del *lawfare*, que consiste en la siguiente explicación:

Es el uso indebido de instrumentos jurídicos para fines de persecución política, destrucción de imagen pública e inhabilitación de un adversario político. Combina acciones aparentemente legales con una amplia cobertura de prensa para presionar al acusado y su entorno (incluidos familiares cercanos), de forma tal que este sea más vulnerable a las acusaciones sin prueba. El objetivo: lograr [sic] que pierda apoyo popular para que no disponga de capacidad de reacción. (Vollenweider y Romano, 2017, p. 1)

En razón de ello, podría afirmarse que eventualmente las imposibilidades o dificultades jurídicas de una sanción administrativa en perjuicio de la presidencia de la república se han canalizado en los términos que señala la doctrina: un uso del *lawfare*, ejercicio de las vías judiciales como respuesta inmediata a la eventual comisión de faltas contra la función pública e impunidad en faltas de menos calado, como puede ser el caso de las ausencias injustificadas.

- Asamblea Legislativa

Según se detalló en páginas anteriores, la dificultad que presenta actualmente la Asamblea Legislativa tiene que ver con un aspecto de autorregulación y la viabilidad política que endilga esa circunstancia. A través de la sentencia 11352-2010, la Sala Constitucional plasmó con claridad las posibilidades de que cualquier persona diputada sea sancionada en el régimen administrativo; con la salvedad de que, si la sanción será el retiro de credencial, ello deberá aprobarse por vía de reforma constitucional. En caso de que la causal tenga como consecuencia cualquier otro tipo de sanción administrativa, puede ser aprobada por vía reglamentaria o legal. Actualmente la Asamblea Legislativa tramita 2 proyectos de ley para este fin; sin embargo, ambos fueron objetados por el Tribunal Supremo de Elecciones al momento en que le efectuó la consulta correspondiente sobre las iniciativas legislativas. Mediante la sesión ordinaria 82-2019, el pleno de las magistraturas electorales señaló, respecto del Proyecto de Ley n.º 21515, lo siguiente:

Conforme a lo expuesto, se tiene que, una vez recibida la recomendación de la cancelación de la credencial de un diputado -acordada por el Plenario Legislativo- por una supuesta infracción al deber de probidad, el asunto será analizado por la Sección Especializada que, en carácter de órgano jurisdiccional, revisará la legalidad de las actuaciones y otorgará audiencia por escrito al interesado, luego de lo cual se pasaría a la resolución del caso en primera instancia y, si se interpone recurso, la sentencia podría ser revisada por el Pleno propietario del TSE, jueces electorales que en definitiva resolverían la cuestión. Como puede observarse, la calificación del procedimiento que llevaría a cabo este Tribunal como uno administrativo y la posibilidad de recurrir las resoluciones de los jueces electorales ante la jurisdicción contencioso-administrativa son cláusulas de la iniciativa que transgreden el bloque de constitucionalidad, situación que obliga a objetar el proyecto de ley. (TSE, 2019)

A su vez, en la sesión ordinaria 116-2020, el Tribunal Supremo de Elecciones también objetó un texto sustitutivo del proyecto de ley tramitado bajo el expediente antes citado. En el pronunciamiento del TSE (2020), se estableció lo siguiente:

Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere respetuosamente a la Asamblea Legislativa valorar un diseño en el que el trámite para el juzgamiento de diputados -por eventuales faltas al deber de probidad- contemple que sea la propia Asamblea, a través de alguno de sus órganos y luego de la investigación preliminar llevada a cabo por la Procuraduría de la Ética Pública, el que investigue y lleve a cabo el procedimiento correspondiente, instancia que rendiría un informe o dictamen al Plenario Legislativo y este, con base en los hallazgos de la fase de instrucción, adopte la sanción correspondiente; eso sí, si se

considera que la falta amerita la cancelación de la credencial, entonces lo acordado en la sede Legislativa se entendería como una recomendación y el asunto deberá pasar a esta Autoridad Electoral para que, en su condición de juez especializado, haga un control de legalidad de las diligencias y se pronuncie, en definitiva, sobre la remoción o no del diputado investigado. De igual modo, en cumplimiento de las exigencias del parámetro convencional, se recomienda dejar establecido en la ley que, en sede electoral, habrá un primer pronunciamiento (que corresponderá a la Sección Especializada) contra el que se puede ejercer un recurso de reconsideración (ante el Pleno de Magistrados propietarios de este Tribunal).

Lo que hasta ahora ha impedido un diseño normativo congruente con el régimen de responsabilidad que busca sancionar a las personas diputadas es la configuración de un procedimiento que satisfaga los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad, así como el resguardo a los derechos fundamentales en virtud de que, como se ha referido en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo académico, se trata de la sanción de representantes que ejercen un mandato popular.

Podría afirmarse, entonces, que en el caso de los puestos de elección popular correspondientes al órgano legislativo existe un consenso en cuanto a la necesidad de estipular faltas; empero, la habilitación por vía de jurisprudencia para que se consignen en vía de reglamento o ley no necesariamente ha dado pie a su promulgación. Además, no hay un consenso jurídico aún acerca del procedimiento que debería seguirse para cumplir con la fase de instrucción y sanción en el caso de las diputaciones.

- Gobierno municipal

El caso de los cargos de elección popular que se ejercen en el plano municipal es, justamente, el que menos dificultades de implementación presenta en lo que respecta a sanción disciplinaria. Tal como se ha señalado en los apartados anteriores, el desarrollo jurisprudencial de distintos tribunales ha permitido consolidar mecanismos e implementar procedimientos que, si bien están previstos en leyes específicas, su desarrollo ha requerido aclaraciones durante las últimas dos décadas para garantizar la conformidad de esos procedimientos administrativos con el bloque de constitucionalidad y convencionalidad, así como con los parámetros establecidos en la propia jurisprudencia.

Podría señalarse que los procesos revocatorios de mandato, habilitados en el país únicamente para la figura de la alcaldía, son también mecanismos de control o sanción respecto de este tipo de cargos de elección popular. No obstante, para ello también resultaría necesario hacer la precisión acerca del componente estrictamente político que resguarda ese proceso como mecanismo de participación ciudadana, y no necesariamente, como uno de corte sancionatorio-administrativo.

Como una de las afirmaciones que podrían también argumentarse, se encuentra el hecho de que la existencia de mecanismos jurídicos de control administrativo sobre las actuaciones de quienes ocupan cargos de elección popular en un gobierno local están más precisadas y más desarrolladas (a nivel jurisprudencial y normativo), en razón de que en este caso se trata de un *accountability* vertical: se ha institucionalizado una jerarquía política y jurídica respecto de los cargos de elección popular a escala municipal, que no presenta la misma situación sobre los puestos de representación legislativos o presidenciales. La jurisprudencia electoral, constitucional y de casación, en concordancia con la normativa aplicable, ha entendido y asumido que los gobiernos locales no enfrentan el rasgo de ser supremos poderes; razón que, como se ha vislumbrado en páginas anteriores, es la que en cierta medida ha dificultado la imposición de sanciones y el control de procedimientos administrativos por la responsabilidad en el cargo de elección popular.

i. ALCANCES DEL RÉGIMEN DE INMUNIDADES CONSTITUCIONALES

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 110 de la Constitución Política, las personas que ocupan diputaciones cuentan con un régimen de inmunidad según el cual, desde el momento en que han obtenido la declaratoria de elección y hasta que termine su período cuatrienal, no pueden ser privadas de libertad por causa penal. Asimismo, el artículo 115 de la carta magna señala que quien ejerza la presidencia y quienes ocupen las vicepresidencias de la república no son susceptibles de persecución ni juzgamiento, sino después de que, en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal.

Según se observa, ambas previsiones constitucionales que cobijan con un régimen de inmunidad a este tipo de puestos de elección popular, y que también resultan extensivas a otros cargos como las magistraturas son cláusulas enfocadas en el proceso penal y no necesariamente en cuanto a cualquier otro tipo de responsabilidad (judicial o administrativa).

De esta manera, trayendo a colación el artículo constitucional que establece la responsabilidad de quien ocupe la presidencia de la república mientras ejerza el cargo y hasta por un periodo de 4 años después de haber cesado en funciones, es posible argumentar y afirmar que el régimen de inmunidades constitucionalmente previsto no es aplicable a la responsabilidad administrativa. Consecuentemente, la tramitación de un procedimiento administrativo en el que se impute a quien ocupe la presidencia de la república, alguna de las vicepresidencias o una curul de la Asamblea Legislativa, no requiere de modo alguno el levantamiento de la inmunidad a la que hace alusión la redacción constitucional anteriormente expuesta.

De manera fehaciente, la Constitución Política limita esa inmunidad al campo de las causas penales, pues solamente en esa jurisdicción sería posible encontrar una pena privativa de libertad que tenga el potencial de limitar y restringir el ejercicio político de libertades civiles. No obstante, el régimen constitucional costarricense no prevé de ningún modo que tal cobija sea extensiva a la determinación de otros tipos de responsabilidad; sean estos en sede administrativa o judicial.

En ese sentido, no se considera que, a la fecha, las inmunidades constitucionales de las que gozan aquellos cargos de elección popular correspondientes a miembros de supremos poderes constituyan una barrera o un obstáculo en la investigación y eventual imposición de sanciones administrativas en contra de estas personas. De este modo, una propuesta o solución para el fortalecimiento del régimen de responsabilidad administrativa en el ejercicio de los puestos indicados no requiere especial examen o consideración sobre las inmunidades constitucionales aplicables, pues estas se limitan a la justicia penal en concreto.

4. CONCLUSIONES

a) DISEÑO NORMATIVO DIFERENCIADO

El estudio normativo, doctrinario y jurisprudencial ha permitido comprobar una hipótesis: la pluralidad normativa y procedimental a nivel jurídico, otorga un tratamiento diferenciado por parte del ordenamiento cuando se deben accionar mecanismos sancionatorios de carácter disciplinario en perjuicio de las personas que ocupan cargos de elección popular. Esto se ve especialmente contrastado entre el régimen municipal de representación popular en relación con el resto de los cargos que corresponden a miembros de supremos poderes.

A pesar de consistir en un mandato constitucional, las disposiciones normativas, administrativas y jurisprudenciales han ocasionado que el direccionamiento de estos procesos se canalice por vías diferenciadas y, además, que existan alternativamente sanciones con efecto dicotómico de corte político y de corte jurídico.

Debe enfocarse especial atención en este aspecto, si se analiza la fuente de la producción normativa que también incide sobre el diseño diferenciado del ordenamiento jurídico aplicable. En la mayor parte de las ocasiones, corresponde a la Asamblea Legislativa la facultad constitucional de producir las normas que serán motivo de responsabilidad; sea en rol de órgano legislador ordinario o de poder constituyente derivado. Además de lo anterior, podría también pensarse que los reglamentos internos de trabajo de los gobiernos locales, aprobados al efecto por sus concejos municipales, son otro ejemplo de la realidad pluralista que enfrenta la situación.

En atención a ello, señaló la magistrada Hernández López, en su voto salvado en torno a la sentencia que conoció la aplicabilidad sobre cargos municipales en relación con la *Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia*, que las experiencias que la existencia de la Corte IDH:

nos han permitido conocer, respecto del empleo de este tipo de mecanismos ajenos a los procesos plenamente jurisdiccionales, para dar cuenta de «políticos incómodos» y en general para mermar el ejercicio de disidencia política con la línea oficial de pensamiento estatal, todo en contra de nociones básicas de cualquier régimen liberal democrático. (Sala Constitucional, 2014, Resolución n.º 17833)

El régimen jurídico costarricense cuenta con un tronco común normativo para entablar los procedimientos bajo estudio: la Ley General de la Administración Pública; empero, a partir de lo investigado, se identifica que la deficiencia del ordenamiento radica en las imposibilidades de emplear estas bases procedimentales en cargos de elección popular cuya fijación está dada por rango constitucional. Esto es, cargos de la Asamblea Legislativa y de la presidencia de la república. Se trata de personas que no pueden ser disciplinadas con el procedimiento establecido en la referida ley, debido a que la cultura jurídica costarricense ha ralentizado las reformas necesarias para que, en el caso de las diputaciones, se cuente con mecanismos procedimentales y normas sustantivas que puedan dar pie a su sanción; en el caso de la presidencia de la república, ello obedece a que, en apariencia, la Ley General de la Administración Pública sí fue prevista en su momento bajo la lógica referida por García de Enterría (2004): el rey no puede hacerlo mal.

La principal conclusión en este sentido se orienta a la necesidad de actualizar la Ley General de la Administración Pública para que cuente con mecanismos normativos que puedan materializar el mandato constitucional, según el cual, quien ocupe la presidencia de la república será susceptible de responsabilidad administrativa (y otras) por un periodo de hasta 4 años después de haber cesado en el cargo.

Para el caso de las diputaciones, en la Asamblea Legislativa ya se tramitan proyectos de ley que buscan operacionalizar la reciente reforma constitucional para disciplinar a quienes ocupan una curul en este foro parlamentario. Sin duda, la necesidad fehaciente de seguridad jurídica obedece a décadas de omisión normativa que han perpetrado este vacío.

Costa Rica necesita un ordenamiento jurídico unificado que permita, en este aspecto en particular, sentar las bases para que la responsabilidad administrativa de cualquier persona al servicio de la función pública pueda ser determinada y sancionada sin importar del mecanismo de acceso a ese puesto: sea por reclutamiento y selección, o por una vía de representación y ejercicio de la voluntad popular.

Una salida posible al caso de la presidencia de la república es que quien ocupe alguna de las vicepresidencias actúe como órgano decisor en razón de que: a) las vicepresidencias no tienen una jerarquía laboral ni funcional respecto de la presidencia, pues se trata de puestos de elección popular designados en forma directa por el colegio electoral; y b) son puestos designados por una fórmula electoral sometida a escrutinio de la ciudadanía, con lo cual también revisten de carácter representativo. A la fecha, en el caso de las diputaciones, se sostiene la postura de que eventualmente sea el Directorio Legislativo el que se encargue de disciplinar a quienes ocupan una curul en la Asamblea, siempre y cuando no se trate de una sanción que derive en la pérdida o retiro de credencial. Si se está ante este último caso, solamente competiría a la Asamblea Legislativa la fase de instrucción y, posteriormente, al Tribunal Supremo de Elecciones la sanción, de conformidad con el bloque de convencionalidad y constitucionalidad aplicable.

b) INTERVENCIÓN JURISDICCIONAL MÚLTIPLE

Finalmente, se añade a este carácter de pertinencia la incorporación transversal de la sentencia del 8 de julio de 2020 en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en donde la Corte Interamericana sentó las bases convencionales aplicables al régimen sancionatorio que deben observar los ordenamientos de la región en el marco de los procesos disciplinarios en contra de personas que ocupan cargos de elección popular: según el órgano hemisférico de tutela, una autoridad administrativa no puede remover de su cargo a un representante popular, pues ello anula el principio de jurisdiccionalidad de la materia (un antecedente de este precepto se encuentra en la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela*).

Ello también es una oportunidad académica para analizar la conformidad del ordenamiento jurídico costarricense, las resoluciones jurisdiccionales emitidas hasta el momento y el funcionamiento interno del régimen sancionatorio, en relación con el reciente pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, máxime cuando órganos como el Tribunal Supremo de Elecciones se han opuesto a proyectos de ley en los que el Parlamento pretende, como instancia deliberante pero en ejercicio de la función administrativa, asignarse el régimen disciplinario absoluto de sus miembros; esa vía sería una franca contradicción al marco convencional (ver, sobre esto, la respuesta dada por el citado tribunal dentro del expediente legislativo n.º 22.226).

Como solución, con base en el expediente legislativo antes referido y en lo señalado por el Tribunal Supremo de Elecciones en los oficios STSE-1855-2019, STSE-1962-2019, STSE-2441-2020 y STSE-979-2021, se ha orientado un enfoque que busque el desarrollo de un procedimiento de instrucción llevado a cabo por parte de la Asamblea Legislativa y un retiro de credencial (aplicación de la sanción) ejecutado por el TSE.

Además de ello, de forma indirecta también podría establecerse que el control jurisdiccional a nivel convencional juega un rol importante en este aspecto. Por ejemplo, tienen un papel trascendental dos casos específicos conocidos en la historia reciente por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH). En el caso n.º 12888 accionado por Leopoldo López contra Venezuela y conocido por ese tribunal interamericano, se dispuso la exigencia convencional de que cualquier impedimento o retiro de la habilitación para ejercer cargos de elección popular o mandatos representativos debe necesariamente canalizarse a través de vías judiciales que cuenten con los mecanismos de tutela del debido proceso y de las garantías judiciales efectivas para ello. La Corte IDH estableció que, de ningún modo, resulta conforme al derecho de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos la separación, el retiro o la pérdida de credenciales para ejercer mandatos de representación, si no es una autoridad judicial quien impone la sanción.

En adición a ello, el caso de *Petro Urrego vs. Colombia* reiteró el criterio señalado en la sentencia convencional anteriormente indicada, bajo el entendido de que el artículo 23 de la convención no permite que un órgano administrativo pueda aplicar una sanción que implique una restricción a los derechos políticos de un funcionario público democráticamente electo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020).

A partir de estos elementos, se concluye, entonces, que en la determinación jurídica del órgano con competencia para imponer la sanción tiene un rol trascendental identificar cuál es la previsión sancionatoria que estima el ordenamiento para la causal que se pretende endilgar a la persona investigada. De esta forma, cualquier norma que establezca como sanción el retiro de una credencial para ejercer el mandato representativo deberá necesariamente canalizar un procedimiento que finalice con sentencia del Tribunal Supremo de Elecciones, conforme al ordenamiento constitucional y convencional aplicable.

Como conclusión en cuanto a este aspecto, se tiene que en todo momento la única posibilidad de dar cabal cumplimiento a las disposiciones del bloque de convencionalidad y de constitucionalidad, es reconociendo que solamente el Tribunal Supremo de Elecciones, actuando como juez y no como administración activa, podría aplicar sanciones específicas que se vinculen con el retiro de la credencial para los puestos de elección popular. En el resto de las sanciones, no se observa que haya o exista un motivo en particular por el cual debe respetarse esa regla, pues se trata de procedimientos administrativos que tendrían que culminar con imposiciones que no afectan el ejercicio de los derechos políticos, sino que consisten en consecuencias propias de la función pública que se está ejerciendo.

Ciertamente, la solución más ordenada para este tipo de casos consistiría en atribuirle el monopolio al Tribunal Supremo de Elecciones (actuando como administración y no como juez) de todas las fases de instrucción y de sanción para todos los cargos de elección popular. No obstante, ello desnaturaliza particularidades propias de los procedimientos administrativos y congestionaría de forma innecesaria la actividad administrativa del organismo electoral.

C) EFECTOS JURÍDICOS DIVERGENTES

El ordenamiento jurídico y el sistema político del país han previsto una serie de mecanismos tendientes al control sobre el ejercicio de los cargos públicos de elección popular, sin que estos tengan necesariamente las mismas consecuencias según la comisión de la falta y según el tipo de puesto que se ejerce. De esta manera, los elementos analizados dejan entrever la multiplicidad de posibilidades para que una eventual sanción sea eminentemente política y no tenga un efecto sobre el espectro jurídico o legal de las personas. Este es el caso de los procesos de investigación política llevados a cabo desde la Asamblea Legislativa o desde un concejo municipal, que se encuentran expresamente normados en sus respectivas normas de funcionamiento y tienen las atribuciones de llevar a cabo cualquier tipo de indagación especial relacionada con el ejercicio de un cargo público, pero que no tienen un carácter de procedimiento sancionatorio que trascienda el fin político y, consecuentemente, no están en la obligación de satisfacer garantías como el principio del debido proceso.

La conclusión general hasta ahora, de la mano con la comprobación de la hipótesis planteada, se orienta a entablar la necesidad de discutir acerca de la incidencia que el diseño normativo actual tiene respecto de un ejercicio probo de la función pública, cuando se trata de cargos que atienden a un mandato popular y representativo. Además, llevar a cabo las reformas legislativas mencionadas en los apartados anteriores para que el ordenamiento encuentre un grado mínimo de unificación que le permita hacer eficaz y efectivo el régimen de responsabilidad administrativa en la función pública con motivo de los cargos de elección popular.

Gabriel Negretto (2018) y Guillermo O'Donnell (1994) plantean este dilema en términos aplicados al caso latinoamericano: desde inicios de la década de 1990 y hasta los años recientes, mientras la democracia electoral tuvo un efecto expansivo en América Latina, también ha presentado dificultades de cumplimiento, en los hechos, con la rendición de cuentas horizontal que supone tener un sistema de separación de poderes y con la efectividad, eficiencia y eficacia de ordenamientos jurídicos que puedan canalizar de forma oportuna y acertada los procedimientos sancionatorios tendientes a determinar una responsabilidad en el ejercicio del cargo; lo anterior, poniendo en términos paralelos el componente sociopolítico que implican esos procedimientos en la pérdida de confianza ciudadana sobre la estabilidad institucional y la legitimidad de la representación política.

Se plantea, además, que el vacío de eficacia y de efectividad en el régimen de responsabilidad administrativa impide la sanción disciplinaria por parte de la Administración para algunos de los cargos; y, consecuentemente, que ello podría traducirse en que las actuaciones irregulares y conductas contrarias al ordenamiento se están canalizando por la vía de la jurisdicción penal como solución jurídica para evitar esa impunidad.

Este último aspecto se suma a la conclusión relacionada con los efectos jurídicos divergentes: hoy en día, se podría suponer que es más probable que un mismo tipo de conducta se judicialice penalmente cuando se trata de cargos no municipales (presidencia de la república, diputaciones de Asamblea Legislativa); *a contrario sensu*, si se está en el ejercicio de labores propias de un cargo de elección popular a nivel municipal, entonces, las probabilidades se dirigen y orientan en mayor medida a que pueda canalizarse tal irregularidad por la vía de un procedimiento administrativo. Lo anterior, como producto y consecuencia directa de las imposibilidades jurídicas para que la responsabilidad disciplinaria se sancione en cargos de representación que son distintos a los del gobierno local.

De comprobarse tal afirmación, entonces, el ordenamiento jurídico costarricense ha otorgado un tratamiento diferenciado a la determinación y sanción de la responsabilidad en el ejercicio de la función pública; esto es, ha hecho una distinción debido al cargo para emplear de forma selectiva la judicialización penal de las faltas contra la función pública, como una consecuencia derivada de las omisiones legales en el régimen administrativo de sanción disciplinaria para puestos específicos.

La correlación existente es la siguiente: el debilitamiento del presidencialismo (Negretto y O'Donnell), está dado que la efectividad y la eficacia del régimen administrativo para la determinación y sanción de responsabilidad disciplinaria por parte del ordenamiento en relación con los cargos de elección popular atinentes a la presidencia de la república. En el caso de los puestos legislativos, se valida la premisa *lex animata in terra*, pues a la fecha solamente la jurisdicción penal cuenta con mecanismos jurídicos suficientemente efectivos para investigar y sancionar actos irregulares cometidos por quienes ocupan una curul en la Asamblea Legislativa; a pesar de que, en el plano normativo, las inmunidades constitucionales se limitan al campo penal y no alcanzan al régimen de responsabilidad administrativa.

Referencias

Achoy, J. M. y otros (2018). *Estado actual de los controles legales a las conductas indebidas en la administración pública*. Investigación base para el Informe Estado De La Nación. En Desarrollo Humano Sostenible 2018 (n.º 24). <https://hdl.handle.net/20.500.12337/2964>

Constitución Política de Costa Rica [Const]. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011). Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia de 1 de setiembre de 2011, Serie C N.º 233. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/lopezmendoza.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2020). Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020, Serie C N.º 406. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf

Eberhardt, M. L. (2019). Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral? *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 16, 117-150. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>

García de Enterría, E. (2004). *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. Editorial Civitas.

Ley 7428 de 1994. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. 7 de setiembre de 1994.

Ley 7476 de 1995. Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia. 3 de marzo de 1995. La Gaceta n.º 45.

Ley 7794 de 1998. Código Municipal. 18 de mayo de 1998. La Gaceta n.º 94.

Ley 8765 de 2009. Código Electoral. 2 de setiembre de 2009. Alcance 37 a La Gaceta n.º 171.

- Mansbridge, J. (2011). Clarifying the Concept of Representation. *The American Political Science Review*, 105(3), 621–630. <http://www.jstor.org/stable/41480861>
- Negretto, D. (2018). La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), sin paginación. <https://www.redalyc.org/journal/2973/297358521001/html/>
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, (7,). 11- 34.
- Organización de las Naciones Unidas: Asamblea General (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI). Naciones Unidas, *Serie de Tratados*, vol. 999, p. 171. <https://www.refworld.org/es/docid/5c92b8584.html>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). Costa Rica: Good Governance, from Process to Results. *OECD Public Governance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/9789264246997-en>
- Persson, T., Tabellini, G., y Trebbi, F. (2003). Electoral Rules and Corruption. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 958–989. <http://www.jstor.org/stable/40005174>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 7215-2000; 18 de agosto de 2000.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 11608-2004; 20 de octubre de 2004.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 8920-2009; 27 de mayo de 2009.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 11352-2010; 29 de junio de 2010.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 3639-2012; 14 de marzo de 2012.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Resolución 17833-2014, 29 de noviembre de 2014.
- Stewart, D. (1985). Ethics and the profession of public administration: the moral responsibility of individuals in public sector organizations. *Public Administration Quarterly*, 8(4), 487–495. <http://www.jstor.org/stable/40861050>

Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de Costa Rica. Resolución 047-2015-VII: sentencia de primera instancia; 18 de mayo de 2015.

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo de Costa Rica. Resolución 44-2019: sentencia de casación; 23 de enero de 2019.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Decreto n.º 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. <https://www.tse.go.cr/revista/art/22/reglamento.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Oficio STSE-1855-2019: Consulta legislativa del proyecto de “Ley de pérdida de credencial de diputado”, expediente n.º 21.082.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2019). Oficio STSE-1962-2019: Consulta legislativa del proyecto: “Régimen de responsabilidad de las diputaciones por violación al deber de probidad”, n.º 21.515.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Oficio STSE-2441-2020: Consulta legislativa del proyecto: “Régimen de responsabilidad de las diputaciones por violación al deber de probidad”, n.º 21.515.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 3461-M-2017; 26 de julio de 2017.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2019). Resolución 8560-E3-2019; 5 de diciembre de 2019.

Vollenweider, C. y Romano, S. (2017). Lawfare. *La judicialización de la política en América Latina*. <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2017/03/LawfareT.pdf>

Williams, B. (1921). The Popular Mandate on Constitutional Amendments. *Virginia Law Review*, 7(4), 280–301. <https://doi.org/10.2307/1063973>

Zimmerman, W. G. (1974). Human Rights and Administrative Responsibility. *The Phi Delta Kappan*, 56(4), 243–247. <http://www.jstor.org/stable/20297880>

INSCRIPCIÓN AUTOMÁTICA DE ELECTORES EN EL PADRÓN ELECTORAL: UN RETO QUE EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DEBE RESOLVER FRENTE AL PRIMER VOTO DE LAS PERSONAS JÓVENES

Nancy María Quesada Vargas*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_6

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 23 de mayo de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: Cuando una persona joven cumple la mayoría de edad adquiere el uso total de sus derechos políticos y electorales, ejerce acciones correspondientes al ser ciudadano. Adquiere cédula de identidad y puede, entre otros derechos, votar en las elecciones. Ingres a formar parte del común de electores que delegan en los gobernantes la dirección del país. El voto de la persona joven es parte de los votos que determinan el rumbo por el cual se dirigirá el país. La inscripción en las listas de electores de los ciudadanos que cumplen dieciocho años, el voto joven, es el punto relevante de este estudio, así como determinar qué sucede cuando esa población llega a la mayoría de edad en el periodo en que el padrón electoral está ya “cerrado”.

Palabras clave: Inscripción electoral / Electores / Mayoría de edad / Empadronamiento electoral / Registro de electores / Padrón electoral / Persona joven / Emisión del voto.

Abstract: When young people reach the age of majority, they acquire the full use of their political and electoral rights, exercise actions corresponding to being citizens. They acquire an identification card and can, among other rights, vote in elections. They become part of the common number of voters who delegate the direction of the country to the rulers. The young person's vote is part of the votes that determine the direction in which the country will be headed. The registration in the lists of voters of citizens who turn eighteen, the young vote, is the relevant point of this study, as well as to determine what happens when that population reaches the age of majority in the period in which the electoral roster is already “closed”.

Key Words: Electoral registration / Voters / Adulthood / Voters registry / Electoral roster / Young person / Vote casting.

* Costarricense, educadora y abogada, correo nancy.quesada.vargas@mep.go.cr. Licenciada en Educación Preescolar y licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica, especialista en Derecho Notarial de la Universidad Libre de Derecho. Actualmente, exalumna de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. En el 2010 ingresó al Ministerio de Educación Pública (MEP) como abogada, primero en el despacho del ministro como asesora legal de 2010 a 2014 y luego en la Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ); en el Departamento de Consultas y Asesoría Jurídica, de mayo de 2014 a noviembre de 2021, se desempeñó como asesora y como coordinadora del Área de Instrumentos Jurídicos. De noviembre de 2021 a junio de 2022 fue jefa del Departamento de Consultas y Asesoría Jurídica de la DAJ del MEP. Desde julio de 2022 ocupa el cargo de asesora legal en el despacho de la ministra de Educación Pública.

1. INTRODUCCIÓN

En la lucha contra el abstencionismo, el voto joven¹ obtiene cada vez mayor significado, especialmente "...cuando los partidos políticos tienen encima la presión por captar votantes y luchar contra el abstencionismo que ha reflejado que uno de cada tres electores no asiste a las urnas" (Ávila, 2018, párr. 2) en Costa Rica. En Latinoamérica, específicamente en Cuba, Nicaragua, Ecuador y Argentina, se ha permitido a las personas jóvenes de dieciséis años emitir su voto en los procesos electorales, al igual que en Austria y Chipre. Irán permite a sus jóvenes votar a los 15 años. Similar situación se permitió en Argentina en la época kirchnerista².

Mucho se está "*moviendo*" alrededor de este voto de la persona joven que permite a las personas adolescentes involucrarse en los procesos políticos de sus países, así como el efecto de interesarse y preocuparse por el ejercicio de la educación cívica que estudian y, además, ser parte de la toma de decisiones para sus países. Se dan "*nuevos*" derechos a las personas jóvenes y se espera que sepan cumplir con sus obligaciones³.

En Costa Rica este voto joven reviste de importancia para los procesos electorales, tanto para el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como para los partidos políticos, ya que estos votantes pueden o no presentarse a las urnas y pueden o no incrementar los números de la franja de abstencionismo contra la cual se lucha en el país. En momentos en que la democracia costarricense atraviesa cambios significativos que la están delimitando, marcando y reformando, la presencia de las personas jóvenes en las urnas puede llevar al cambio que marque el rumbo hacia una participación activa, entusiasta y valiosa de los votantes en los procesos electorales, donde las personas jóvenes no solo sean utilizadas para "*animar*" las campañas, sino que sus ideas, preocupaciones, necesidades y opiniones sean escuchadas, utilizadas y tengan efecto real en la toma de decisiones del país.

Solo para el caso de las elecciones para presidente, vicepresidentes y diputados de febrero de 2018, el padrón nacional contó con la inscripción de 3 322 329 electores, de los cuales un poco más de 1,6 millones eran personas entre los 18 y 39 años, aunado a esto las personas menores de 34 años del padrón constituyeron un 40 % del total de electores (Mora, 2017). Esta cifra no es nada despreciable, tomando en cuenta que el umbral de votos a favor de un candidato para ser declarado vencedor está precisamente por encima del 40 % de los votos válidamente emitidos. En la última elección en 2022 para presidente, vicepresidentes y diputados (primera y segunda ronda) el padrón nacional contó con la inscripción de más de tres millones de votantes. "El 47 % del padrón, equivalente a poco más de 1,66 millones de votantes, se encuentra ubicado en el grupo de edad comprendido entre los **18 y 39 años**" (TSE, 2021, Comunicado de prensa).

¹ De acuerdo con la Ley General de la Persona Joven, personas jóvenes son aquellas comprendidas en el rango de los doce a los treinta y cinco años (art.).

² Hace referencia al movimiento político de centro izquierda surgido en 2003 y considerado variante del peronismo. Sus representantes son Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Ejercieron el poder en Argentina entre 2003 y 2015.

³ Se consigna "*nuevos*", en atención a que la persona no ha podido ejercer aún estos derechos, sino hasta que llega al límite del inicio de edad en que puede disfrutar de estos derechos plenamente. No implica que la persona no los tenga, pero su efectivo ejercicio se da a los dieciocho años.

Para el día 6 de febrero de 2022, fecha en que se celebró la primera ronda electoral, 38 jóvenes cumplieron 18 años ese mismo día, de los cuales 19 eran hombres y 19 mujeres. Una cantidad de 27 143 jóvenes quedaron fuera del padrón electoral de un total de 117 359 nuevos electores.

En momentos en que la desilusión y la pérdida de la credibilidad en los gobernantes provocan en los votantes asumir un papel más pasivo en torno al proceso electoral, el valor del voto del joven y en especial el de la persona que vota por primera vez, debe ser analizado y valorado cuidadosamente, ya que esta experiencia permite a la persona joven acercarse al proceso electoral y continuar presentándose a votar con mayor soltura. Se instaura el hábito de ir a votar como oportunidad de participación política que es ejercida cada cuatro años, en el caso de Costa Rica⁴.

El voto joven plantea un desafío no sólo para los partidos políticos, para el Tribunal Supremo de Elecciones y para la institucionalidad del sufragio del país, sino que reta el modo como la persona joven costarricense piensa y vive el proceso democrático del voto electoral. Mantener la “frescura” de ese voto joven, el deseo de participación y el sentido de decisor nacional que se tiene la primera vez que se emite el voto, puede constituirse en una meta alcanzable para la democracia costarricense, con el fin de mantener la participación de este grupo de electores y, por ende, lograr que este voto joven sea escuchado y correspondido.

2. VOTO JOVEN: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y DESARROLLO EN COSTA RICA

Nuestro voto joven inicia a los dieciocho años por mandato constitucional. El artículo 90 de la Constitución Política establece que:

La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años. Esto significa que el ejercicio de los deberes y derechos políticos de los costarricenses comienza al cumplir la mayoría de edad. En relación con el ejercicio del sufragio el artículo 93 del mismo cuerpo normativo indica que este ... es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil.

a) INSCRIPCIÓN “DE OFICIO” O “AUTOMÁTICA” EN EL PADRÓN ELECTORAL

El Registro Civil es un organismo electoral que está bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política. Este registro se divide en dos departamentos: el Civil y el Electoral. Sobrado (2007) explica sus funciones de esta manera: “Al Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral (sic) la emisión de las

⁴ Este tema ha sido discutido por Ronald Alfaro Redondo en diversos estudios. Para confrontarlo consultar: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ciep/article/view/17378/16872>.

cédulas de identidad y elaborar las listas de electores o padrón electoral” (p. 4). Así, los datos “vitalés” de los costarricenses son responsabilidad del Registro Civil, es decir, la expedición de cédulas de identidad, conformación del padrón electoral, registro de nacimientos, matrimonios y defunciones, para citar las más sobresalientes.

Por padrón electoral se entiende las listas de electores que se confeccionan para indicar quiénes son los participantes legitimados para votar en una elección. Es un registro donde constan los nombres y los números de identificación de las personas físicas a las que por ley se les reconoce su derecho a emitir el sufragio para elegir a sus representantes. El padrón electoral tiene un momento de “cierre”, que es cuando se establecen los participantes definitivos de una elección. Este cierre significa la fecha límite que tienen los electores para incorporarse al padrón o, en su defecto, ser excluidos de este. El padrón fija de forma definitiva la lista de electores⁵. Esto sucede en Costa Rica, cuatro meses antes de la elección, con la convocatoria del proceso y según lo establecido en el artículo 81 de la Ley n.º 3504 denominada Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Para la elección de presidente, vicepresidentes y diputados, sea en los primeros días del mes de octubre del año anterior a la elección de febrero se realiza ese “cierre” del padrón electoral que se utilizará para ese específico proceso. Una vez cerrado el padrón o lista de electores definitiva, no se pueden incluir o extraer electores del proceso⁶.

El registro de electores consiste en una base de datos conforme a la cual se elabora el padrón electoral. La inscripción de los electores en el padrón⁷ debe hacerse “de oficio” y es una obligación del Estado, así lo indica el artículo 95 inciso 2) de nuestra Constitución Política. El término “de oficio” ha sido entendido como aquel trámite, diligencia o actividad que se inicia sin que medie petición de la parte interesada, es decir, la realiza el órgano sin necesidad de intermediación de la parte. Por tanto, la inscripción en el padrón electoral debe hacerse sin que la persona solicite esa inscripción, ya que, en Costa Rica, con el acto de solicitar la cédula de identidad, se realiza la inscripción en el padrón electoral “de oficio”⁸. Si bien es cierto que se usan indeterminadamente los términos “de oficio” y “automática”, debe entenderse que ambos conceptos son equivalentes para estos efectos, aunque ordinariamente no son necesariamente sinónimos.

Aunque algunos autores como el exmagistrado del TSE Luis Antonio Sobrado González (2007) defienden la tesis de que la inscripción “de oficio” que ordena la Constitución Política corresponde con la inscripción “automática” en el padrón, realizada al solicitar la cédula de identidad, yo defiendo la tesis de que la inscripción en el padrón electoral debe hacerse sin necesidad de que la persona lo solicite, para cumplir con el precepto constitucional “de oficio”, sea, sin necesidad de quedar inscrito en el padrón electoral con la solicitud de la cédula de identidad.

⁵ Con base en lo establecido en la Resolución n.º 6148-E1-2012 del Tribunal Supremo de Elecciones.

⁶ Contrasta con los artículos 152, 153 y 154 del Código Electoral de Costa Rica.

⁷ Debe entenderse que el uso de la palabra “padrón” corresponde con lo que el Código Electoral indica como “listas de electores”. Cuando se hace referencia al cierre del padrón, se entiende la lista definitiva de electores.

⁸ Quien no solicite cédula de identidad no ingresará al padrón electoral. Aquella persona que tenga la edad y no solicite su documento de identificación no será parte del padrón correspondiente.

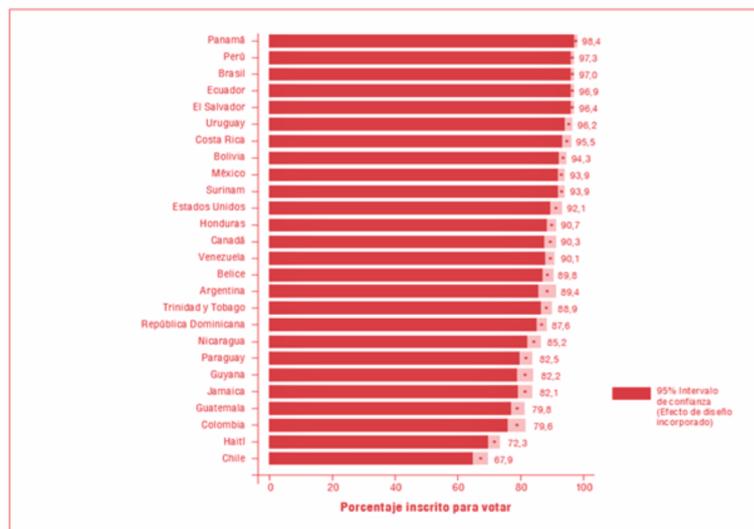
Cuando un ciudadano solicita su cédula de identidad en Costa Rica, lo hace en función de que este es su documento de identificación y porque en los trámites diversos que realiza en su vida ordinaria será requerido como prueba de que es la persona que dice ser y tiene la edad que le permite actuar jurídicamente. Indica el artículo 89 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil que “todo costarricense de uno u otro sexo, mayor de dieciocho años, tiene la obligación ineludible de adquirir su cédula de identidad”. La ventaja es que en Costa Rica la persona solicitante requiere esta cédula para sus actividades diarias: desde la realización de un trámite bancario, la matrícula en la universidad, hasta el ingreso a algún “bar”, para citar unos ejemplos.

En algunos países de Latinoamérica, primero se debe solicitar la “tarjeta de identificación” (equivalente a la cédula de identidad del caso de Costa Rica) y luego con esa tarjeta el ciudadano solicita la inscripción en el padrón electoral. Esto es lo que ha sido considerado como “inscripción no automática”⁹. Tales sistemas requieren que los ciudadanos realicen dos procesos de inscripción: para su documento de identidad y como elector. Esto se refleja en la cantidad de personas que constan inscritas en los padrones electorales. Dicha particularidad si bien es cierto no es la que determina el abstencionismo, sí puede ser una causa que afecte significativamente sus cifras, ya que no siempre el elector realiza su inscripción debida en el padrón correspondiente.

La figura 1 muestra la cantidad de ciudadanos inscritos para el proceso electoral en el padrón de países de Latinoamérica para el año 2010.

Figura 1

Porcentaje de ciudadanos inscritos para votar en Latinoamérica



Nota. Adaptado de Luna, 2011, p. 11.

⁹ Para profundizar sobre el tema se recomienda leer a Sobrado González (2007).

En relación con el porcentaje de inscripción de electores en el padrón en Costa Rica, la figura 1 muestra una inscripción del 95,5 % de electores, considerada alta, producto de la inscripción “automática” en el padrón electoral¹⁰.

No debe dejarse de lado que también existe la “desinscripción” electoral automática, que ocurre cuando “vence” el plazo de validez de la cédula de identidad (diez años), cuando la persona fallece¹¹. Estos movimientos en el padrón costarricense son revisados y depurados constantemente¹², lo que facilita que las listas electorales sean de sencilla y rápida confección para las necesidades del Tribunal Supremo de Elecciones y para los diferentes procesos electorales.

b) DESARROLLO Y PERMANENCIA DEL VOTO JOVEN

La inscripción en las listas de electores de los ciudadanos que cumplen dieciocho años, el voto joven, es el punto relevante de este estudio, así como determinar qué sucede cuando esa población llega a la mayoría de edad en el periodo en que el padrón electoral está ya “cerrado”. Como indica la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, artículo 76, las personas jóvenes que alcancen la edad de dieciocho años a la fecha en que se realice una elección de presidente, vicepresidentes y diputados, podrán solicitar su cédula de identidad anticipadamente y ser inscritos como electores, siempre y cuando tengan más de dieciséis años. La entrega del documento se realizará hasta el día en que cada persona joven cumpla los dieciocho años, momento en que el interesado podrá ir al Registro Civil y retirar su documento de identificación, incluso el mismo día de la elección. Pero no se debe descuidar que indica que la solicitud se debe realizar de previo a la fecha del cierre de las listas definitivas de electores, porque si no es así, no operaría la inscripción “automática” del elector en el padrón.

Esta posibilidad anticipada que da la norma a los jóvenes de dieciséis años para solicitar su documento de identificación y quedar inscritos en el padrón electoral, resulta llamativa¹³, toda vez que, como ya se discutió líneas arriba, el fin primordial de los costarricenses no es solicitar la cédula para quedar inscritos en el padrón electoral¹⁴, sino utilizarla para ser identificados en su vida cotidiana.

Muy a pesar de que el Tribunal Supremo de Elecciones hace pública la fecha del cierre del padrón electoral, hay personas jóvenes que no logran realizar esa inscripción para emitir su primer voto,

¹⁰ Es importante que el lector diferencie la inscripción “automática” del elector que solicita la cédula de identidad por segunda, tercera, cuarta vez, y la inscripción “automática” del votante primerizo que es la que para efectos de este estudio se analiza.

¹¹ Ver artículos 85 y 87 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil para confrontar el tema.

¹² De acuerdo con el artículo 74 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil.

¹³ Especialmente si se compara con los países donde se ha permitido el voto de los jóvenes de dieciséis años en los procesos electorales. Si bien es cierto el corte para la mayoría de edad ha cerrado en los dieciocho años, se han reconocido responsabilidades a los jóvenes de quince años en adelante. La misma normativa electoral prevé la legitimación de los jóvenes de dieciséis años para solicitar su documento de identidad y quedar inscritos en el padrón electoral de previo a la celebración de un proceso electoral. Esto significa un compromiso del joven elector y la responsabilidad de emitir su primer voto.

¹⁴ Es bastante probable que muchos ciudadanos costarricenses desconozcan los alcances electorales de la petición de la cédula de identidad.

generalmente por desconocimiento de la normativa al respecto. Esto se puede reflejar en la cantidad jóvenes que no lograron su participación en los cuatro últimos procesos electorales por el cierre del padrón en función de la fecha de la elección correspondiente:

- en las elecciones presidenciales de 2022 no se empadronaron 27 143 electores jóvenes (TSE, 2021, comunicado de prensa);
- en la elección presidencial de 2018 no se empadronaron 25 099 electores jóvenes;
- en las elecciones municipales de 2016 no se empadronaron 32 200 electores jóvenes y
- en las elecciones presidenciales de 2014 no se empadronaron 26 033 electores jóvenes¹⁵.

Estas personas jóvenes no emitieron su primer voto como parte de sus derechos políticos en la fecha en que les correspondía, por el cierre del padrón electoral. Tienen que esperar cuatro años más para poder emitir su primer voto en el caso de las elecciones presidenciales o dos años si se presentan a votar por primera vez para elecciones municipales. Esto genera insatisfacción por un proceso de espera que ya se ha prolongado dieciocho años y al que deben agregársele cuatro o dos años más, según corresponda. Tenemos personas jóvenes electoras emitiendo su primer voto a los veintidós o a los veinte años.

Entre las recientes investigaciones al respecto, una realizada por Alfaro Redondo (2013) indica que el voto por primera vez en las elecciones de las personas jóvenes deja una huella que se refleja en el comportamiento político que desarrollarán. Así como que gran parte del grupo que vota una vez llegará a las urnas una segunda vez. Este resulta un dato alentador.

Adquiere relevancia el voto joven cuando se relaciona con lo indicado en la Ley General de la Persona Joven, que establece entre sus objetivos la elaboración y promoción de políticas públicas que creen oportunidades, garanticen el acceso a los servicios e incrementen las potencialidades de las personas jóvenes, todo esto con el fin de “lograr su desarrollo integral y el ejercicio pleno de su ciudadanía, en especial en el campo laboral, la educación, la salud preventiva y la tecnología” (art. 1, inciso b). Esta ley busca identificar a las personas jóvenes como sujetos de derechos con la finalidad de que puedan ejercer plenamente su ciudadanía. La ley hace referencia a un conjunto de derechos y deberes que obtienen los costarricenses a partir de los dieciocho años, entre los que se encuentra el derecho al sufragio.

Si se toma en cuenta que el mandato constitucional del artículo 95 inciso b) es la inscripción “de oficio” del elector, no es congruente con el hecho de que los jóvenes en proceso de cumplir su mayoría de edad queden por fuera de las listas de electores en virtud de alcanzar su edad de ingreso al padrón electoral en los días en que se ha cerrado esa inscripción. Se está dejando sin participación política a un grupo de personas electoras jóvenes que cumplen con el requisito

¹⁵ Información suministrada por el señor Cedric Solano Ibarra, periodista del Departamento de Comunicaciones y Relaciones Públicas del Tribunal Supremo de Elecciones, para los efectos de esta investigación.

constitucional de ser mayores de edad para la emisión de su voto, por causa de normas inferiores, como las contenidas en el Código Electoral y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil que impiden esa inscripción. Estamos en presencia de una antinomia o conflicto normativo que debe ser resuelto cuanto antes para beneficio del voto joven primerizo.

Al respecto, el magistrado Brenes Villalobos (2020) se ha pronunciado a favor de que, como una medida que favorezca el voto de los primeros electores, el TSE por la vía reglamentaria, para los casos en que las personas jóvenes no soliciten la cédula de identidad previo a la fecha de cierre del padrón establezca que se consigne en este los datos de la tarjeta de identificación de menores (TIM), los cuales incluyen, entre otros, el domicilio electoral y la fotografía de la persona.

La no aplicación del mandato constitucional no solo violenta el principio de supremacía constitucional por medio del cual se reconoce la superioridad del orden constitucional por sobre cualquier norma de rango inferior, sino también, el principio del ejercicio de la soberanía y en especial de la soberanía popular, relacionado con el derecho de los ciudadanos al sufragio en su doble función de derecho y deber. Así mismo, se violenta el principio democrático, base de otros derechos relacionados y del cual el Tribunal Supremo de Elecciones es garante. Dejar de aplicar la norma constitucional que establece la inscripción en el padrón electoral de “oficio” constituye un atropello a los derechos de la persona joven electora, ya que no solo se opone al control de constitucionalidad que reconoce la universalidad en el ejercicio del sufragio, sino que no cabe la interpretación restrictiva de la norma en materia de derechos fundamentales.

Razón de más para indicar que el artículo 22 del Código Municipal, según su reforma de 2018, establece como requisitos para aspirar al puesto de regidor:

- a) ser ciudadano costarricense en ejercicio (implica la mayoría de edad),
- b) pertenecer al estado seglar,
- c) **haber cumplido dieciocho años al momento de verificarse la votación correspondiente** [El resalado no es del original],
- d) estar inscrito en el cantón que corresponda y ...
- e) Haber establecido su domicilio en la circunscripción cantonal en la que pretende servir, **con por lo menos dos años de antelación a la fecha en la que deba realizarse la votación correspondiente. Lo anterior será comprobable mediante la tarjeta de identidad de menores y otro documento de identidad legalmente emitido** [El resalado no es del original].

Es entonces que la norma del Código Municipal reconoce a la persona joven de dieciocho años, además del ejercicio de su deber como elector, la posibilidad de presentarse ante sus vecinos cantonales como candidato a regidor, de previo a cumplir con el requisito de certificación de su arraigo en el cantón que representará, a fin de demostrar que ha vivido por lo menos dos años

antes en ese cantón, sea que su domicilio electoral está fijado ahí. Si este precepto no se cumple, siendo incapaz de demostrar este domicilio, será prácticamente imposible para la persona joven presentarse como candidata con dieciocho años. Esta norma establece la solución, ya que acepta que esa demostración del domicilio en la circunscripción cantonal respectiva puede hacerse por medio de la tarjeta de identificación de menores y otro documento de identidad legítimo.

De lo anterior se desprende que la persona joven debe estar inscrita al menos desde los dieciséis años en la circunscripción del cantón en el que ejercerá la regiduría y resulta relevante que sea por medio del uso de la tarjeta de identificación de menores que se le permita dar plena prueba de ello, toda vez que al solicitar esta tarjeta, la persona joven activa sus datos ante el Registro Civil, queda inscrita en las listas que para el efecto se confeccionan y sobre todo establece datos básicos y registros vitales, como lo son su domicilio y su domicilio electoral. De acuerdo con la ley que establece la tarjeta de identificación de menores o “TIM”, esta es de uso obligatorio desde los doce años y hasta antes de los dieciocho. La TIM se ha posicionado como medio de identificación entre la ciudadanía, ya que, incluso, es usada por las personas jóvenes como medio probatorio (según lo indica el artículo 10 de su reglamento) de que están en edad para entrar al cine.

3. EPÍLOGO: INSCRIPCIÓN “AUTOMÁTICA” DE LA PERSONA VOTANTE JOVEN EN EL PADRÓN ELECTORAL, SOLUCIONES

La llamada inscripción “automática” en el padrón electoral en Costa Rica, de acuerdo con lo ya manifestado, **no existe, no se da**, ya que siempre media la acción de solicitar la cédula de identidad para que se produzca la inscripción en el padrón. En el caso del voto joven al límite de una elección, se le deja sin la posibilidad de participación efectiva por no inscripción “automática” en el padrón en las fechas anteriores a su cierre. Es deber del Tribunal Supremo de Elecciones no solo garantizar, sino asegurar por todos los medios posibles la participación de las personas ciudadanas en los procesos electorales, situación que no se cumple al no permitir que estas personas jóvenes participen del sufragio.

En momentos en que crece el abstencionismo, baja la participación electoral de los ciudadanos y se enfrenta a lo que puede calificarse como un desencanto electoral, dejar por fuera la inscripción de personas jóvenes en el padrón electoral, no parece la mejor estrategia ni la más apropiada o debida, toda vez que quien vota una vez, y en especial el primer voto, empieza a crear el hábito para repetir esa experiencia.

Una solución es que, en el caso de las personas jóvenes, al solicitar su “TIM”, queda en el Registro Civil un registro de sus datos y de su domicilio, información que el Tribunal Supremo de Elecciones debe utilizar para inscribir de forma “automática” a estas personas votantes en el padrón electoral. Esta inscripción puede ser regulada por el Tribunal Supremo de Elecciones, estableciendo en su normativa interna que todos los menores de dieciocho años que cumplan su mayoría de edad hasta inclusive el día de la elección quedarán inscritos en el padrón con los datos de domicilio y foto de la “TIM”. Teniendo presente que deberán solicitar su cédula de identidad para participar en el proceso electoral, pero ya quedarían inscritos en el correspondiente padrón.

Otra forma de resolver esta inscripción “automática” puede darse si el Tribunal Supremo de Elecciones, sin mediar la solicitud de “TIM” o de cédula de identidad, permita que sean inscritos en el padrón los electores que cumplen su mayoría de edad hasta inclusive el día de la elección. Esto puede ser regulado también con normativa interna, indicándose que se dejará como domicilio electoral el domicilio reportado por la madre del menor en la inscripción de nacimiento. Si estos jóvenes desean cambiar su domicilio electoral, deberán asistir al Tribunal Supremo de Elecciones en los plazos correspondientes para hacer ese traslado de domicilio.

No es el momento para que el Tribunal Supremo de Elecciones se permita perder el voto de las personas jóvenes, ya que tiene las herramientas necesarias para cumplir con el mandato constitucional de inscripción de oficio en el padrón. Brenes Villalobos plantea que modificándose el artículo 76 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil, se puede resolver esta situación: “La reforma consistiría en habilitar la inscripción automática de electores, remarcándose que todas las personas que adquieran la mayoría de edad para el día de la elección automáticamente quedan registradas en el padrón electoral” (2018, p. 52).

4. CONCLUSIONES

El voto joven es una realidad y requiere de espacios de participación que permitan que este sea un medio de expresión del sentir de las personas jóvenes, que sean escuchadas y atendidas, tomadas en cuenta por quienes conforman los grupos de poder del país. No pueden desatenderse las necesidades de las personas jóvenes y en especial de aquellas que se acercan a participar de la fiesta electoral, por lo que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene el deber ineludible de propiciar la mayor y mejor participación de estas personas jóvenes en los procesos electorales y no de desilusionarlas impidiéndoles el ejercicio del voto y en especial del voto primerizo.

Las normas establecidas para la inscripción en el padrón electoral no son de carácter “automático” o de “oficio”, ya que requieren de acciones previas por parte de los ciudadanos para su efectividad, como lo es la inscripción en el padrón electoral.

Los mecanismos de identificación de las personas menores que utiliza el Tribunal Supremo de Elecciones, por medio de la emisión de la “TIM”, resultan no solo idóneos, sino adecuados para permitir la inscripción de dicha población que alcanza la mayoría de edad hasta el mismo día de una elección.

Debe el Tribunal Supremo de Elecciones buscar una reforma de la normativa (Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil) con el fin de que sea permitido inscribir a las personas jóvenes electoras en el padrón electoral de forma realmente “automática”. Debe el Tribunal Supremo de Elecciones proceder a la inscripción inmediata de estos electores del voto joven y del voto primerizo, definiendo de previo el camino que se ajuste mejor a sus posibilidades para lograrlo; interpretando y replanteando su ley orgánica.

Si no se logra esta reforma, deberá el Tribunal Supremo de Elecciones buscar estrategias para traer al voto a estos jóvenes, ya sea con campañas en medios digitales donde se les explique por qué deben los votantes primerizos solicitar con anticipación su cédula de identidad y, por ende, la inscripción en el padrón electoral; por medio de campañas explicativas en las instituciones educativas del país y con las visitas del personal del Registro Civil para gestionar cédulas de identidad.

Urge no dejar por fuera del proceso electoral a estas personas jóvenes. Urge que el Tribunal Supremo de Elecciones establezca comunicación con estas personas para identificarlas, darles su cédula y disponer su inscripción en el padrón electoral. El avance tecnológico en el que estamos inmersos permite esta comunicación. Mientras esto no se logre, muchos de los votantes primerizos seguirán faltando a su cita el primer domingo de febrero del año electoral y no porque no tengan ganas de emitir su voto, sino porque se les ha vedado la posibilidad de participación.

Referencias

- ABC Internacional (4 abril, 2016). *Los países en los que se puede votar con menos de 18 años*. https://www.abc.es/internacional/abci-paises-puede-votar-menos-18-anos-201604261721_noticia.html
- Aguilar Olivares, I. y Montero Solano, R. (2014). El Registro Civil y la democracia costarricense. *Boletín de noticias del Museo Nacional*. <http://www.museocostarica.go.cr/boletin/noticias/85-el-registro-civil-y-la-democracia-costarricense.html#sthash.CwfjDDea.dpbs>
- Alfaro Redondo, R. (2013). The habit of voting: a theoretical framework for understanding electoral change and stability. *Anuario del CIEP*, (4), 246-267. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ciep/article/view/17378/16872>
- Angulo, M. (4 octubre, 2017). Guerra contra abstencionismo inicia con incentivar a primeros votantes para que asistan a las urnas. *Nuestra Voz*. <https://www.ameliarueda.com/nota/guerra-contra-el-abstencionismo-inicia-con-incentivar-a-primeros-votantes-p>
- Ávila, L. (5 de enero, 2018). 282.642 jóvenes votantes no son prioridad para candidatos en Facebook. *El Financiero*. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/282642-jovenes-votantes-no-son-prioridad-para/BHRKNMKIOJDGVJHD3LBYGB755Y/story/>
- Brenes Villalobos, L. D. (2018). *Informe final de gestión como magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones para el proceso electoral 2018 (Periodo que va del 4 de febrero de 2017 al 4 de agosto de 2018)*. http://www.tse.go.cr/pdf/informes_gestion/inf_final_diegebrenes.pdf

- Brenes Villalobos, L. D. (2020). *Informe final de gestión como magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones para el proceso electoral 2020 (Periodo que va del 2 de agosto de 2019 al 2 de mayo de 2020)*. https://www.tse.go.cr/pdf/informes_gestion/inf_final_luisdiegobrenes.pdf
- Constitución Política de la República de Costa Rica [Const.]. Arts. 90 y 95. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Decreto 26895-MTSS-J DE 1998. Reglamento sobre Tarjeta de Identidad para los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho. La Gaceta n.º 93.
- Ley 3504 de 1965. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. La Gaceta n.º 117.
- Ley 7794 de 1998. Código Municipal. 30 de abril de 1998. La Gaceta n.º 94.
- Ley 8261 de 2002. Ley General de la Persona Joven. 2 de mayo de 2002. La Gaceta n.º 95.
- Ley 8765 de 2009. Código Electoral. 19 de agosto de 2009. Alcance 37 a La Gaceta n.º 171.
- Ley 7688 de 1997. Ley de tarjeta de identidad para los costarricenses de doce a dieciocho años (Ley de identificación de menores). La Gaceta n.º 172.
- Luna, J. P. (set., 2011). Jóvenes, inscripción automática y voto voluntario: ¿El tipo de reforma que debemos evitar? *Temas de la Agenda Pública*, 6(46), 1-12.
- Mora, A. (17 de noviembre, 2017) 3.322.329 costarricenses conforman padrón electoral de 2018. *El País.CR*. <https://www.elpais.cr/2017/11/17/3-322-329-costarricenses-conforman-padron-electoral-de-2018/>
- Sobrado González, L. A. (Jul.-Dic, 2007). La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, (4), 1-12.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución 6148-E1-2012; 4 de setiembre de 2012.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta 24-2021 de la Sesión ordinaria; 16 de marzo de 2021.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2021). *TSE definió padrón nacional electoral. 3.541.908 costarricenses podrán votar en las próximas Elecciones Nacionales*. Comunicado de prensa. <https://www.tse.go.cr/comunicado744.htm>

LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS PERSONAS TRANSGÉNERO EN COSTA RICA EN EL MARCO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Adolfo Lara Aguilar*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_8

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 6 de junio de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: Se analiza si las disposiciones reglamentarias y jurisprudenciales del Tribunal Supremo de Elecciones que afectan los derechos políticos de las personas transgénero cumplen con los estándares interamericanos de derechos humanos. Asimismo, se sugiere el camino que debió seguir el Tribunal Supremo de Elecciones a la hora de tomar las decisiones correspondientes en la materia.

Palabras clave: Corte Interamericana de Derechos Humanos / control de convencionalidad / Derechos humanos / Derechos políticos / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: The article presents a study on whether the regulatory and jurisprudential provisions of the Supreme Electoral Tribunal that affect the political rights of transgender people comply with inter-American Human Rights standards. Likewise, it addresses the path that the Supreme Electoral Tribunal should have taken when making the corresponding decisions on the matter.

Key Words: Inter-American Court of Human Rights / Control of conventionality / Human rights / Political rights / Supreme Electoral Tribunal.

* Costarricense, abogado, correo electrónico: adolfolar2698@gmail.com. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y con estudios en Derecho Internacional Público por la Academia de La Haya de Derecho Internacional. Funcionario del área legal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”), en atención de la solicitud realizada por Costa Rica sobre identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, han surgido en el Tribunal Supremo de Elecciones una serie de cambios normativos y de criterios jurisprudenciales que es necesario rescatar a la luz del análisis que se propone:

- a) Reforma al Reglamento del Registro del Estado Civil y al Reglamento de la Cédula de Identidad con Nuevas Características:

Mediante acuerdo del 14 de mayo de 2018, el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante “TSE”) reformó el Reglamento del Registro del Estado Civil. En consecuencia, entre otras medidas, dispuso que:

- i. Toda persona mayor de edad que desee cambiar su nombre por considerar que no se corresponde con su identidad de género autopercebida podrá solicitarlo a la Sección de Actos Jurídicos del Registro Civil (TSE, 2018, art. 52).
- ii. Una vez que se haya verificado que la solicitud es por identidad de género autopercebida, se ordenará rectificar el asiento de nacimiento, en el cual se hará una anotación marginal que dé cuenta de la situación, **sin que esa rectificación incida respecto del sexo de nacimiento inscrito** [resaltado propio] (TSE, 2018, art. 55).

- b) Sentencia 8764-E3-2019 del 12 de diciembre de 2019:

La sentencia se da para atender una apelación interpuesta por no inscribir la candidatura de una mujer trans conforme a su identidad de género en una lista plurinominal de candidaturas. El recurso se rechazó al considerarse que vulneraba el principio de paridad y el mecanismo de alternancia, puesto que al nacer se le inscribió inicialmente como hombre y en la lista había una postulación consecutiva de dos personas con el mismo sexo registral.

El TSE expuso que “resulta[ba] imposible modificar en sede administrativa el sexo registral de las personas, pues no existe la habilitación normativa para ello... recayendo en el legislador la tarea de dotar al operador, a nivel legal, de un procedimiento que permita modificar ese dato en los asientos que constan en el Registro Civil...” (TSE, Sentencia 8764-E3-2019).

Como fundamento, el organismo electoral citó el artículo 2 del Código Electoral que dispone 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” (TSE, Sentencia 8764-E3-2019), y el artículo 149 del mismo cuerpo normativo que indica que “todas las nóminas de elección popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y representación política estarán integradas en forma paritaria y alterna” (TSE, Sentencia 8764-E3-2019).

c) Sentencia 0411-E8-2021 del 26 de enero de 2021:

Este fallo resolvió una gestión planteada por el secretario general del Partido Liberación Nacional sobre la posibilidad de acceder al dato “sexo” del padrón para poder verificar el cumplimiento de la paridad en el proceso de renovación de estructuras partidarias. En dicha resolución, se reconoció “la relevancia de continuar asentando [el sexo asignado al nacer]” (TSE, Sentencia 0411-E8-2021). En razón de lo anterior, el TSE evacuó la consulta señalando que:

a) a los partidos políticos les asiste un interés legítimo de acceder al sexo registral de sus correligionarios con el fin de verificar la exigencia de paridad... b) ese dato no puede ser divulgado ni utilizado para fines distintos a los de cotejar el cumplimiento de la paridad y solo puede ser accedido por los miembros del comité ejecutivo superior (CES) y los integrantes del tribunal de elecciones internas (TEI)... c)... poner a disposición de las agrupaciones un mecanismo ágil, sencillo y que permita la consulta particular del sexo registral de un ciudadano o nómina de estos... d) cualquier mal manejo que se dé a los datos personales de los militantes podrá ser reclamado ante [el] Tribunal Supremo de Elecciones por la vía del amparo electoral... (TSE, Sentencia 0411-E3-2021)

2. CONSIDERACIONES A LA LUZ DEL DERECHO CONVENCIONAL

En el presente apartado se analizará si las disposiciones reglamentarias y jurisprudenciales ya mencionadas cumplen con los estándares interamericanos que brindan tanto la propia Convención Americana como la Corte IDH.

a) Vinculatoriedad de las decisiones de la Corte IDH en el derecho interno costarricense

Incluso antes de que la Corte Interamericana estableciera el concepto de control de convencionalidad en el año 2006 con el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, el convenio sede entre la Corte IDH y el Estado costarricense (aprobado mediante Ley n.º 6889) ya hablaba de la eficacia de las resoluciones de la Corte IDH, al establecer que: “las resoluciones de la Corte y, en su caso, de su Presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la república, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses” (Ley 6889, art. 27).

La Sala Constitucional, al analizar el valor jurisprudencial de la Corte IDH, indicó que “si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para interpretar la Convención Americana..., la fuerza de su decisión al interpretar la convención..., ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrá... el mismo valor de la norma interpretada” (Sala Constitucional, Sentencia n.º 2313-95). Esto amparándose en que:

...la Ley General de la Administración Pública dispone que las normas no escritas -como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales del derecho- servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan. (Sala Constitucional, Sentencia n.º 2313-95).

En consecuencia, se puede inferir que, al menos en el caso del derecho interno costarricense, las interpretaciones de la Corte Interamericana tienen el mismo valor que la Convención Americana.

En cuanto al control de convencionalidad que de manera específica debe realizar el juez (el cual sin lugar a duda incluye al juez electoral), la Corte IDH ya ha señalado que “cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía ... y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella” (Almonacid Arellano y otros vs. Chile, párr. 123). Más adelante extendería dicha interpretación al establecer que “los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio*” (Cabrera García y Montiel Flores vs. México, párr. 225); dicho control, y que “...deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Cabrera García y Montiel Flores vs. México, párr. 225).

En cuanto al asunto específico de las opiniones consultivas emitidas por la Corte IDH, la Sala Constitucional ya ha fijado el valor jurídico de estas, especialmente cuando es el propio Estado costarricense el que se somete voluntariamente como parte a la hora de solicitar una¹. En este sentido, ha expresado que “...vano sería todo el sistema y obviamente el esfuerzo intelectual de análisis realizado por los altos magistrados de la Corte IDH, si la sentencia que se dicta -opinión consultiva- la puede archivar aquél lisa y llanamente” (Sala Constitucional, Sentencia n.º 2313-95). Además, agregó que la opinión consultiva:

...no puede menos que obligar al país que puso en marcha mecanismos complejos y costosos del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. Concluir en lo contrario, conduce ciertamente a la burla de todo propósito normativo ya no solo de la Convención, sino del órgano por ella dispuesto para su aplicación e interpretación. (Sala Constitucional, Sentencia n.º 2313-95)

b) Análisis de convencionalidad

Teniendo claro el valor jurídico de los criterios de la Corte IDH en Costa Rica, corresponde ahora realizar el análisis de los criterios citados a la luz del derecho convencional.

¹ Como ha ocurrido con: a) el Asunto de Viviana Gallardo y otras; b) Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización (Opinión Consultiva OC-4/84); c) La colegiación obligatoria de periodistas (Opinión Consultiva OC-5/85); d) Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Opinión Consultiva OC-7/86); e) Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Opinión Consultiva OC-12/91) y f) Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo (Opinión Consultiva OC-24/17).

En primer lugar, si bien el reglamento de 2018 se adecúa a ciertos estándares mencionados en la Opinión Consultiva 24/17 de la Corte IDH, este “no alineó dicho proceso para que las personas trans pudieran realizar la rectificación de su género o sexo registral, sino que se limitó a eliminar este dato de los documentos de identidad públicos” (Vargas, 2020, p. 7). Esta situación ocasionó que en los dos criterios que el Tribunal Supremo de Elecciones emitió con posterioridad² se vulneraran derechos políticos de la población trans, a raíz de la diferencia de tratamiento respecto a la población “cisgénero”.

La Corte IDH fue clara al indicar en la referida opinión consultiva que:

los trámites o procedimientos para el cambio de nombre, adecuación de la imagen y rectificación de la referencia al sexo o género, en los registros y en los documentos de identidad para que sean acordes con la identidad de género auto-percibida, independientemente de su naturaleza jurisdiccional o materialmente administrativa, **deben cumplir con los requisitos señalados en esta opinión** [resaltado propio] a saber: a) deben estar enfocados a la **adecuación integral** [resaltado propio] de la identidad de género auto-percibida; ...; c) **deben ser confidenciales** [resaltado propio]. Además, los cambios, correcciones o adecuaciones en los registros, y los documentos de identidad **no deben reflejar los cambios** [resaltado propio] de conformidad con la identidad de género. (Opinión Consultiva 24/17, párr. 160)

De manera que, con la emisión de un reglamento que únicamente avala el cambio de nombre, sin que esto implique la rectificación de su género o sexo registral, el TSE no realiza un control de convencionalidad adecuado. Al respecto, la Corte IDH fue clara al indicar que:

además del nombre, el cual **constituye solo un elemento de la identidad** [resaltado propio], esos procedimientos deben estar enfocados en la **adecuación –de forma integral–** [resaltado propio], de otros componentes de la misma para que esta pueda ser conforme a la identidad de género auto-percibida de las personas interesadas. Por tanto, esos procedimientos deberían permitir cambiar la inscripción del nombre de pila y, de ser el caso, adecuar la imagen fotográfica, así como rectificar el registro del género o sexo, tanto en los documentos de identidad como **en los registros que correspondan y que sean relevantes para que los interesados ejerzan sus derechos subjetivos** [resaltado propio]. (Opinión Consultiva 24/17, párr. 121)

Según la Corte IDH, esto:

se traduce en... que los atributos de la personalidad anotados en esos registros y otros documentos de identificación coincidan con las definiciones identitarias que tienen de ellas mismas y, en caso de que no exista tal correspondencia, debe existir la posibilidad de modificarlas. (Opinión Consultiva 24/17, párr. 105)

² La resolución 8764-E3-2019 que resolvió la apelación electoral respecto de la inscripción de una persona trans con su sexo asignado al nacer; y la sentencia 0411-E3-2021 sobre la posibilidad de los partidos políticos de acceder al sexo registral de sus correligionarios.

De modo que debe:

proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad, tomando en cuenta de forma particular que el derecho a la identidad es tanto un derecho en sí mismo como de un derecho que es esencial para el ejercicio de otros derechos de naturaleza política, civil, económica, social, cultural. (Opinión Consultiva 24/17, párr. 108)

En este sentido es que, si bien el TSE ordenó un procedimiento para el cambio de nombre, no fue suficiente, pues este es solo una parte de la identidad de las personas.

La resolución 0411-E8-2021³ es particularmente problemática si se tiene en cuenta que la Corte IDH analizó el derecho a la intimidad e indicó que los procedimientos de adecuación integral de la identidad de género autopercibida deben ser confidenciales y que no se deben reflejar los cambios de conformidad con la identidad de género.

El hecho de que el TSE afirme que los partidos políticos poseen legitimidad para acceder al sexo registral de sus eventuales candidatos a cargos de elección popular, “desbordan los límites de la intimidad, pues se terminaría obligando a las personas a someter sus decisiones más íntimas y los asuntos más privados de su vida al escrutinio público por parte de todos los actores que directa o indirectamente intervienen en ese trámite” (Corte IDH, Opinión Consultiva 24/17, párr. 133).

El compartir el sexo registral debería ser una decisión libre de la persona y no algo que un órgano estatal decida si es sujeto de ser revelado, pues:

la publicidad no deseada sobre un cambio de identidad de género, consumado o en trámite, puede poner a la persona solicitante en una situación de mayor vulnerabilidad a diversos actos de discriminación en su contra, en su honor o en su reputación y a la postre puede significar un obstáculo mayor para el ejercicio de otros derechos humanos [lo que] resulta consistente con la íntima relación existente entre el derecho a la identidad y el derecho a la vida privada. (Corte IDH, Opinión Consultiva 24/17, párr. 135)

Incluso, dentro del TSE se manejó una nota separada en el anterior sentido a la hora de tomar el acuerdo que aprobó el reglamento de cambio de nombre. Al respecto, la disidencia indicó:

...eliminar la mención al sexo... sin su eliminación en la página web y certificaciones digitales e impresas, aunado a la inexistencia de una propuesta para la rectificación a la mención del sexo o la inclusión del género en el Registro Civil, como sede administrativa para formalizar ese cambio y validarlo ante el Estado y terceros, contraría el criterio emitido por la Corte IDH y convierte en nugatorio el derecho pleno que le asiste a cada persona de rectificar su sexo de acuerdo al libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada. (TSE, 2018, Acta n.º 49-2018)

³ En la que avala “un interés legítimo [de los partidos políticos] de acceder al sexo registral de sus correligionarios con el fin de verificar previamente el requisito de paridad”.

Sin embargo, la mayoría del TSE no apoyó esta postura y, posteriormente, la Sala Constitucional en garantía al derecho a la intimidad, ordenó al Tribunal Supremo de Elecciones eliminar la determinación del sexo de las personas de su sitio web. El análisis de la sala se basó en que mantener dicho dato no supera la prueba de razonabilidad al volver “tal información no solo pública sino de muy fácil acceso para cualquier persona, de manera que la pretendida eliminación de una trazabilidad estigmatizante finalmente no ocurre” (Sala Constitucional, Sentencia n.º 16787-2018). Sin embargo, el TSE permite que los partidos políticos, mediante la Dirección General del Registro Electoral⁴, sigan teniendo acceso a esta información aún contra la voluntad de las personas, por lo que se podría inferir de nuevo que esta decisión tampoco resistiría el análisis de razonabilidad efectuado por la sala; puesto que se siguen manteniendo los mismos efectos de trazabilidad estigmatizante y violatorios del derecho a la intimidad. Incluso, el TSE no establece un procedimiento para brindar seguridad jurídica a las personas sobre las cuales se darán sus datos o acerca de la idoneidad en cuanto a manipulación de datos personales de las personas que accederán a estos.

Como se puede apreciar, el reglamento inició y avaló una serie de decisiones jurisprudenciales que crearían una condición diferenciada e injustificada para las personas trans que buscan ejercer su derecho al sufragio pasivo acorde a su identidad; siendo esto un elemento protegido por la Convención Americana.

Otra de las tesis que se manejaba dentro del TSE, como voto de minoría, surgió cuando se resolvió mediante apelación electoral que las nóminas a cargos de elección popular se debían hacer con base en el sexo asignado al nacer. En dicho caso, el magistrado Brenes Villalobos salvó el voto con la indicación de que correspondía “armonizar y complementar los conceptos de sexo y género, teniéndose como premisas tanto la defensa de los derechos políticos electorales de las personas cuyo género autopercebido no corresponde al sexo asignado al nacer” (TSE, Sentencia n.º 8764-E3-2019).

Incluso, Brenes Villalobos manifiesta que es la propia legislación la que utiliza como sinónimos los conceptos de “sexo” y “género”. Por ejemplo, el artículo 95.8 de la Constitución Política indica que “la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: ... Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género”. El artículo 2 del Código Electoral habla de “principios de participación política por género” y su artículo 52.ñ se refiere a “normas sobre el respeto a la equidad por género tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular”. De modo que, de conformidad con el uso que la legislación les da a estos dos conceptos, correspondía que ante esta situación el TSE hiciera una interpretación más favorable a una población históricamente vulnerada y no una aplicación restrictiva y legalista de los términos.

⁴ “Con la obligada colaboración de las direcciones generales de Estrategia Tecnológica y del Registro Civil, poner a disposición de las agrupaciones un mecanismo ágil, sencillo y que permita la consulta particular del sexo registral de un ciudadano o nómina de estos” (TSE, Sentencia n.º 0411-E3-2021), y “sólo se dará acceso a esa información a quienes se encuentren inscritos ante el Departamento de Registro de Partidos Políticos como miembros del CES o del TEI de cada agrupación política; esos personeros serán responsables del uso del dato personal que consulten” (TSE, Sentencia n.º 0411-E3-2021).

El magistrado también se refiere a un concepto que no fue analizado por el pleno del TSE a la hora de emitir sus decisiones, como lo es el tema de la “discriminación debido al género”. En cuanto a la discriminación, la Corte IDH desde sus primeros criterios ha establecido de manera general que:

es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza. (Opinión Consultiva 4/84, párr. 55)

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que cuando la Corte IDH menciona “hostilidad” o “diferencias de tratamiento”, no necesariamente se refiere a acciones positivas o que agresivamente se dirijan de manera directa contra una determinada población o grupo de personas, sino que estas pueden ocurrir de manera tácita u omisiva a la hora de implementar o interpretar (o dejar de hacerlo) políticas públicas o normativa interna.

Es decir, “los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*” (Corte IDH, Opinión Consultiva 18/03, párr. 103). Es por esto que están obligados a:

garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio..., **considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales** [resaltado propio]. (Chitay Nech y otros vs. Guatemala, párr. 106)

Incluso, la Corte IDH explica que:

en casos de tratos diferentes desfavorables, cuando el criterio diferenciador se corresponde con uno de aquellos protegidos por el artículo 1.1 de la Convención que aluden a: i) rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas **no pueden prescindir sin perder su identidad**; ii) **grupos tradicionalmente marginados** [resaltado propio], excluidos o subordinados, y iii) criterios irrelevantes para una distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales, la Corte se encuentra ante un indicio de que el Estado ha obrado con arbitrariedad. (Opinión Consultiva 24/17, párr. 66)

Es por lo anterior que deben “corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos, en suma, brindar a cada persona posibilidades concretas de ver realizada, la igualdad material” (Olivera Fuentes vs. Perú, párr. 86).

Se puede inferir que la población que no es cisgénero cumple con estos criterios al ser personas que no pueden prescindir de estos rasgos sin perder su identidad y que han sido tradicionalmente excluidas. Es por lo anterior que la Corte IDH expone que:

para analizar la idoneidad de la medida diferenciadora se exige que el fin que persigue no sólo sea legítimo en el marco de la Convención, sino además imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino también necesario, es decir, que no pueda ser reemplazado por un medio alternativo menos lesivo⁵. (Pavez Pavez vs. Chile, párr. 69)

En el presente caso, como se verá, el TSE sí tenía la oportunidad de adoptar una medida menos lesiva y más acorde con la progresividad que deben tener los derechos humanos.

Desde el caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, la Corte Interamericana estableció que no solo la orientación sexual, sino también la identidad de género son categorías protegidas por la Convención Americana, por lo que “ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual, su identidad de género y/o su expresión de género” (Opinión Consultiva 24/17, párr. 78); pues estos son caracteres de los cuales, como se dijo, la persona no puede prescindir sin perder la identidad y mucho menos al ser un grupo tradicionalmente excluido o marginado como lo es la población sexualmente diversa. Esto se relaciona con lo mencionado anteriormente respecto de que no necesariamente es con una conducta positiva por parte del Estado, sino incluso con cómo se interpreta, se deja de interpretar o se aplique una norma.

Con base en lo expuesto, se considera oportuno que el tribunal electoral se hubiera decantado por la interpretación que brindara seguridad jurídica y derechos a más personas acorde con el principio *pro persona* como ya se ha practicado en instancias constitucionales. Por ejemplo, ya en el fallo n.º 3435-92, la Sala Constitucional resolvió una cuestión similar que concernía al artículo 14.5⁶ de la Constitución Política. En la sentencia, la sala se motiva en los artículos 1⁷ y 24⁸ de la Convención Americana para explicar que:

la disposición cuestionada demuestra que el beneficio concedido exclusivamente a la mujer extranjera casada con costarricense, constituye una discriminación en perjuicio del hombre extranjero casado con una ciudadana costarricense, contra quien crea artificialmente una desventaja pues le sustrae beneficios por razones de género, contraviniendo con ello el espíritu constitucional y universal de igualdad y no discriminación.

⁵ Adicionalmente, “se incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida enjuiciada deben ser claramente superiores a las restricciones que ella impone a los principios convencionales afectados con la misma” (Pavez Pavez vs. Chile, 2022, párr. 69).

⁶ Dicho artículo establece que “son costarricenses por naturalización: ... 5) la mujer extranjera que habiendo estado casada durante dos años con costarricense, y habiendo residido en el país durante ese mismo período, manifieste su deseo de adquirir la nacionalidad costarricense”.

⁷ Obligación de respetar los derechos y libertades reconocidas en la convención.

⁸ Igualdad ante la ley sin discriminación alguna.

Asimismo, indicó que esta “no es una simple diferenciación ‘razonable y objetiva’, sino un tratamiento evidentemente injustificado, infundado y desproporcionado, producto de condicionamientos sociales, culturales, económicos y políticos felizmente superados, tratamiento que actualmente resulta lesivo para la dignidad humana en lo particular” (Sala Constitucional, Sentencia n.º 3435-92), así como que “carece de vigencia y aplicabilidad frente a los principios fundamentales que establece la Constitución Política y los convenios internacionales” (Sala Constitucional, Sentencia n.º 3435-92). En este sentido, dispuso vía jurisprudencial que:

cuando en la legislación se utilicen los términos ‘hombre’ o ‘mujer’, deberán entenderse como sinónimos del vocablo ‘persona’, y con ello eliminar toda posible discriminación ‘legal’ por razón de género, corrección que deben aplicar todos los funcionarios públicos cuando les sea presentada cualquier gestión cuya resolución requiera aplicar una normativa que emplee los vocablos arriba citados. (Sala Constitucional, Sentencia n.º 3435-92)

De conformidad con el párrafo anterior, se puede inferir que el TSE tuvo una valiosa oportunidad de hacer con los términos “sexo” y “género” una interpretación como la que en su momento hizo la Sala Constitucional, considerando los “condicionamientos sociales, culturales, económicos y políticos felizmente superados” (Sala Constitucional, Sentencia n.º 3435-92). Incluso la misma Corte IDH ha mandado que “al momento de interpretar dicho término, corresponde escoger la alternativa hermenéutica más favorable a la tutela de los derechos de la persona humana, conforme a la aplicación del principio *pro persona*” (Masacre de Mapiripán vs. Colombia, párr. 106).

De modo que el TSE como máximo tribunal en la materia electoral en el país podía armonizar los términos sexo y género conforme a dicho principio en la normativa electoral interna como ya la jurisprudencia constitucional lo había hecho en otro contexto en el pasado. Así, desde la emisión del reglamento que no contempló lo mandado por la Corte IDH y con sus siguientes decisiones jurisdiccionales, el Tribunal Supremo de Elecciones creó una situación que genera hostilidad y diferencia de tratamiento en el momento en que la población trans quiera ejercer sus derechos políticos.

Si bien estas decisiones no tenían la intención expresa desde su emisión de crear una situación de discriminación, esta sucedió *de jure* y *de facto* con los efectos que generaron; situación que no escapa de la definición de discriminación que la Corte IDH ha sostenido jurisprudencialmente como bien se citó.

En este sentido, la Corte Interamericana expuso que con la protección del derecho a la identidad “el Estado también estaría garantizando la plena vigencia y ejercicio de otros derechos [como los político-electorales] de las personas cuya identidad de género es diferente a la que es asociada con el sexo que les fue asignado al nacer” (Opinión Consultiva 24/17, párr. 100), y que “la falta de reconocimiento de ese derecho puede a su vez obstaculizar el ejercicio de otros derechos fundamentales y por ende tener un impacto diferencial importante hacia las personas transgénero, las cuales, como se ha visto, suelen encontrarse en posición de vulnerabilidad” (Opinión Consultiva 24/17 párr. 114).

Asimismo, no se debe olvidar que el análisis del caso se engloba en la afectación de la población trans de acceder a cargos de elección popular conforme a su autopercepción de género. Sobre este punto es importante recordar que el artículo 23.1.c de la Convención Americana establece el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones generales de igualdad. Al respecto, la Corte IDH ha dictado que:

el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Por lo tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, **respetando el principio de igualdad y no discriminación** [resaltado propio]. (Pavez Pavez vs. Chile, párr. 86)

Las decisiones del TSE generan que una persona que no se identifique con su sexo asignado al nacer se vea en la imposibilidad de ejercer su derecho al sufragio pasivo de acuerdo con su identidad y suponen lo que la Corte IDH ha llamado una “injerencia injustificada en el derecho a la autonomía personal [y] desarrollo personal” (Olivera Fuentes vs. Perú, párr. 124).

De manera que no se puede inferir que haya un ejercicio efectivo de los derechos políticos si una población históricamente estigmatizada y discriminada no puede consolidar su candidatura conforme a su percepción de género; esto crea una situación de discriminación incompatible con los estándares interamericanos, agravada con el hecho de que los partidos políticos puedan tener acceso a su sexo registral.

La posición del TSE, incluso, resulta contradictoria con su propia jurisprudencia, cuando en varias ocasiones ha establecido “como intérprete exclusivo y obligatorio de las normas electorales..., debe decantarse por la opción que limite menos la participación política, decisión que, en todo caso, resulta armónica con la ‘razón de legislar’” (TSE, Resolución n.º 4407-E8-2022). Sin embargo, como bien ha sido analizado en el presente capítulo, en el caso concreto no se decantó por la opción que limitara menos la participación política.

Por otro lado, uno de los argumentos del TSE para no hacer una interpretación que armonice los conceptos de “sexo” y “género” vía jurisprudencial es que este es un asunto que le compete al legislador. Al respecto, la entonces magistrada Hernández López de la Sala Constitucional se refirió a algo similar en su disidencia en el marco de la acción de inconstitucionalidad que eliminó la norma que proscribía el matrimonio entre personas del mismo sexo⁹, en la que expuso que ningún estándar de la Corte IDH obliga a la “culminación de una fase previa de normación legal; lo que requiere es que -sin perjuicio de tener en cuenta las dificultades estatales que puedan presentarse- se intente de buena fe el ajuste más rápido posible del ordenamiento para que aquel derecho se torne una realidad...” (Sala Constitucional, Sentencia n.º 12782-2018). De modo que, se comparte la tesis de la magistrada en el sentido que se debía elegir la opción

⁹ La Sala Constitucional votó en su mayoría por darle un plazo al Legislativo para que adecuara la norma y ella era de la tesis de su eliminación inmediata.

que ajustara más rápido el ordenamiento (siempre dentro de sus potestades) para garantizar el ejercicio efectivo de un derecho para una población.

El TSE constató en sus acuerdos y resoluciones una situación que vulneraba los derechos políticos y la identidad de la población trans y aun así no ejerció sus potestades para solucionar esa situación. La alternativa elegida por dicho órgano, entonces, fue alargar una situación de inseguridad jurídica y violatoria del orden convencional, aun cuando dicha realidad ya había sido verificada por el propio tribunal en sus consideraciones.

3. CONCLUSIÓN

El derecho a la identidad incluye una subsecuente cadena de derechos que son interdependientes entre sí dentro de la universalidad y codependencia que los caracterizan. Los derechos políticos y civiles no escapan de esa cadena de derechos cuyo ejercicio se comparte con el derecho a la identidad, y “la protección del derecho a la identidad no puede reducirse al acto del registro” (Flores, 2018, p. 3) como lo hizo ver el TSE con la emisión del reglamento de 2018.

La falta de armonización de los conceptos “sexo” y “género” por parte del órgano electoral y el hecho de que la normativa no genere soluciones a este tema, hace que las poblaciones trans y no binarias se enfrenten a obstáculos casi insuperables para ejercer la participación política acorde con su identidad.

Las disposiciones e interpretaciones del TSE deben ser analizadas con base en los parámetros de proporcionalidad que tanto se han desarrollado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (legítimo, imperioso, adecuado y que no pueda ser reemplazado por un medio menos lesivo), y estas, como ya fue expuesto, no resisten dicho análisis y podrían dar pie a la responsabilidad internacional del Estado costarricense.

No obstante, se reconoce que una solución acorde con las necesidades de la población trans no binaria reviste de mayor complejidad que la armonización que podría realizar el TSE en el caso de conceptos estrictamente binarios. Sin embargo, esto no debería ser obstáculo para garantizar los derechos político-electorales a estas personas en respeto a su derecho a la identidad, pues como ya lo reconoció la Corte IDH:

la falta de un consenso al interior de algunos países sobre el respeto pleno por los derechos de las minorías sexuales no puede ser considerado como un argumento válido para negarles o restringirles sus derechos humanos o para perpetuar y reproducir la discriminación histórica y estructural que estas minorías han sufrido. (Duque vs. Colombia, párr. 123)

REFERENCIAS

- Almonacid Arellano y otros vs. Chile [sentencia sin número]. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (26 de setiembre de 2006).
- Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Serie C n.º 220. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas (26 de noviembre de 2010).
- Chitay Nech y otros vs. Guatemala [sentencia sin número]. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (25 de mayo de 2010).
- Constitución Política de Costa Rica [Const.]. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-4/84. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización; 19 de enero de 1984.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados; 17 de setiembre de 2003.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-24/17. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, 24 de noviembre de 2017.
- Masacre de Mapiripán vs. Colombia [sentencia sin número]. Fondo, Reparaciones y Costas (15 de setiembre 2015).
- Olivera Fuentes vs. Perú [sentencia sin número]. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Pavez Pavez vs. Chile [sentencia sin número]. Fondo, Reparaciones y Costas (24 de febrero de 2022).
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 3435-92; 14 de junio de 2017.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 2313-95; 09 de mayo de 1995.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 12782-2018; 8 de agosto de 2018.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 16787-2018; 5 de octubre de 2018.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Acta 49-2018. Reforma al Reglamento del Registro del Estado Civil y al Reglamento de la Cédula de Identidad con Nuevas Características, 14 de mayo de 2018.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución 8764-E3-2019; 12 de diciembre de 2019

Tribunal Supremo de Elecciones (2021). Resolución 0411-E8-2021; 26 de enero del 2021.

Tribunal Supremo de Elecciones (2022). Resolución 4407-E8-2022; 23 de junio de 2022.

Vargas Alvarado, J. (Jul.-dic., 2020). Las personas trans y el mecanismo de alternancia electoral a la luz de la OC-24/17. *Revista de Derecho Electoral* (30), 189-208.

LOS BONOS DE REGENERACIÓN NACIONAL DEL PARTIDO CONSTITUCIONAL EN 1919

Rafael Enrique Sánchez Castillo*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_5

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 11 de abril de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: Inicia con una breve reseña de los hechos políticos de la segunda década de 1900 cuando el país estaba bajo el régimen dictatorial de los Tinoco. Luego entra en el detalle de los de bonos políticos emitidos por el Partido Constitucional con el propósito de sufragar los gastos requeridos para llevar un levantamiento en contra de la dictadura y para la campaña de las elecciones de 1920.

Palabras clave: Bono de deuda política / Financiamiento del partido político / Historia política / Historia electoral.

Abstract: The article begins with a brief review of the political events of the second decade of 1900 when the country is under the dictatorial regime of the Tinoco's, and then it goes into the detail of the political bonds issued by the Constitutional Party for financing to cover the expenses required to carry out an uprising against the dictatorship, as well as, for the campaign for the 1920 elections.

Key Words: Political debt bond / Funding of political parties / Political history / Electoral history.



* Costarricense, informático, correo rafsanca@hotmail.com. Licenciado en Sistemas, con experiencia en análisis y desarrollo de sistemas bancarios y financieros, miembro e investigador de la Asociación Numismática Costarricense y Unión Americana de Numismática (UNAN). Ha publicado artículos de investigación histórica para la Revista Bimensual de la UNAN, para el Centro Numismático Santa Fe (Argentina), Mundo Historia (España) y en la Revista Numismática Brasileira de la Sociedade Numismatica Brasileira. Actualmente labora en Radiográfica Costarricense S. A. (RACSA), en el desarrollo y aplicación de una metodología para los procesos de experiencia cliente.

1. CONTEXTO HISTÓRICO



Alfredo González Flores.
Autor: Gonzalo Morales Alvarado.
Óleo sobre tela. 1942.
Colección MNCR N.º 4417

El golpe de Estado efectuado el 27 de enero de 1917 por el secretario de Guerra y Marina, el general Federico Tinoco, para derrocar al entonces presidente, Alfredo González Flores, marcó el inicio de una dictadura que se caracterizó por eliminar los derechos ciudadanos y emitir monedas y billetes sin respaldo y malas finanzas que desacreditaron el valor de nuestra moneda en el mercado mundial, lo que se reflejó en el aumento del tipo de cambio que alcanzó los ₡5,00 por dólar.

Aunque al inicio contó con el apoyo popular, los desaciertos de su gobierno empezaron a ganarle enemigos al régimen, las elecciones sin contrincante efectuadas el 1 de abril de 1917 no son claramente democráticas, y se constituyeron en una farsa que

dejó claro que el golpe de Estado efectuado era un pretexto para alcanzar sus aspiraciones presidenciales.

Durante la administración de don Alfredo González Flores, es nombrado secretario de Relaciones Exteriores y carteras anexas don Julio Acosta, quien al momento del golpe de Estado se encontraba en El Salvador, y como ministro de Gobernación don Alfredo Volio Jiménez; ambos exiliados por el régimen.

Con la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente por parte del nuevo régimen, se llama entre sus filas a don Rogelio Fernández Güell, quien muestra su descontento con las reformas que la Asamblea busca aplicar en una nueva constitución y se retira como diputado; con lo que se gana la enemistad del régimen, como queda demostrado en la lista de enemigos del régimen que el 10 de noviembre de 1917 emitió el inspector de Hacienda, coronel Samuel Santos.



General Federico Tinoco. Cartín,
M. (2019)

2. BONOS DEL PARTIDO CONSTITUCIONAL

La persecución a la que es sometido don Rogelio lo lleva a formar parte de un movimiento revolucionario a lo largo de todo el país, y para el que cuenta con poco apoyo por parte de la población; sin embargo, sus acciones refuerzan la creación de más grupos revolucionarios a lo largo del país. Luego de tomar la estación central de San José huye hacia Puntarenas, buscando escapar a Panamá siguiendo la costa pacífica; alertado el general Roberto Tinoco, hermano del presidente, lo persigue hasta capturarlo y asesinarlo en Buenos Aires el 15 de marzo de 1918.



Don Rogelio Fernández Güell.
Hilje, L. (2019)

Como puede observarse en la figura 1, el Diario de Costa Rica del 19 de octubre de 1919 informa sobre una serie de billetes con los cuales pensaban sufragar los gastos requeridos para llevar a cabo la revolución don Rogelio junto a su lugarteniente don Tomás Soley Güell, pero al conocer que el Gobierno tenía conocimiento de estos, decidieron destruir la evidencia (ver figura 2).

Figura 1

Portada del Diario de Costa Rica del 19 de octubre de 1919

HOY: ENVIDIA en el TEATRO VARIEDADES

Suscripción mensual **₡ 2.00** Número suelto **₡ 0.10**

DIARIO DE COSTA RICA

INDEPENDIENTE Y DE INTERESES GENERALES

Año I DOMINGO 19 de Octubre de 1919 No. 92

**Los Billetes de la Revolución de FERNANDEZ GUELL
Y LOS
BONOS del PARTIDO CONSTITUCIONAL**

10 EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA **10**
DIEZ CLONES

50 BONOS DE LA REGENERACION NACIONAL **50**

Los complacemos en dar hoy a la publicidad, un facsimile histórico casi completamente desconocido en el país.
Se trata nada menos que de la emisión de billetes con los cuales Fernández Güell pensaba sufragar los gastos de la campaña libertadora. No vamos a entrar en una historia detallada de este asunto, pues oportunamente será dado a conocer en toda su minuciosidad.
Por de pronto, es el caso hacer lo siguiente:
La emisión ascendía a cien mil colones, en billetes de cinco, diez, cincuenta y cien colones.
Habiendo sospechado el Gobierno de lo que se proyectaba, Fernández Güell y su lugarteniente don Tomás Soley Güell, únicos que estaban en el secreto, resolvieron destruir la emisión para evitar que el ejército se apoderara de la suma.
Habría mucho que contar respecto al dibujo y trabajo de las planchas, lo cual se hizo como un cúmulo de dificultades, pero eso lo dejemos para que lo cuente otra persona.
Los bonos de la regeneración nacional, se puede decir con propiedad que son hijos de los primeros. Al imitar aquellos, nunca se hubiera pensado que se citaba en el futuro al perfil del candidato Acosta. Las rayas de aquellos bonos, como líneas de artefacto conducían a estos hermosos billetes de pura república.
Han sido ejemplares con delicadeza artística en los talleres de la Imprenta Minerva, donde se edita este diario. La emisión alcanza como la de los primeros, y la suma de cien mil colones más o menos, en billetes de cincuenta colones, un millón, cinco, diez, cincuenta y cien colones. Los bonos del Partido Constitucional dicen al respecto:
"Este bono no es reembolsable. El sueldo de él es un contribuyente voluntario, que no tiene otro derecho que el de votar al Partido Constitucional, un Gobierno de amplia libertad y de sana administración."
Tomado por...

Nota: Parte de la Portada de Periódico Diario de Costa Rica donde se informa de la emisión de los billetes de Revolución y bonos de Regeneración Nacional, el día 19 de octubre de 1919.

Figura 2

Muestra de billete de 10 colones de los bonos del partido Constitucional de Costa Rica



Nota: Billeto de la revolución de Fernández Güell. Imprenta Minerva. Tomado de Diario de Costa Rica del 19 de octubre de 1919.

Los billetes constaban de una emisión que ascendía a los cien mil colones, confeccionados en los talleres de la Imprenta Minerva, en denominaciones de cinco, diez, cincuenta y cien colones. Sin embargo, no se tiene mayor referencia de la cantidad emitida para cada valor, la única información con la que se cuenta de estos billetes es la mostrada en la figura 2 por un valor de 10 colones, asumiendo que las demás emisiones variaban solo en el monto tanto en número y letra, además, se desconoce el reverso de los billetes y los colores utilizados.

En Nicaragua un grupo revolucionario toma la decisión de constituir un gobierno provisional y elige jefe del grupo revolucionario a don Alfredo Volio Jiménez, con la intención de invadir el país y derrocar el Gobierno de Tinoco. Volio Jiménez fue reconocido como guerrillero de la libertad y héroe de La Cruz, Santa Rosa y el Jobo; sin embargo, enferma y muere a finales de 1918; en consecuencia, se le ofrece a don Julio Acosta la jefatura, como él mismo lo indica en una proclama publicada en su primer número del periódico *El Constitucional* el 9 de octubre de 1919.

El grupo revolucionario de Acosta invade nuestro país el 5 de mayo por Peñas Blancas, esta acción levanta el ánimo de innumerables opositores, convirtiendo el “Viva Acosta” en el grito de levantamiento nacional.



Lic. Don Alfredo Volio Jiménez.
La Nueva Prensa (1925, p. 3).



Don Julio Acosta García.
Asamblea Legislativa (s.f.)

El periódico El Constitucional fue un órgano del Partido Constitucional creado para apoyar la candidatura de don Julio Acosta, por medio del cual se informaba al país de todos los movimientos políticos efectuados para alcanzar la elección presidencial, este era editado por don Otilio Ulate futuro presidente en las elecciones para el periodo 1949-1953.

En su proclama, don Julio Acosta inicia dirigiendo a los costarricenses el siguiente mensaje:

Cuando el grupo revolucionario reunido en Nicaragua juzgo que era necesario constituir un Gobierno Provisional y me nombro su presidente, acepté el puesto porque era mi designio colaborar con todo mi entusiasmo a derrocar la tiranía, que de un modo tremendo pesaba sobre la suerte de nuestra Patria. Soldado o caudillo, lo que deseaba era mantener en un sitio de combate la bandera que simboliza la redención de un pueblo esclavizado.

Nunca pensé que la designación de mis compañeros me llevará en verdad a asumir de un modo efectivo la dirección de la República. (El Constitucional, 1919, p. 1)

En agosto de 1919, empezaba la caída del régimen de los Tinoco, el asesinato de Joaquín Tinoco, secretario de Guerra y marino del Gobierno de Tinoco, propicia que dos días después don Federico dejara el país rumbo a su exilio en Europa, y deja a cargo del Gobierno al general Juan Bautista Quirós quien por presiones del Gobierno norteamericano deja el mandato veintidós días después; en su lugar es nombrado, por una junta de notables, el señor don Francisco Aguilar Barquero quien convoca a elecciones libres el 17 de setiembre.

El Partido Constitucional lanza la candidatura de don Julio Acosta el 8 de setiembre de 1919, y lo pone al frente del grupo político representado por todos los sectores sociales del país, y este entra triunfalmente el 13 de setiembre a la capital. Sin embargo, el temor a ser tachado de "tinoquista" mantiene a la oposición sin candidato, de ahí el pensamiento de don Julio respecto de que para tener un proceso democrático y no repetir los errores del gobierno pasado, debe existir un candidato opositor; como resultado, el doctor José Alfaro Soto Alfaro fue quien representó al Partido Demócrata.

El Partido Constitucional financia su campaña con bonos no reembolsables; don Eduardo Oconitrillo se refería a este tema e indicaba:

Acosta financia su campaña política emitiendo bonos no reembolsables, que van de veinticinco céntimos a cien colones. El sistema es novedoso y ejemplar, ya que la costumbre es ofrecer cargos públicos a cambio de dinero para hacer frente a esos gastos. (Oconitrillo García, 2004, p. 400)

El 21 de octubre de 1919 el periódico El Constitucional, como puede observarse en la figura 3, hace de conocimiento público la emisión de estos bonos y de las personas encargadas de su distribución, donde se especifican los valores que lo componen por la suma de cien colones, sin alcanzar a reconocer cuántos se emitieron de cada valor.

Figura 3

Comunicado de las finanzas del Partido Constitucional

**LAS FINANZAS
DEL PARTIDO CONSTITUCIONAL**

Conforme se convino desde un principio, los gastos de propaganda del «Partido Constitucional» van a ser sufragados por medio de un empréstito popular constante en bonos circulantes, que serán tomados por las personas de buena voluntad simpatizadoras con la causa regeneradora sustentada por la Revolución y extendida a todas las actividades del movimiento político del Constitucionalismo. Estos bonos han salido ya de los talleres tipográficos y están listos para entrar en circulación. Por el momento se ha preparado una emisión constante de seis series así:

De ₡ 0-50; de ₡ 1-00; de ₡ 5-00; de ₡ 10-00; de ₡ 50-00 y de ₡ 100-00.

Los amigos de la causa que quieran y puedan ayudar a la marcha de las ideas del Partido en una forma activa, eficaz y práctica, pueden desde luego suscribir dichos bonos haciendo la solicitud a las distintas comisiones encargadas de la circulación, las cuales han sido organizadas en esta ciudad de la manera siguiente:

Cantón del Carmen
Nicolás Chavarría Mora
Vidal Quirós Escalante
Julio Díaz Granados Ross

Cantón de Catedral
Manuel Echeverría Aguilar
Carlos Orozco Castro
Eduardo Rodríguez Alvarado

Cantón de la Merced
Juan Fe^o Echeverría Aguilar
Eladio Prado Sáenz
Francisco Jiménez Núñez

Cantón del Hospital
Jaime Rojas Bennett
Ernesto Ortiz Odio
Rafael Herrera Jenkins

El Tesorero General del Partido, caballero don Francisco Jiménez Núñez, atiende por su parte cualquier solicitud sobre el particular de cualquier punto de la República.

Nota: Periódico El Constitucional, 21 de octubre de 1919

Las elecciones se realizaron el 7 de diciembre, en las cuales el Partido Constitucional obtuvo una victoria aplastante de un 89 % de apoyo de los electores, en consecuencia, don Julio Acosta el 8 de mayo de 1920 recibe la presidencia de manos de don Francisco Aguilar Barquero.

3. LOS BONOS DE REGENERACIÓN NACIONAL

Los bonos de Regeneración Nacional fueron impresos en los talleres de la Imprenta Minerva y puestos en circulación el 21 de octubre de 1919, para sufragar los gastos del Partido Constitucional. La emisión comprendía los valores de 0,50 céntimos y de 1, 5, 10, 50 y 100 colones, aunque se desconoce si fue emitida solo la serie A.

Todos los bonos presentaban el mismo formato cuyo único cambio consistió en el valor nominal por el cual fueron emitidos. Al momento en que fue creado este artículo, no se tenía conocimiento de las dimensiones de cada emisión, excepto únicamente de la emisión de 5 colones con un tamaño 148 x 69 mm.

En el anverso mostraban un marco decorado con figuras que sobresalen en cada esquina, dentro a cada lado el valor nominal, al lado izquierdo en la parte superior la serie, al lado contrario la fecha y lugar de emisión "San José, octubre de 1919", en el centro la orla "Bono de la Regeneración Nacional", enfrente de una viñeta, debajo de la cual al centro y en medio de la leyenda "COSTA RICA" se aprecia la imagen de don Julio Acosta, debajo la leyenda en 2 líneas dividida por el retrato el siguiente el texto: "Certificamos que el portador es dueño de un Bono de la Regeneración Nacional por valor de".

En la parte baja aparecía en letras el valor nominal del bono en medio de las firmas del presidente del Comité Central, Arturo Volio y presidente del Comité Económico Nicolás Chavarría Mora. En la parte baja del marco al centro mostraba el nombre de la imprenta encargada de la emisión "MINERVA". El reverso estaba decorado con figuras de color verde; en el lado izquierdo verticalmente se mostraba el número de consecutivo del bono, junto a la leyenda horizontal en 7 líneas: "Este bono no es reembolsable. El tenedor de él es un contribuyente voluntario, que no tiene otro derecho que el de exigir al Partido Constitucional, un gobierno de amplia libertad y sana administración. TOMADO POR".

A continuación, se ofrecen varias imágenes de los bonos conocidos de la emisión de 1919. Las imágenes fueron donadas por miembros de la Asociación Numismática Costarricense, cuyos nombres se omiten por su seguridad.

Rafael Enrique Sánchez Castillo

Figura 4



Nota: Consecutivo n.º 1589, a nombre de Ricardo Acosta.

Figura 5

Bono de ¢1,00-1 Colón



Nota: Consecutivo n.º 1250, a nombre de Lisandro Arias

Figura 6

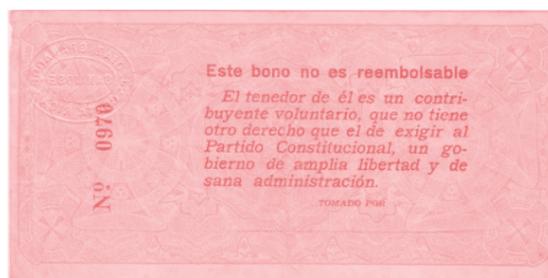
Bono de ¢5,00-5 colones



Nota: Consecutivo n.º 0421, tamaño 148x69mm.

Figura 7

Bono de ₡10,00 10 colones



Nota: Consecutivo n.º 0970

Figura 8

Bono de ₡50,00-50 colones



Nota: En el espécimen del bono de 50 colones es interesante observar que se encuentra en su reverso sin consecutivo ni leyenda, lo que hace suponer que este nunca fue utilizado.



Finalmente, algunos de los especímenes muestran en la esquina superior derecha un sello ovalado en relieve con una leyenda en tres líneas:

DIAZ GRANADOS

SAN JOSE

COSTA RICA

Se supone que corresponde al sello personal de la persona que lo adquirió.

REFERENCIAS

Cartín, M. (2019). Historia costarricense: régimen de los Tinoco. Recuperado de <https://micostaricadeantano.com/2019/04/20/regimen-de-los-tinoco/>

Costa Rica. Asamblea Legislativa. Expresidentes de Costa Rica. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/ca/Expresidentes%20de%20Costa%20Rica/Forms/DispForm.aspx?ID=28>

Emisión de los billetes de revolución y bonos de Regeneración Nacional. (19 octubre, 1919). *Diario de Costa Rica*, 1(92).

Finanzas del partido Constitucional. (21 de octubre, 1919). *El Constitucional*, 1(11).

Gurdián Montealegre, R. (1996). *Contribución al estudio de las monedas de Costa Rica*. Segunda Edición. Litografía e Imprenta LiL.

Hilie Q., L. (2019). Una elegía para Fernández Güell. Recuperado de <https://micostaricadeantano.com/2019/04/20/regimen-de-los-tinoco/>

Mañana llegarán los restos de Don Alfredo Volio Jiménez. (7 dic., 1925). *La Nueva Prensa*. *Diario de la Tarde*, IV(139), 1-8.

Proclama de Julio Acosta García. (9 de octubre, 1919). *El Constitucional*, 1(1).

Oconitrillo García, E. (2004). *Cien años de política costarricense*. EUNED.

Salazar Mora, M. (2003). *Crisis liberal y estado reformista: análisis político–electoral (1914-1949)*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

ANÁLISIS COMPARADO DE LA LEGISLACIÓN QUE POSIBILITA O NO EL VOTO DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD DE DIECIOCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

María Fernanda Zumbado Barboza*

<https://doi.org/10.35242/RDE.2023.36.4>

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 5 de mayo de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el numeral 23.2 señala una serie de supuestos taxativos, a partir de los cuales se les otorga a los Estados la facultad de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos de sus ciudadanos. Dentro de las posibilidades se encuentra la limitación debido a una condena emitida por un juez competente en el marco de un proceso penal. A partir de esto, el estudio aborda, de forma comparada, la normativa de dieciocho países en América Latina para determinar la aplicación formal de limitaciones en el ejercicio del sufragio activo de las personas privadas de libertad, en virtud de una medida preventiva y una sentencia en firme en un proceso penal. A partir del análisis se logra la clasificación de los Estados, según el grado de restricciones aplicables, en tres categorías: 1) la normativa que posibilita el voto de las personas privadas de libertad sentenciadas y en prisión preventiva, salvo casos calificados; 2) la normativa que faculta el sufragio en privados de libertad no sentenciados y 3) la normativa que imposibilita en ambos casos la práctica del derecho político.

Palabras clave: Privados de libertad / Derecho al sufragio / Derechos políticos / Participación política.

Abstract: The American Convention on Human Rights, article 23.2, points out a series of specific assumptions through which the States are granted the power to regulate their citizens' exercise of political rights. Among their possibilities is the restriction of those due to convictions from competent judges in the context of criminal proceedings. Based on this, the study addresses within a comparative framework, the regulations of eighteen States from Latin America to determine the formal application of limitations in the exercise of active suffrage of persons deprived of liberty, by virtue of preventive measures and final sentences from criminal processes. The analysis leads to the categorization of States according to the degree of applicable restrictions, identifying three categories: 1) the regulations that allow the vote of sentenced and pre-trial detainees, except in qualified cases; 2) the regulations that authorize suffrage of non-convicted prisoners; and 3) the regulations that make the practice of the former political rights impossible in both cases.

Key Words: Incarcerated people / Right to suffrage / Political rights / Political participation.

* Costarricense, abogada y politóloga, mferzumbado02@gmail.com. Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica y bachiller en Ciencias Políticas por la misma casa de estudios. Funcionaria de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, promulgada en 1969, define en el artículo 23 cuáles son los derechos políticos que se deben asegurar a los ciudadanos de los Estados parte, dentro de los que destaca la posibilidad de sufragar en elecciones regulares, además de “auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 23, inc. 1, subinc. b).

En adición, en el inciso 2 del mismo numeral se contempla la facultad de los Estados de regular u ordenar a través de leyes el ejercicio de los derechos detallados. En este sentido, se brinda de manera expresa la posibilidad de que, desde el legislativo, se establezcan regulaciones para su ejercicio, por múltiples variables, dentro de las que se cita la condena en el marco de un proceso penal. Sin embargo, esa reglamentación *per se* no implica la obligación de imponer limitaciones por parte de los Estados en la aplicación de los derechos políticos de la población privada de libertad sentenciada.

Por su parte, en la práctica, destaca la enmienda efectuada a la ley electoral puertorriqueña. Mediante la Ley n.º 3 del 8 de septiembre de 1980, en Puerto Rico se estableció la base a través de la cual se les otorga el derecho a las personas privadas de libertad para el ejercicio del sufragio. En consecuencia, para 1994, en dicho Estado del Caribe se convirtió en realidad el ejercicio del voto activo de las personas confinadas, lo que los convirtió en pioneros en la temática (Cabrera, 1997).

En relación con lo hasta aquí expuesto, el presente estudio pretende abordar, de manera descriptiva, la normativa de dieciocho países en América Latina¹ para determinar la aplicación de limitaciones en el ejercicio del sufragio activo de las personas privadas de libertad, en virtud de una medida preventiva y una sentencia en firme.

2. CLASIFICACIÓN DE LOS ESTADOS SEGÚN SUS LIMITACIONES

En términos generales, al examinar la legislación de dieciocho países en América Latina es posible afirmar que existen grandes semejanzas en cuanto a las limitaciones en el ejercicio del voto de las personas privadas de libertad sobre las que recae una condena en firme. Sin embargo, las principales disparidades son respecto a los sujetos privados de libertad en situación de prisión preventiva a nivel normativo. Tomando en consideración este aspecto, el presente análisis categoriza la normativa en el siguiente orden de presentación: 1) la normativa que posibilita el voto de las personas privadas de libertad sentenciadas y en prisión preventiva, salvo casos calificados; 2) la normativa que faculta el sufragio en privados de libertad no sentenciados y 3) la normativa que imposibilita en ambos casos la práctica del derecho político.

¹ Estados contemplados en el análisis: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Con respecto a la primera categoría, Bolivia, Costa Rica y Panamá son los Estados en los cuales la normativa es más inclusiva para el sector de la población privada de libertad en relación con el ejercicio de sus derechos políticos, pues posibilitan la práctica del voto tanto para las personas sentenciadas como para las que se encuentran en condición de prisión preventiva. En este sentido, se destaca que la legislación boliviana es bastante específica en cuanto a los supuestos que permiten imponer restricciones al derecho al sufragio. En el caso particular, la letra de la Constitución Política preceptúa:

Artículo 28- El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida:

1. Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra.
2. Por defraudación de recursos públicos.
3. Por traición a la patria. (Constitución Política de Bolivia, 2009, art. 28)

Por lo tanto, aquellas personas que se encuentren sentenciadas por otros delitos diferentes a los enlistados sí están facultadas para ejercer el sufragio. Igualmente, siguiendo la literalidad de la norma, los sujetos en prisión preventiva pueden practicar sus derechos políticos aun estando privados de su libertad de tránsito, ya que sobre ellos no recae una sentencia judicial en firme, incluso respecto a los tipos penales expresados.

De manera vinculada, el caso costarricense se asemeja al boliviano. La carta magna en su numeral 91 define: "La ciudadanía sólo se suspende: ... 2) Por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos" (Constitución Política de Costa Rica, 1949, art. 91, inc. 2). Lo anterior representa una sanción accesoria, la cual se establece exclusivamente para los casos determinados por la ley. Por ejemplo, según lo contemplado en el artículo 365 del Código Penal sobre los delitos cometidos por funcionarios públicos:

Cuando quien cometiere los delitos contra la autoridad, contra la administración de justicia o contra los deberes de la función pública fuere un empleado o funcionario público, quedan los jueces facultados para imponer además de las penas consignadas en cada caso, las de **inhabilitación absoluta** [resaltado no es del original] o especial en el tanto que estimen pertinente, de acuerdo con la gravedad del hecho y dentro de los límites fijados para esta pena. (Código Penal de Costa Rica, 1970, art. 365)

En la misma norma se fijan las sanciones complementarias relacionadas con la inhabilitación absoluta, dentro de las que se cita la suspensión de los derechos políticos, tanto desde una perspectiva activa como pasiva. A continuación, se señala la literalidad del numeral 57 del Código Penal:

Inhabilitación absoluta: La inhabilitación absoluta que se extiende de seis meses a doce años, excepto la señalada en el inciso 6) de este artículo, que se extiende de cuatro años a cincuenta años, produce al condenado a lo siguiente: ...

3) Privación de los derechos políticos activos y pasivos. (Código Penal de Costa Rica, 1970, art. 57, inc. 3)

De manera complementaria, la normativa electoral, específicamente el artículo 282 del Código Electoral, se refiere a la suspensión de los derechos políticos, esto con respecto a quienes se hallen culpables en la comisión de infracciones penales de tipo electoral, literalmente establece:

Suspensión de derechos políticos

A los responsables de los delitos electorales con pena de prisión igual o superior a tres años, se les impondrá, además de la pena principal, la accesoria de suspensión de los derechos políticos por el mismo plazo de la pena principal. (Código Electoral, 2009, art. 282)

Por su parte, a nivel procedimental, no se puede pasar por alto que el Código Electoral, en el artículo 30 al final del primer párrafo dispone que “el Tribunal también reglamentará la instalación de las juntas receptoras de votos, para permitir el sufragio de los privados de libertad ...”.

La ley electoral le otorga al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la competencia de regular la organización de los comicios en los centros penitenciarios, así como otros establecimientos, lo que posibilita un efectivo ejercicio del sufragio en el territorio costarricense.

De forma análoga al caso boliviano y el costarricense, la normativa panameña emplea el término de “inhabilitación” para referirse a las restricciones de los privados de libertad en el ejercicio del voto. Así es como se definen dos criterios para su limitación: 1) debe recaer sobre el sujeto una sentencia en firme y 2) que en esta se establezca expresamente el impedimento para emitir el sufragio. Es decir, de manera idéntica a la normativa de Bolivia y Costa Rica, la suspensión de la ciudadanía se lleva a cabo por motivos calificados, según se establezca por la ley y a criterio del juzgador. En el numeral 9 del Código Electoral se determina:

No podrán ejercer el sufragio ni ser candidatos a ningún cargo de elección popular, quienes tengan suspendidos sus derechos ciudadanos por:

1. Estar inhabilitados para el ejercicio de funciones públicas mediante sentencia ejecutoriada. (Código Electoral de Panamá, 2021, art. 9)

Lo que significa que aquellas personas en prisión preventiva o sentenciadas por cualquier otro delito, sin que este implique la pena accesoria de inhabilitación, podrán sufragar.

En otro plano, representando la mayoría de los casos, se encuentran los Estados que imposibilitan el voto de las personas privadas de libertad sentenciadas, pero facultan el de las que se hallan en una condición de prisión preventiva, estos son los casos de: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

En primera instancia, tomando en consideración lo dispuesto por la legislación argentina, específicamente en el artículo 3, incisos e y f, del Código Nacional Electoral, se encontrarán excluidas de la conformación del padrón electoral aquellas personas condenadas “por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena; [y] los condenados por faltas previstas [en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, por el término de tres años; en el caso de reincidencia, por seis” (Código Electoral de Argentina, 2019, art. 3, incs. e y f).

Asimismo, en un inicio, la normativa de dicho país suramericano disponía que las personas privadas de libertad en virtud del cumplimiento de una medida cautelar no podían ejercer el sufragio. Sin embargo, con la introducción de la Ley 25.858, promulgada en el 2003, el panorama se modificó, ya que se integró al cuerpo normativo el artículo 3.º bis (incorporado por Ley 25.858) del Código Nacional Electoral, norma que determina:

Los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos.

A tal fin la Cámara Nacional Electoral confeccionará el Registro de Electores Privados de Libertad, que contendrá los datos de los procesados que se encuentren alojados en esos establecimientos de acuerdo con la información que deberán remitir los jueces competentes; asimismo habilitará mesas de votación en cada uno de los establecimientos de detención y designará a sus autoridades. (Código Electoral de Argentina, 2019, art. 3 bis)

Análogamente, en la normativa brasileña se fija el criterio por el cual el sistema puede llevar a cabo la suspensión de los derechos políticos de los ciudadanos. Específicamente, en el artículo 15, inciso III), de la Constitución de la República Federal de Brasil se cita:

Queda prohibido revocar los derechos políticos, cuya pérdida o suspensión sólo ocurrirá en los casos de: ... III- Condena penal aprobada en cosa juzgada, mientras duren sus efectos². (Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988, art. 15, inc. III)

A pesar de que se trata de una restricción generalizada en cuanto a las personas privadas de libertad con una condena en firme, no es posible extender las consecuencias a una etapa previa (por ejemplo, en el marco de la prisión preventiva) o posterior al cumplimiento de la pena.

² Traducción propia: Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

Por su parte, la legislación colombiana emplea los términos de suspensión y pérdida de la ciudadanía. No obstante, en relación con las personas privadas de libertad, se señala que su condición jurídica se fundamenta en la interrupción de los derechos, los cuales serán restablecidos una vez que se presente una petición para ello. De conformidad con lo manifestado, el artículo 98 de la Constitución Política expresa:

La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley.

Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 98)

Paralelamente a los casos expresados *ut supra*, la legislación ecuatoriana se suma al grupo de Estados que establecen restricciones intermedias al ejercicio de los derechos políticos de las personas privadas de libertad, exceptuando aquellas que se encuentran descontando prisión preventiva como una medida cautelar. En relación con ello, tanto la Constitución Política como la Ley Orgánica Electoral, texto que en su artículo 14 replica el numeral 64 de la carta magna, norman la situación jurídica de los sentenciados: “el goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes: ... 2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista” (Constitución Política de Ecuador, 2008, art. 64, inc. 2). Es decir, se restablecerá la condición jurídica de ciudadanía cuando la sanción de tipo penal sea cumplida.

De forma equivalente, en el caso guatemalteco se definen limitaciones que solo se orientan a los sujetos que están reclusos en virtud de una sentencia emitida por un juez competente. En este sentido, la Constitución Política de Guatemala, en su artículo 148, ofrece una postura general a través de la cual se considera factible cesar a los sujetos de su condición de ciudadano, según lo que disponga la normativa. Se menciona lo siguiente: “la ciudadanía se suspende, se pierde y se recobra de conformidad con lo que preceptúa la ley” (Constitución Política de Guatemala, 1986, art. 148). Específicamente, en el numeral 4 de su norma electoral se determina que “los derechos ciudadanos se suspenden: 1. Por sentencia condenatoria firme, dictada en proceso penal” (Ley Electoral y de Partidos Políticos, 2019, art. 4).

La misma postura es seguida por la normativa nicaragüense, peruana, dominicana y venezolana. En estas, los sujetos privados de libertad en prisión preventiva no se encuentran restringidos jurídicamente para emitir su voto, lo que sí sucede contra quienes existe una sentencia en firme. A partir de este precepto, la Constitución Política del país centroamericano, en el artículo 47, fija: “los derechos ciudadanos se suspenden por imposición de pena corporal grave o penas accesorias específicas, y por sentencia ejecutoriada de interdicción civil” (Constitución Política de Nicaragua, 1987, art. 47). Asimismo, es posible reseñar lo fijado por la carta magna del Perú, en su artículo 33: “el ejercicio de la ciudadanía se suspende: ...2. Por sentencia con pena privativa de la libertad” (Constitución Política de Perú, 1993, art. 33, inc. 2). De manera complementaria, se destaca en la regulación peruana que la Ley Orgánica de Elecciones, en su numeral 10, refuerza la restricción del sufragio a las personas privadas de libertad sentenciadas.

Siguiendo este planteamiento, la Constitución de República Dominicana, concretamente en el artículo 24, es determinante al establecer que “los derechos de ciudadanía se suspenden en los casos de: 1) Condenación irrevocable a pena criminal, hasta el término de la misma” (Constitución Política de República Dominicana, 2015, art. 24, inc. 1). Es decir, una vez que se da el cumplimiento de la condena privativa de libertad al sujeto, retorna su condición de ciudadano dominicano. Al igual que lo preceptuado en la carta magna, se fija en el artículo 86 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral que se encuentra proscrito el registro de estas personas en el padrón electoral. Así es como se señala: “no podrán ser incorporados, con fines electorales, en el Registro Electoral: [aquellos en condición de] 1. Condenación irrevocable a pena criminal, hasta el término de la misma” (Ley Orgánica del Régimen Electoral, 2019, art. 86).

Por último, en relación con los países que posibilitan el voto de las personas privadas de libertad no sentenciadas, se encuentra el caso de Venezuela. En el artículo 42 de la Constitución, dicho país suramericano determina que “el ejercicio de ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley” (Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, art. 42). En adición, robusteciendo lo referenciado, el artículo 41 de la Ley Orgánica de los Procesos Electorales menciona las restricciones en cuanto al ejercicio del voto, pues expone:

todos los venezolanos y las venezolanas debidamente inscritos e inscritas en el Registro Electoral podrán ejercer el derecho al sufragio siempre y cuando no estén sujetos a inhabilitación política, interdicción civil o que su cédula de identidad haya sido declarada inhabilitada, insubsistente o nula por el órgano competente en materia de identificación. (Ley Orgánica de los Procesos Electorales, 2009, art. 41)

A pesar de lo hasta aquí expuesto, esto no representa que las instituciones encargadas hubiesen llevado a cabo acciones conducentes a promover y posibilitar la práctica del voto por parte de las personas privadas de libertad por una medida cautelar. En este sentido, se debe citar la dinámica desarrollada en los procesos electorales de Guatemala. A modo de ejemplo, al consultar sobre el sufragio activo de los privados de libertad bajo una medida cautelar, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala expuso:

En Guatemala durante la realización de las Elecciones Generales y de diputados al Parlamento Centroamericano 2019, se encontraban alrededor de 11 500 personas en prisión preventiva, quiénes no pudieron ejercer su derecho a votar el día de la elección, a pesar de que la Constitución Política de Guatemala y la Ley Electoral y de Partidos Políticos otorgó dicho derecho a sufragar. (Bravatti Ramírez, D., comunicación personal, 2021)

De manera paralela, ante el cuestionamiento acerca de las medidas gestionadas por el organismo electoral, que permitieran posibilitar el ejercicio de los derechos políticos de las personas encarceladas preventivamente, el tribunal reafirmó:

Prácticamente, están habilitados en el ejercicio del sufragio aquellas personas, quiénes aún no se les ha dictado la sentencia firme. No obstante, depende de la actual Magistratura 2020-2026 promover para el próximo evento electoral que, los privados de libertad, en situación de prisión preventiva cuenten con la infraestructura y medidas específicas para ejercer su participación en cualquier tipo de comicios. (Bravatti Ramírez, D., 2021, comunicación personal)

Con base en este criterio, parece pertinente resaltar cómo, a pesar de que no existe una norma inhabilitante para la práctica de los derechos políticos, por lo menos desde la perspectiva del sufragio activo, materialmente, se efectúa una negación de los mencionados atributos respecto a este sector de la población.

Ahora bien, desde una perspectiva distante de la hasta aquí planteada, los países más restrictivos en materia del sufragio respecto a los privados de libertad son: Chile, El Salvador, Honduras, México, Paraguay y Uruguay, los cuales se exponen detalladamente a continuación.

A pesar de la Resolución rol n.º 87743-16 de la Corte Suprema chilena³, en la que se ordena al Estado reconocer los derechos políticos de las personas privadas de libertad en condición preventiva; la normativa chilena es el primer caso en el cual los sujetos privados de libertad, por una medida cautelar, no pueden ejercer el voto, así como tampoco los que están sentenciados. La norma determina dos categorías: la suspensión y la pérdida de la ciudadanía. En cuanto a la primera, de conformidad con el numeral 16, inciso 2) de la Constitución Política: “El derecho de sufragio se suspende: ... 2) Por hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista” (Constitución Política de Chile, 1980, art. 16). Sin embargo, al sujeto se le restituirán sus derechos como ciudadano una vez que sea absuelto de la causa penal por la que se le perseguía.

Respecto a la segunda categoría, la carta magna chilena es clara en sus artículos 13 y 17, incisos 2) y 3), al determinar que la ciudadanía se pierde cuando se dicta una sentencia en la que se fija una pena privativa de libertad. Además, se especifica que esta condición jurídica se puede recuperar a través de una solicitud especial, la cual deberá tramitarse y resolverse ante el Senado de la República. Con base en esto, la letra de la norma reza:

La calidad de ciudadano se pierde:

...

2. Por condena a pena aflictiva, y

3. Por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista.

³ Ver: Marshall, P. y Rochow, D. (2018).

Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal señalada en el número 2º podrán solicitar su rehabilitación al Senado, una vez extinguida su responsabilidad penal.

Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal prevista en el número 3º sólo podrán ser rehabilitados en virtud de una ley de quórum calificado, una vez cumplida la condena. (Constitución Política de Chile, 1980, art. 17)

De lo anterior, a diferencia de los casos expuestos, se destaca que las secuelas de la sentencia se prolongan en el tiempo y será únicamente a gestión de parte que los efectos desaparecen. Por ello, la persona pudo haber salido de la prisión al cumplir su condena, pero se mantendrá inhabilitada para ejercer sus derechos como ciudadana hasta que no presente la petición mencionada, la cual deberá ser aprobada por las autoridades.

Al igual que en el caso chileno, la legislación salvadoreña es una de las más restrictivas en lo que respecta a los derechos políticos de los privados de libertad; se les niegan a las personas privadas de libertad preventivamente y así como a los condenados. Siguiendo la literalidad de la norma, y de manera idéntica a la normativa chilena, se establecen dos categorías: la pérdida y la suspensión. La primera aplica a los sujetos sentenciados, mientras que la segunda es para los que cumplen una medida cautelar en prisión. De conformidad con esto, el artículo 75, inciso 2 de la Constitución Política estipula: “pierden los derechos de ciudadano: Los condenados por delito” (Constitución Política de El Salvador, 1983, art. 75, inc. 2. A la vez, el numeral 74, inciso 1 dispone la interrupción de los atributos políticos, pues define: “los derechos de ciudadanía se suspenden por las causas siguientes: auto de prisión formal” (Constitución Política de El Salvador, 1983, art. 74, inc. 1. Además de lo preceptuado en la Constitución Política, el Código Electoral de El Salvador complementa la regulación sobre el tema. Concretamente, en el artículo 7, incisos a y f.

En el marco del estudio, esto representa uno de los casos en los que se establecen mayores restricciones respecto a las personas privadas de su libertad en centros de detención penal. Sin embargo, a diferencia de la normativa chilena, no se determina con claridad qué ocurre una vez que se lleva a cabo el cumplimiento de la sanción de tipo penal: si los derechos se restituyen de hecho o si se deberá tramitar algún procedimiento especial.

En la misma línea, Honduras y México cuentan con limitaciones más extensas, pues, al igual que El Salvador y Chile, imposibilitan a los sujetos privados de libertad, en virtud de una medida cautelar, ejercitar sus derechos políticos. Con base en esto, en el numeral 41, la legislación hondureña determina: “la calidad del ciudadano se suspende: 1) por auto de prisión, decretado por delito que merezca pena mayor; [y] 2) por sentencia condenatoria firme, dictada por causa de delito” (Constitución Política de Honduras, 1982, art. 41, incs. 1 y 2) Igualmente, la carta magna mexicana, la cual data de 1917, dispone sobre el impedimento en el ejercicio de los derechos políticos lo siguiente:

Artículo 38- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

...

II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III.- Durante la extinción de una pena corporal; ...

V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal y

VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 38)

Sin embargo, a pesar del sustento constitucional, en México, a partir de la sentencia de los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 del 20 de febrero del 2019, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF), se logró concluir que las personas que se encuentran en prisión de forma cautelar mantienen su derecho al sufragio, lo que se fundamenta en el principio de presunción de inocencia (2019, p. 5). Por lo tanto, el Instituto Nacional Electoral estableció como plazo inicial para la ejecución de un plan piloto el 3 de febrero del 2021. Dicho modelo de operación se denominó Voto de Personas en Prisión Preventiva y, a partir de este, pudieron participar con su sufragio para diputaciones federales, en el marco del proceso electoral 2020-2021, las personas que se encontraban en dicha condición (Rodríguez, F., comunicación personal, 2021).

Otros de los países más restrictivos en la materia del sufragio respecto a la población privada de libertad son Paraguay y Uruguay. Sobre el primero, la Constitución Nacional paraguaya se refiere de manera muy somera acerca de la posible supresión de los derechos políticos en virtud de una sentencia en firme:

Artículo 153-De la suspensión del ejercicio de la ciudadanía.

Se suspende el ejercicio de la ciudadanía:

3) cuando la persona se hallara cumpliendo condena judicial, con pena privativa de libertad.

La suspensión de la ciudadanía concluye al cesar legalmente la causa que la determina. (Constitución Política de Paraguay, 1992, art. 153)

Sin embargo, al examinar el Código Electoral paraguayo, este establece como otra causal que imposibilita la práctica del voto la privación de libertad debido a una orden determinada por juez competente, sin que medie una sentencia. En este sentido, el artículo 91 reza:

No podrán ser electores:

- a. los detenidos o privados de su libertad por orden de juez competente;
- b. los condenados a penas privativas de libertad o de inhabilitación electoral. (Código Electoral Paraguayo, 1996, art. 91 incs. a y b)

En consecuencia, la Ley n.º 834/96 (Código Electoral) amplía de manera considerable el alcance de las limitaciones o las restricciones a los derechos políticos de los privados de libertad con respecto a lo dispuesto constitucionalmente.

Por último, Uruguay es otro de los Estados que cuenta con restricciones extensas. Es decir, la limitación aplica tanto para los sentenciados como para los que no lo son. Según la Constitución Política de dicho país suramericano:

Artículo 80- La ciudadanía se suspende: ...

2. Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría...
4. Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena. (Constitución Política de Uruguay, 1967, art. 80, incs. 2 y 4)

Esto último es de gran relevancia, porque no se lleva a cabo una extensión injustificada de los efectos de la sentencia una vez que culmine, como sí se presenta en el caso chileno.

A manera de síntesis, se muestran en la tabla 1 los Estados latinoamericanos que normativamente posibilitan o no el ejercicio del voto en privados de libertad sentenciados. En su elaboración se emplean dos variables de clasificación (sí y no) con respecto a la posibilidad legal de la población en estudio para ejercer o no el sufragio. Por su parte, la tabla 2 presenta los Estados que normativamente posibilitan o no el ejercicio del voto en privados de libertad en prisión preventiva; se sistematiza la información relativa a las personas privadas de libertad bajo una situación de prisión preventiva, siguiendo los mismos parámetros metodológicos señalados para la tabla 1.

Tabla 1

Estados latinoamericanos que normativamente posibilitan o no el ejercicio del voto en privados de libertad sentenciados (2023)

País	Aplicación del voto		Fundamento jurídico
	Sí	No	
Argentina		X	Artículo 3, incisos e y f, del Código Electoral Nacional
Bolivia	X		Artículo 28 de la Constitución Política del Estado
Brasil		X	Artículo 15, inciso III, de la Constitución de la República Federativa de Brasil
Chile		X	Artículos 13 y 17 de la Constitución Política de la República de Chile
Colombia		X	Artículo 98 de la Constitución Política de Colombia y artículo 3 del Código Electoral
Costa Rica	X		Artículo 91 de la Constitución Política y artículo 30 del Código Electoral
Ecuador		X	Artículo 64, inciso 2 de la Constitución del Ecuador y artículo 14, inciso 2 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia
El Salvador		X	Artículo 75, inciso 2 de la Constitución Política y artículo 7, inciso f del Código Electoral
Guatemala		X	Artículo 148 de la Constitución de la República de Guatemala y artículo 4 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos
Honduras		X	Artículo 41, inciso 2 de la Constitución de la República de Honduras
México		X	Artículo 38, incisos III y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua		X	Artículo 47 de la Constitución Política de la República de Nicaragua
Panamá	X		Artículos 8 y 9 del Código Electoral

Paraguay		X	Artículo 153, inciso 3 de la Constitución de la República del Paraguay y artículo 91, inciso e del Código Electoral
Perú		X	Artículo 33, inciso 2 de la Constitución Política del Perú y artículo 10, inciso b de la Ley Orgánica de Elecciones
República Dominicana		X	Artículo 24, inciso 1 de la Constitución de la República Dominicana y artículo 86, inciso 1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral
Uruguay		X	Artículo 80, inciso 4 de la Constitución Política
Venezuela		X	Artículo 42 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y artículo 41 de la Ley Orgánica de los Procesos Electorales

Tabla 2

Estados latinoamericanos que normativamente posibilitan o no el ejercicio del voto en privados de libertad en prisión preventiva (2023)

País	Aplicación del voto		Fundamento jurídico
	Sí	No	
Argentina	X		Artículo 3 bis del Código Electoral Nacional (Ley n.o 19945)
Bolivia	X		Artículos 26 y 28 de la Constitución Política del Estado
Brasil	X		Artículo 15, inciso III de la Constitución de la República Federativa de Brasil
Chile		X	Artículo 16, inciso 2 de la Constitución Política de la República de Chile
Colombia	X		Artículo 98 de la Constitución Política de Colombia y artículo 3 del Código Electoral
Costa Rica	X		Artículo 91 de la Constitución Política y artículo 30 del Código Electoral
Ecuador	X		Artículo 64, inciso 2 de la Constitución del Ecuador y artículo 11, inciso 1 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia
El Salvador		X	Artículo 74, inciso 1 de la Constitución Política de la República y artículo 7, inciso a del Código Electoral

Guatemala	X		Artículo 4 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos
Honduras		X	Artículo 41, inciso 1, de la Constitución de la República de Honduras
México		X	Artículo 38, inciso II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua	X		Artículo 47 de la Constitución Política de la República de Nicaragua
Panamá	X		Artículos 8 y 9 del Código Electoral
Paraguay		X	Artículo 91, inciso d del Código Electoral Paraguayo
Perú	X		Artículo 33, inciso 2 de la Constitución Política del Perú y artículo 10, inciso b de la Ley Orgánica de Elecciones
República Dominicana	X		Artículo 24, inciso, de la Constitución de la República Dominicana y artículo 86, inciso 1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral
Uruguay		X	Artículo 80, inciso 2, de la Constitución Política
Venezuela	X		Artículo 42 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

3. CONCLUSIONES

A la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la literalidad de la norma brinda una serie de causales taxativas, mediante las cuales el Estado podría generar alguna especie de reglamentación para el ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, en estas causales no se contempla el supuesto de prisión preventiva. En relación con lo planteado, se considera que existe una extralimitación por parte de los Estados al restringir los derechos políticos de quienes están cumpliendo una medida de tipo cautelar.

Respecto a la normativa, del examen efectuado a las Constituciones Políticas y las leyes electorales de dieciocho países de América Latina se extraen tres categorías: los países que habilitan a las personas privadas de libertad a votar, sean que estén en prisión preventiva o cumpliendo una sentencia en firme; los Estados en los cuales únicamente pueden participar quienes están en una situación privativa de libertad debido a una medida cautelar; y los países que imposibilitan en ambos supuestos la práctica del derecho al sufragio. Con respecto de los primeros, solo tres conforman la lista: Costa Rica, Panamá y Bolivia.

Seguidamente, los Estados que se encuentran en una condición intermedia son: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela. A partir de esta lista, vale la pena aclarar que, en algunos de los casos, a pesar de que en su legislación no hay una inhabilitación expresa para el ejercicio de los derechos políticos (impedimento formal), no se han generado materialmente las condiciones para su ejercicio. Por ejemplo, el caso de Guatemala, en el cual, según la consulta llevada a cabo, su normativa no imposibilita la práctica del voto en privados de libertad en prisión preventiva, pero las diligencias necesarias para hacerlo una realidad no han sido promovidas por las autoridades competentes.

Por último, México, Chile, El Salvador, Honduras, Uruguay y Paraguay representan los seis Estados con legislaciones más restrictivas en cuanto al ejercicio de los derechos políticos respecto a la población objeto de estudio. No obstante, es valioso resaltar que dicha tendencia está variando. En este sentido, se destaca el caso mexicano debido al fallo emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el cual se determinó una violación a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en condición de prisión preventiva por restringirles el ejercicio del sufragio. Tomando como base dicha postura, el 3 de febrero del 2021 el Instituto Nacional Electoral (INE) dio inicio al plan piloto Voto de Personas en Prisión Preventiva.

Por el contrario, en Chile, a pesar de la Sentencia Rol n.º 87743-16 de la Corte Suprema, la posición sigue manteniéndose absolutamente restrictiva. Inclusive, se destaca que los efectos de la pérdida de la ciudadanía, por una sentencia que determina la responsabilidad penal, se prorrogan más allá del cumplimiento de la pena aflictiva; y no cesan hasta la gestión de un trámite posterior en que se les permite optar por recuperar la condición de ciudadano.

REFERENCIAS

- Cabrera Colón, C. (1997). El voto de los confinados: un análisis constitucional. *Revista de Derecho Puertorriqueño*, 36, 1-59. <https://www.lexjuris.com/revistaponce/volumenes/1997Vol36-1/El%20voto%20de%20los%20confinados.pdf>
- Constitución Política de Bolivia [Const.]. Art. 28. 7 de febrero del 2009 (Bolivia). <https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2022/02/cpe.pdf>
- Constitución Política de Brasil [Const.]. Art. 15, inc. III. 5 de octubre de 1988 (Brasil). <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/constituicao-federal/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil>
- Constitución Política de Chile [Const.]. Arts. 13, 16 y 17 (Chile). 21 de octubre de 1980. https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf

- Constitución Política de Colombia [Const.]. Art. 98. 20 de julio de 1991 (Colombia). <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>
- Constitución Política de Costa Rica [Const.]. Art.91. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica). <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Constitución Política de Ecuador [Const.]. Art 64, Inc. 2. 20 de octubre de 2008 (Ecuador). https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-11/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Constitución Política de El Salvador [Const.]. Arts.74, inc. 1 y 75, inc.2. 20 de diciembre de 1983 (El Salvador). https://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/marconormativo/constitucionrepublica
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Art. 38. 5 de febrero de 1917 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política de Guatemala [Const.]. Art. 148. 14 de enero de 1986 (Guatemala). https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#search/jurisdiction:GT+inPlanOnly:1+fulltext_in_plan:1/constitucion+politica/#vid/constitucion-politica-republica-guatemala-738009241
- Constitución Política de Honduras [Const.]. Art. 41, incs. 1 y 2. 20 de enero de 1982 (Honduras). <https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#vid/constitucion-republica-honduras-707828301>
- Constitución Política de Nicaragua [Const.]. Art. 47. 09 de enero de 1987 (Nicaragua). <https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#search/jurisdiction:NI/constitucion+politica+de+nicaragua/WW/vid/734507945>
- Constitución Política de Paraguay [Const.]. Art.153, inc. 3. 20 de junio de 1992 (Paraguay). <https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#search/jurisdiction:PY/constitucion+pol%C3%ADtica/WW/vid/631747669>
- Constitución Política de Perú [Const.]. Art. 33, inc. 2. 31 de octubre de 1993 (Perú). de <https://www.congreso.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>
- Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela [Const.]. Art. 42. 20 de diciembre de 1999 (Venezuela). http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php
- Constitución Política de República Dominicana [Const.]. Art. 24, inc. 1. 13 de junio de 2015 (República Dominicana). <https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#search/jurisdiction:DO/Constitución+POL%C3%ADtica/WW/vid/727059457>

- Constitución Política de Uruguay [Const.]. Art. 80, incs. 2 y 4. 1967 (Uruguay). <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>
- Decreto 413 del 2013. Código Electoral (El Salvador). 25 de julio del 2013. https://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/marconormativo/codigoelectoral
- Decreto 1-85 del 2019. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Marzo de 2019. <https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>
- Ley 4573 de 1970. Código Penal de Costa Rica. 04 de mayo de 1970. Diario oficial n.º 257 del 15 de noviembre de 1970. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=0&strTipM=FN
- Ley 19945 de 1972. Código Electoral de Argentina. Mayo de 2019. <https://bcn.gob.ar/uploads/Codigo-Electoral-Nacional-mayo-2019.pdf>
- Ley 834/96 de 1996. Código Electoral Paraguayo. 17 de abril de 1996. https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf
- Ley 26859 de 1997. Código Electoral del Perú. 01 de octubre de 1997. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/440998/Ley_Organica_de_Elecciones__Ley_N_26859.pdf?v=1576170785
- Ley 8765 de 2009. Código Electoral de Costa Rica. 19 de agosto del 2009. Diario oficial 171 del 02 de septiembre del 2009, alcance 37. <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Ley 15-19 de 2019. Ley Orgánica del Régimen Electoral (República Dominicana). 18 de febrero del 2019. G.O. n.º 10933 del 20 de febrero del 2019. https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/normativas/NOR_ley_15_19_Organica_de_Regimen_Electoral.pdf
- Ley 247 del 2021. Código Electoral de Panamá. Diario Oficial Digital 29482-A del 22 de febrero de 2022. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25739/3082.pdf>
- Ley Orgánica de los Procesos Electorales (Venezuela). 31 de julio del 2009. Diario Oficial n.º 5928 del 12 de agosto de 2009. http://www4.cne.gob.ve/onpc/web/documentos/Leyes/Ley_Organica_de_los_Procesos_Electorales.pdf
- Marshall, P. y Rochow, D. (2018). El sufragio de las personas privadas de libertad. Un análisis a partir de la sentencia Rol N.º 87743- 16 de la Corte Suprema y sus antecedentes. *Revista Chilena de Derecho* 45 (1), 233-254. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372018000100233

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José. Departamento de Derecho Internacional, OEA. Artículo 23.* https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). *Sentencia de los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 del 20 de febrero del año 2019.* https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

MÉTODOS DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS EN LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR: ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS AL ELEGIR A SUS REPRESENTANTES

Francisco Bermeo Cabrera*
Ana Salvador Monteros**

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_9

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 20 de junio de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.



Resumen: La investigación aborda los métodos de asignación de escaños en la Asamblea Nacional por medio de un análisis de la participación de las minorías al momento de elegir a sus representantes y la situación del método elegido por el Ecuador para este fin. Presenta de forma comparativa y analítica la participación de los diferentes partidos y movimientos políticos en las elecciones de 2017 y 2021, y determina qué método garantiza una mayor participación poblacional en la elección de representantes para la Asamblea Nacional. El estudio abarca una parte cualitativa de carácter histórico y dogmático para, consecuentemente, aplicar la formulación de los distintos sistemas electorales; como resultado se encuentra que, desde el 2019, el Ecuador consiguió una mayor diversidad de partidos políticos en la Asamblea Nacional con la utilización combinada en el 2019 de los métodos Webster y D'Hont, y su posterior unificación, en 2020, con el sistema Webster. Pese a esto, el cociente de Hare, en comparación con las otras formas de adjudicación de escaños, contribuye a que se diversifique la función legislativa.

Palabras clave: Sistema de elección de diputados / Elección por cociente y residuo / Cociente electoral / Subcociente electoral / Elección de diputados / Escaños / Grupos minoritarios / Grupos étnicos / Ecuador.

Abstract: The research deals with the methods of allocation of seats in the National Assembly, carrying out an analysis of the participation of minorities when electing their representatives and the situation of the method chosen by Ecuador for this purpose. It presents in a comparative and analytical way the participation of the different political parties and movements in the elections of 2017 and 2021, determining the participation of these according to the different methods. The study covers a qualitative part and resorts to historical and dogmatic methods; and, consequently, applied the formulation of the different electoral systems, obtaining as a result that since 2019, Ecuador achieved a greater diversity of political parties in the National Assembly. Nonetheless, the Hare quotient compared to other forms of seat allocation contributes to the diversification of the legislative function.

Key Words: Congress members election system / Election by quotient and remainder / Electoral quotient / Electoral sub quotient / election of Congress members / Seats / Minority groups / Ecuador.

* Ecuatoriano, abogado y politólogo, correo francisco.bermeo.ca@gmail.com. Magister en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Abogado y licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cuenca. Investigador y consultor en el grupo de investigación Water Law and Management Law.

** Ecuatoriana, abogada, correo anasalvadormonteros24@gmail.com. Magister en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito, Ecuador.

1. INTRODUCCIÓN

Desde un enfoque interdisciplinario, se analiza la participación de las minorías en la elección de sus representantes respecto de los métodos de asignación de escaños en la Asamblea Nacional de Ecuador (Congreso Nacional). Teniendo en cuenta que la función legislativa es la encargada de crear normativa legal y fiscalizar las actuaciones de las demás funciones del Estado, la elección de quienes conforman dicho órgano colegiado es vital para la toma de decisiones en las que los derechos de las personas sean un aspecto central.

En este contexto, se hace una revisión teórica y normativa del método de asignación de escaños utilizado en Ecuador, así como de los demás métodos que son parte de la clasificación de los sistemas electorales. Por último, con base en los resultados oficiales de las elecciones de 2017 y 2021 facilitados por el Consejo Nacional Electoral, se hace un estudio de la asignación de escaños para asambleístas en el Ecuador, y se realiza una comparación con otros métodos, con el fin de determinar cuál es el que garantiza una mayor participación de todos los sectores que conforman nuestro país en la Asamblea Nacional.

2. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales son los mecanismos a través de los cuales se regulan las formas en las que las personas, que se encuentran un Estado y cumplen con los requisitos establecidos por su normativa, expresarán sus preferencias políticas. A su vez, estas preferencias se traducirán en la asignación de cargos o escaños que proporcionarán legitimidad de origen a las y los representantes elegidas y elegidos.(Moreno Yanes, 2017, pp. 18–19). Los sistemas electorales se encuentran clasificados en mayoritarios, mayoritarios aplicados a listas y proporcionales, cuyas características se presentan en la figura 1.

Figura 1

Clasificación de los sistemas electorales

SISTEMA MAYORITARIO	SISTEMA MAYORITARIO APLICADO A LISTAS (PANACHANGE)	PROPORCIONALES
<ul style="list-style-type: none"> •La candidata o candidato que tenga la mayor cantidad de votos es quien obtiene el puesto en disputa. •A su vez ,existen dos modalidades: <ul style="list-style-type: none"> •Mayoría absoluta: Impone la necesidad de obtener más de la mitad de los votos para obtener la designación. •Mayoría relativa: La candidata o candidato ganador será quien obtenga la mayor cantidad de votos en relación con sus contrincantes. 	<ul style="list-style-type: none"> •Se aplica en el caso de que existan varios puestos a ser ocupados. •Tiene dos variantes: <ul style="list-style-type: none"> •Que la emisión del voto sea por la lista completa de candidatas y candidatos, lo que implica que la lista que obtiene la mayoría de votos gana todos los lugares. •Que el voto sea emitido de forma separada por cada una las y los integrantes de la lista, que se puede aplicar de dos maneras: <ul style="list-style-type: none"> •Otorgar el triunfo a la lista que en promedio obtuvo el mayor número de votos. •Contar los votos que cada candidata o candidato ha obtenido y asignar el cargo a quien ha obtenido el mayor número de votos, con independencia de la lista a la que pertenezca. 	<ul style="list-style-type: none"> •La asignación se realiza a través de fórmulas buscando la proporcionalidad en la distribución de los escaños. Es decir, la obtención de un cargo o escaño es consecuencia del porcentaje de votos que obtienen las distintas organizaciones políticas.

Nota. Esquema elaborado a partir del *Manual de derecho electoral* de Eduardo Andrade (2022) y el libro *Estudios de derecho electoral* de Jorge Moreno Yanés (2017).

Los sistemas electorales proporcionales, al realizar la asignación de escaños debido al porcentaje de votos tomando en cuenta divisores y cocientes, han creado diferentes métodos para la determinación de escaños que se aplican sobre todo en las elecciones de órganos colegiados como los que encontramos, principalmente, en los poderes legislativos. A continuación, realizaremos una revisión ejemplificada de estos métodos.

3. MÉTODOS DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS

Como se ha podido observar, la determinación del sistema electoral permite, de manera ordenada, el ejercicio de los derechos de participación de las personas o también llamados derechos políticos. Durante mucho tiempo la materialización de estas facultades estuvo restringida a la categoría de ciudadanía, pero, con el paso de los años y las acciones directas de los movimientos sociales, se estableció que el sufragio debía ser universal. En este sentido, la universalidad del sufragio aplica una dimensión del principio de igualdad que “implica que la influencia del sufragio de todos los electores es igual y no debe ser diferenciada en razón de propiedad, ingresos, capacidad impositiva, educación, religión, sexo u orientación política. Es decir, todos los votos pesan lo mismo”(Beltrán y Almada, 2011, p. 186).

El principio de *una persona, un voto* también se emplea en las elecciones de parlamentos, asambleas legislativas u otras entidades conformadas por una cantidad significativa de miembros. Los escaños, también denominados curules, son los puestos de los órganos colegiados “que se reparten por medio de una elección entre los candidatos presentados por los partidos participantes” (Villegas y Guevara, 2021, p. 23). Entonces, tenemos claro que las personas tienen derecho a elegir a sus representantes, que existe una elección en la cual se manifiestan las preferencias de las y los votantes y que existe un resultado de esa votación. Sin embargo, se hace manifiesta la interrogante de cómo se alcanza ese puesto o curul. Para responder a esta interrogante existe un conjunto de métodos matemáticos para la asignación de escaños que buscan aplicar la proporcionalidad para “asegurar la participación e inclusión de la mayoría de los actores sociales que conforman la comunidad” (Villegas y Guevara, 2021, p. 23). Ahora estudiaremos los principales métodos de asignación de escaños recogidos en diversas normativas electorales.

A) MÉTODO DE WEBSTER

También conocido como método Sainte-Laguë, la fórmula de este modelo divide los votos válidos entre divisores impares. Es decir, conociendo el total de votos obtenidos por los partidos, este se divide entre 1, 3, 5, 7, que se cuentan hasta una unidad menos que el doble de escaños que se busca asignar. Las curules se asignan en función de los resultados obtenidos en estas divisiones consecutivas (García, 2012). Observemos la aplicación de este método a través del caso propuesto a continuación y que se muestra en la tabla 1.

Número de votantes: 100 000

Número de curules por asignar: 10

Votos válidos de cada partido:

A: 33 000

B: 25 000

C: 10 000

Votos nulos: 21 000

Votos blancos: 11 000

Tabla 1*Ejemplo de aplicación del método de Webster*

Divisores	Partido A		Partido B		Partido C	
1	$33\ 000 \div 1 = 33\ 000$	1	$25\ 000 \div 1 = 25\ 000$	2	$10\ 000 \div 1 = 10\ 000$	4
3	$33\ 000 \div 3 = 11\ 000$	3	$25\ 000 \div 3 = 8333$	5	$10\ 000 \div 3 = 3333$	
5	$33\ 000 \div 5 = 6600$	6	$25\ 000 \div 5 = 5000$	7	$10\ 000 \div 5 = 2000$	
7	$33\ 000 \div 7 = 4714$	8	$25\ 000 \div 7 = 3571$	10	$10\ 000 \div 7 = 1428$	
9	$33\ 000 \div 9 = 3666$	9	$25\ 000 \div 9 = 2777$		$10\ 000 \div 9 = 1111$	
11	$33\ 000 \div 11 = 3000$		$25\ 000 \div 11 = 2272$		$10\ 000 \div 11 = 909$	
13	$33\ 000 \div 13 = 2538$		$25\ 000 \div 13 = 1923$		$10\ 000 \div 13 = 769$	
15	$33\ 000 \div 15 = 2200$		$25\ 000 \div 15 = 1666$		$10\ 000 \div 15 = 666$	
17	$33\ 000 \div 17 = 1941$		$25\ 000 \div 17 = 1470$		$10\ 000 \div 17 = 588$	
19	$33\ 000 \div 19 = 1736$		$25\ 000 \div 19 = 1315$		$10\ 000 \div 19 = 526$	
Asignación de escaños						
Partido	Cantidad de escaños asignados					
A	5					
B	4					
C	1					

B) MÉTODO D'HONDT

El primer paso de este método es determinar el número total de votos válidos obtenidos por los diferentes partidos en disputa y el número de escaños por asignar. Este número se divide entre la serie de divisores continuos: 1, 2, 3, 4, 5 hasta el número de escaños que se busca repartir (García, 2012). La asignación de los escaños se organiza de mayor a menor de acuerdo con los valores obtenidos en esta división¹. Observemos de mejor manera la aplicación de este método con el siguiente ejemplo y que se muestra en la tabla 2.

¹ Para ampliar véase Rodríguez, 1998.

Número de votantes: 100 000
 Número de curules por asignar: 10
 Votos válidos de cada partido:
 A: 33 000
 B: 25 000
 C: 10 000
 Votos nulos: 21 000
 Votos blancos: 11 000

Tabla 2

Ejemplo de aplicación del método D'Hondt

Divisores	Partido A		Partido B		Partido C	
1	$33\ 000 \div 1 = 33\ 000$	1	$25\ 000 \div 1 = 25\ 000$	2	$10\ 000 \div 1 = 10\ 000$	6
2	$33\ 000 \div 2 = 16\ 500$	3	$25\ 000 \div 2 = 12\ 500$	4	$10\ 000 \div 2 = 5\ 000$	
3	$33\ 000 \div 3 = 11\ 000$	5	$25\ 000 \div 3 = 8\ 333$	7	$10\ 000 \div 3 = 3\ 333$	
4	$33\ 000 \div 4 = 8\ 250$	8	$25\ 000 \div 4 = 6\ 250$	10	$10\ 000 \div 4 = 2\ 500$	
5	$33\ 000 \div 5 = 6\ 600$	9	$25\ 000 \div 5 = 5\ 000$		$10\ 000 \div 5 = 2\ 000$	
6	$33\ 000 \div 6 = 5\ 500$		$25\ 000 \div 6 = 4\ 166$		$10\ 000 \div 6 = 1\ 666$	
7	$33\ 000 \div 7 = 4\ 714$		$25\ 000 \div 7 = 3\ 571$		$10\ 000 \div 7 = 1\ 428$	
8	$33\ 000 \div 8 = 4\ 125$		$25\ 000 \div 8 = 3\ 125$		$10\ 000 \div 8 = 1\ 250$	
9	$33\ 000 \div 9 = 3\ 666$		$25\ 000 \div 9 = 2\ 777$		$10\ 000 \div 9 = 1\ 111$	
10	$33\ 000 \div 10 = 3\ 300$		$25\ 000 \div 10 = 2\ 500$		$10\ 000 \div 10 = 1\ 000$	
Asignación de escaños						
Partido	Cantidad de escaños asignados					
A	5					
B	4					
C	1					

c) COCIENTE HARE

Este método busca representar el número de votos que se necesitan para obtener un escaño. Para su aplicación, “se divide el número de votos de cada lista entre un cociente que representa el número de votos requeridos para obtener un escaño” (Hitos y López, 2017, p. 10). Este cociente identificado como q , se obtiene dividiendo el número de votos válidos, incluidos los votos en blanco, entre los escaños por asignar. Una vez que se han realizado estas divisiones, los escaños restantes se asignarán a los mejores residuos. Visualicemos de mejor manera este método a través del siguiente ejemplo y que se muestra en la tabla 3.

Número de votantes: 100 000

Número de curules por asignar: 10

Votos válidos de cada partido:

A: 33 000

B: 25 000

C: 10 000

Votos nulos: 21 000

Votos blancos: 11 000

Votos válidos para tomar en cuenta: 79 000

Tabla 3

Ejemplo de aplicación del cociente Hare

Partido	A	B	C
Votos	33 000	25 000	10 000
Cociente q	7900		
Escaño/cociente	4,17	3,16	1,26
Resultado de asignación inicial de escaños	4	3	1
Voto por cociente	$7900 \times 4 = 32\ 943$	$7900 \times 3 = 23\ 700$	$7900 \times 1 = 7900$
Votos de residuo	$33000 - 32943 = 1343$	$25\ 000 - 23\ 700 = 1300$	$10\ 000 - 7900 = 2100$
Escaño de residuo	1		1
Total de escaños	5	3	2
Asignación de escaños			
Partido	Cantidad de escaños asignados		
A	5		
B	3		
C	2		

Nota. Esquema elaborado a partir de la explicación en video de Laura Sánchez, en YouTube.

4. SITUACIÓN DE ECUADOR Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS

4.1 PROBLEMÁTICA DE LA APLICACIÓN DE LOS MÉTODOS ANALIZADOS EN LA ELECCIÓN DE ASAMBLEÍSTAS DEL ECUADOR

Para el estudio de este acápite, debemos partir del análisis de las prescripciones de la Constitución de 2008, referentes a los derechos de participación y al sistema electoral en la elección de asambleístas, para lo cual la figura 2, de forma sucinta, recoge los artículos más importantes sobre la materia.

Figura 2

Prescripciones constitucionales sobre derechos de participación, elección de asambleístas y sistema electoral



Nota. Elaborada a partir de la Constitución Política de 2008.

Debido a los reenvíos legislativos que se han podido apreciar en la figura 5, en 2009 se publica en el Registro Oficial la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, conocida también como Código de la Democracia. Esta norma está compuesta por cinco títulos que regulan el desarrollo de la función electoral, la participación ciudadana, el control del gasto y financiamiento electoral, la justicia electoral y el funcionamiento de las organizaciones políticas.

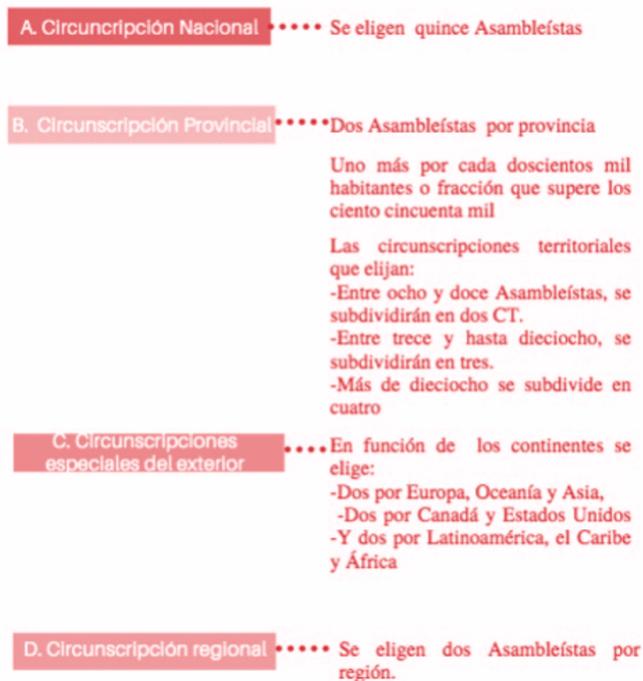
Para la organización de la expresión popular y la garantía de representación de todos los sectores que componen el país, el Código de la Democracia ha determinado las circunscripciones territoriales para la elección de asambleístas; estas se refieren al:

...espacio geográfico y territorial perfectamente delimitado dentro del cual los electores registrados y empadronados están plenamente facultados —en sujeción a la normativa y fórmulas electorales— a que sus votos se traduzcan en escaños o dignidades que los representen. (Moreno Yanes, 2017, p. 16)

De esta forma y en concordancia con lo dispuesto en la Constitución de la república, se han determinado cinco circunscripciones territoriales para la composición de la Asamblea Nacional, que se presentan en la figura 3.

Figura 3

Circunscripciones territoriales para las elecciones de asambleístas



Nota. Elaborada con base en el artículo 150 del Código de la Democracia.

Respecto de la circunscripción regional, cabe acotar que, a pesar de que en la Constitución existe la posibilidad de conformar regiones, estas no han sido creadas desde su vigencia, por lo que no existen en la actualidad circunscripciones regionales.

Sobre el método de asignación de escaños, que se encuentra recogido en el artículo 164 del Código de la Democracia, es necesario hacer un recuento sobre su estructuración; ya que, desde la vigencia de este cuerpo normativo, ha atravesado por diferentes cambios. Como lo explica el profesor Jorge Moreno (Comunicación personal, 27 de abril de 2009), se estableció el método de Hare como único mecanismo para la asignación de escaños. Sin embargo, antes de su aplicación se produjo una reforma legislativa en la que se cambió al método de Webster para la elección de asambleístas nacionales, y para los otros representantes en el Legislativo se optó por el método D'Hondt. Finalmente, y también a través de reformas relámpago realizadas en 2020, se unificó

el método de asignación de escaños y se eligió el de Webster para todas y todos los asambleístas. Pero ¿cuáles son las ventajas o desventajas de la aplicación de este método? Las revisaremos enseguida empleando los datos de las elecciones generales de 2021.

4.2. LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2021

La “fiesta las electoral”, la proclamación de los resultados y la toma de posesión de las autoridades legislativas se confabulan en la invisibilización de pseudopoderes que muchas veces no permiten a las personas las formas de estructuración del sistema y pueden impedir el ejercicio de los derechos de las minorías; es decir, de aquellas diversidades que no son elegibles, ya que su representación no redundan en la mayoría de las ciudadanas y los ciudadanos. Al no conseguir los votos necesarios para llegar a la función legislativa, terminan las esperanzas de aquellos grupos minoritarios que votaron por su líder barrial, comunitario, indígena o aquella persona que representaba a grupos diversos.

En las elecciones para la Asamblea Nacional de 2021, ocurrió un suceso diferente al común que tiene mucho que ver con el voto anticorreísta; de los 17 millones de habitantes que existen en Ecuador, de acuerdo con el INEC, 4 millones son jóvenes “*millennial*” o de la “generación Z”. Este grupo busca primordialmente su realización personal y la sostenibilidad del ambiente (Deloitte Insights, 2018). Esto acompañado de que un presidenciable, representante indígena (Yaku Pérez) en cual en elecciones es parte del partido político Pachakutik, que representa a la mayoría de estos conglomerados, conquistó votos con su discurso pro derechos de las personas y la naturaleza con lo que obtuvo mayor representatividad en la función legislativa.

Ahora bien, esta victoria de los grupos indígenas es un logro para las minorías, quienes históricamente han sido invisibilizadas, cuestión que fue evidente incluso en las elecciones pasadas. En este punto, los métodos descritos en líneas anteriores coadyuvan a que se garantice o no el derecho de las minorías y la diversidad de partidos o movimientos políticos. Por esto es necesario que al momento de legislar y elegir el método que se asignará para elecciones tanto nacionales como seccionales, se piense en uno que permita el mayor ingreso de diversidad, y no solo que grupos de poder y mayorías formen parte de una bancada que limite las ideas de las y los demás ciudadanos. Estos grupos muchas veces justifican el peso de las mayorías en la indiscutible gobernabilidad. Pero, si bien se da paso a una gestión gubernamental, esto no permite que las necesidades de los más necesitados sean escuchadas.

Con estos antecedentes, la presente investigación tomó como fuente los resultados de las elecciones de asambleístas nacionales de 2021, que se encuentran en la página oficial del Consejo Nacional Electoral y el informe de las elecciones de asambleístas nacionales de 2017. Es necesario indicar que, pese a ser una obligación emanada del Código de la Democracia, los datos no se encontraban disponibles desde la fecha en que se realizó la búsqueda, 21 de junio de 2021 (se desconoce si antes estaba disponible); por lo que, se realizó el acercamiento necesario, pero desde el Consejo Nacional Electoral manifestaron que “...la página presenta problemas. En

las próximas horas esperamos solucionar el inconveniente, una vez que se restaure el servicio le notificaremos por este medio” (Consejo Nacional Electoral, comunicación personal, 29 de junio de 2021); inconveniente que no se solucionó hasta el 29 de junio de 2021, tampoco fuimos notificados con la solución, como nos indicaron, y se vulneró el principio de transparencia.

En relación con las elecciones realizadas en el año 2021, el número de empadronados de acuerdo con el Registro Electoral para las elecciones generales de 2021, al 17 de agosto de 2020, fue un total de “13 099 150 electores, 12 688 911 a nivel nacional y 410 239 en el exterior”. Sin embargo, el número de sufragantes fue de 10 616 457, que representa un 81 % de los electores; con un ausentismo de 2 490 907, correspondiente a un 19 % de la población empadronada; además, 1 090 534 ecuatorianos votantes que representan el 10,27 % escogieron votar en blanco y 1 500 507 de los sufragantes optaron por el voto nulo (Consejo Nacional Electoral, 2021).

Con estos datos y los referentes al número de votos que obtuvo cada partido político (tabla 4), se realizó una comparación de los resultados de las elecciones de 2021, con un análisis de los diferentes métodos analizados en líneas anteriores.

Tabla 4

Resultados de elecciones de assembleístas nacionales 2021 por partidos políticos

Partido	Total de votos
UNES	2 84 595
PACHAKUTIC	1 48 679
ID	961 513
PSC	780 541
CREO	774 238
MC-PSE	301 369
AP	222 092
MEU	166 888

Nota. Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales (Consejo Nacional Electoral de Ecuador).

a) RESULTADOS DE LAS ELECCIONES POR ASAMBLEÍSTAS NACIONALES POR MÉTODO D'HONDT

A partir de los datos encontrados en la página oficial del Consejo Nacional Electoral sobre las elecciones de asambleístas nacionales de 2021, y con base en el método D'Hondt, explicado en líneas anteriores, se realizó el siguiente análisis, para el cual se tomó en cuenta el número de votos obtenidos por cada partido y se dividió por el número de escaños (15) que son elegibles para la dignidad de asambleístas nacionales (tabla 5).

Tabla 5

Aplicación del método D'Hondt-división por escaños

Nota. Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales (Consejo Nacional

Partidos	Votos totales	Número de escaños														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
UNES	2584595	2584595	1292297,5	861531,667	646148,75	516919	430765,833	369227,857	323074,375	287177,222	258459,5	234963,182	215382,917	198815	184613,929	172306,333
PACHAKUTIC	1348679	1348679	674339,5	449559,667	337169,75	269735,8	224779,833	192668,429	168584,875	149853,222	134867,9	122607,182	112389,917	103744,538	96334,2143	89911,9333
ID	961513	961513	480756,5	320504,333	240378,25	192302,6	160252,167	137959	120189,125	106834,778	96151,3	87410,2727	80126,0833	73962,5385	68679,5	64100,8667
PSC	780541	780541	390270,5	260180,333	195135,25	156108,2	130090,167	111505,857	97567,625	86726,7778	78054,1	70958,2727	65045,0833	60041,6154	55752,9286	52036,0667
CREO	774238	774238	387119	258079,333	195559,5	154847,6	129039,667	110605,429	96779,75	86026,4444	77423,8	70385,2727	64519,8333	59556,7692	55302,7143	51615,8667
MC-PSE	301369	301369	150684,5	100456,333	75342,25	60273,8	50228,1667	43052,7143	37671,125	33485,4444	30136,9	27397,1818	25114,0833	23182,2308	21526,3571	20091,2667
AP	222.092	222092	111046	74030,6667	55523	44418,4	37015,3333	31727,4286	27761,5	24676,8889	22209,2	20190,1818	18507,6667	17084	15863,7143	14806,1333
MEU	166888	166888	83444	55629,3333	41722	33377,6	27814,6667	23841,1429	20861	18543,1111	16688,8	15171,6364	13907,3333	12837,5385	11920,5714	11125,8667

Electoral de Ecuador).

A partir de los datos señalados en la tabla 2, se revisaron los quince mejores resultados; y con la aplicación del método *D'Hondt*, se obtuvo que la Asamblea Nacional se reflejaría de diferente forma a la actual (tabla 6).

Tabla 6*Resultados de escaños para asambleístas nacionales con el método D'Hondt*

Partido	Total de votos	Cantidad de escaños
UNES	2584595	7
PACHAKUTIC	1348679	3
ID	961513	2
PSC	780541	2
CREO	774238	1
MC-PSE	301369	0
AP	222.092	0
MEU	166888	0

Nota. Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales (Consejo Nacional Electoral de Ecuador).

b) RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PARA ASAMBLEÍSTAS NACIONALES POR EL MÉTODO WEBSTER

Partiendo de que este es el método elegido dentro del Código de la Democracia para la elección de asambleístas nacionales de 2021, se consideraron los datos de votación por cada partido político (tabla 1) y se dividió el número de votos obtenidos por cada partido entre 1, 3, 5, 7 y 9 (tabla 7).

Tabla 7*Método Webster- división por escaños*

Partidos	Votos totales	Número de escaños				
		1	3	5	7	9
UNES	2584595	2584595	861531,667	516919	369227,857	287177,222
PACHAKUTIC	1348679	1348679	449559,667	269735,8	192668,429	149853,222
ID	961513	961513	320504,333	192302,6	137359	106834,778
PSC	780541	780541	260180,333	156108,2	111505,857	86726,7778
CREO	774238	774238	258079,333	154847,6	110605,429	86026,4444
MC-PSE	301369	301369	100456,333	60273,8	43052,7143	33485,4444
AP	222.092	222092	74030,6667	44418,4	31727,4286	24676,8889
MEU	166888	166888	55629,3333	33377,6	23841,1429	18543,1111

Nota. Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales (Consejo Nacional Electoral de Ecuador).

Se toman los quince (15) mejores resultados para cubrir los escaños de esta dignidad; de donde se obtiene la distribución por escaños que actualmente tiene la Asamblea de los asambleístas por voto nacional (tabla 8).

Tabla 8*Resultados de escaños para asambleístas nacionales con el método Webster*

Partido	Cantidad de escaños
UNES	5
PACHAKUTIC	3
ID	2
PSC	2
CREO	2
MC-PSE	1

Nota. Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales (Consejo Nacional Electoral de Ecuador).

c) RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PARA ASAMBLEÍSTAS NACIONALES POR EL MÉTODO HARE

Para el análisis de este método, en primer lugar, se debe puntualizar que los votos válidos están compuestos por todos los votos de los sufragantes a los que se restan los votos nulos. Es decir, se incluyen los votos en blanco. En este caso, los votos válidos para estas elecciones de assembleístas serían 9 115 950. Para obtener el cociente, se dividen los votos válidos entre el número de escaños por los que se está terciando, en este caso, quince (15). Como resultado de esta operación obtenemos el cociente q 607 730. El total de votos por partido (tabla 1) se divide por el cociente q , y únicamente se toma el número entero para el cálculo inicial de escaños (tabla 9).

Tabla 9

Método Hare- divisor para cociente q - asignación escaños

Partidos	Votos totales	Cociente/escaño	Resultado de asignación inicial
UNES	2584595	4,2528672	4
PACHAKUTIC	1348679	2,2192075	2
ID	961513	1,5821385	1
PSC	780541	1,2843549	1
CREO	774238	1,2739835	1
MC-PSE	301369	0,4958929	0
AP	222.092	0,3654452	0
MEU	166888	0,2746088	0
Votos por partido	8025416		
Votos blancos	1090534		
Votos nulos	1500507		
Votos válidos	9115950		
Cociente q	607730		

Nota. Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales (Consejo Nacional Electoral de Ecuador).

Ahora bien, es momento de obtener el residuo; para esto se resta del número total de votos obtenidos por partido, el resultado de la multiplicación de la asignación inicial por el cociente q . Con base en este producto se adjudica un escaño más a los mejores resultados de los residuos hasta cumplir con el número de escaños por los que terciaron los candidatos, en este caso hasta completar quince (15) (tabla 10).

Tabla 10

Método Hare- asignación final de escaños

Partidos	Total de votos	Resultado de asignación inicial	Residuo por cociente	Cantidad de escaños por cociente	Cantidad total de escaños
UNES	2 584 595	4	153675		4
PACHAKUTIC	1 348 679	2	133219		2
ID	961 513	1	353783	1	2
PSC	780 541	1	172811	1	2
CREO	774 238	1	166508	1	2
MC-PSE	301 369	0	301369	1	1
AP	222 092	0	222092	1	1
MEU	166 888	0	166888	1	1

Nota. Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales (Consejo Nacional Electoral de Ecuador).

d) ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ELECCIÓN DE ASAMBLEÍSTAS NACIONALES 2021, SEGÚN LOS MÉTODOS REVISADOS

Una vez que se ha llevado a cabo la revisión teórica y normativa de los diferentes métodos de adjudicación de escaños para assembleístas nacionales en Ecuador, se puede observar, a través de la tabla 11, la comparación de métodos de asignación de escaños y determinar cuál de ellos permite mayor diversidad en la función legislativa.

Tabla 11*Comparativo de escaños por método para las elecciones de 2021*

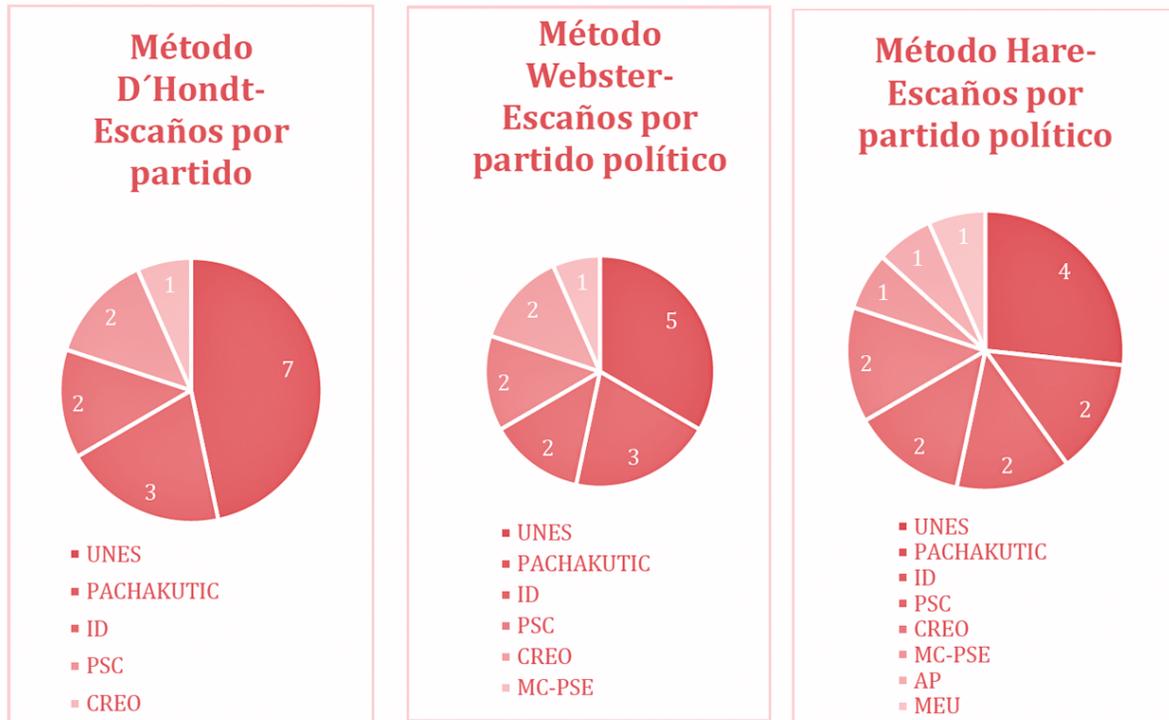
Partidos	D'Hondt	Webster	Hare
UNES	7	5	4
PACHAKUTIC	3	3	2
ID	2	2	2
PSC	2	2	2
CREO	1	2	2
MC-PSE	0	1	1
AP	0		1
MEU	0		1

Nota: Elaborado con base en los resultados de las elecciones nacionales (Consejo Nacional de Ecuador).

Con la tabla 11 se evidencia que, si bien el método Webster aplicado para estas elecciones de 2021 permite mayor participación de otros partidos o movimientos políticos en comparación con el D'Hondt, que se aplicaba hasta la reforma al Código de la Democracia de 2019; el método de cociente Hare permitiría, en caso de aplicarse, mayor garantía del principio de diversidad y participación; ya que en el caso estudiado reduce a cuatro (4) la asignación de escaños por el partido político más votado e incluye dos partidos o movimientos políticos más, por lo que demuestra mayor diversidad y participación de minorías (figura 4).

Figura 4

Comparativo de escaños por partido político de acuerdo con los métodos analizados, elecciones de 2021



Nota: Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales (Consejo Nacional Electoral de Ecuador).

Es más, con el fin de comprobar la teoría a la que llegó el presente estudio, se tomaron como referencia los resultados de las elecciones de asambleístas nacionales del año 2017 de las cuales se obtuvo un comparativo de escaños por método (tabla 12). Así, también, se visualizó un diagrama con los escaños obtenidos por partido político (figura 5), donde queda claro que el método que garantiza la mayor participación y diversidad de partidos políticos es el de Hare.

Este estudio ha llegado a esta conclusión, ya que con el método D'Hondt se obtuvo la participación de cinco (5) partidos políticos, con Webster seis (6) partidos políticos, pero con el método Hare ocho (8) partidos políticos obtuvieron al menos una curul de las destinadas para la dignidad de asambleístas nacionales.

Tabla 12

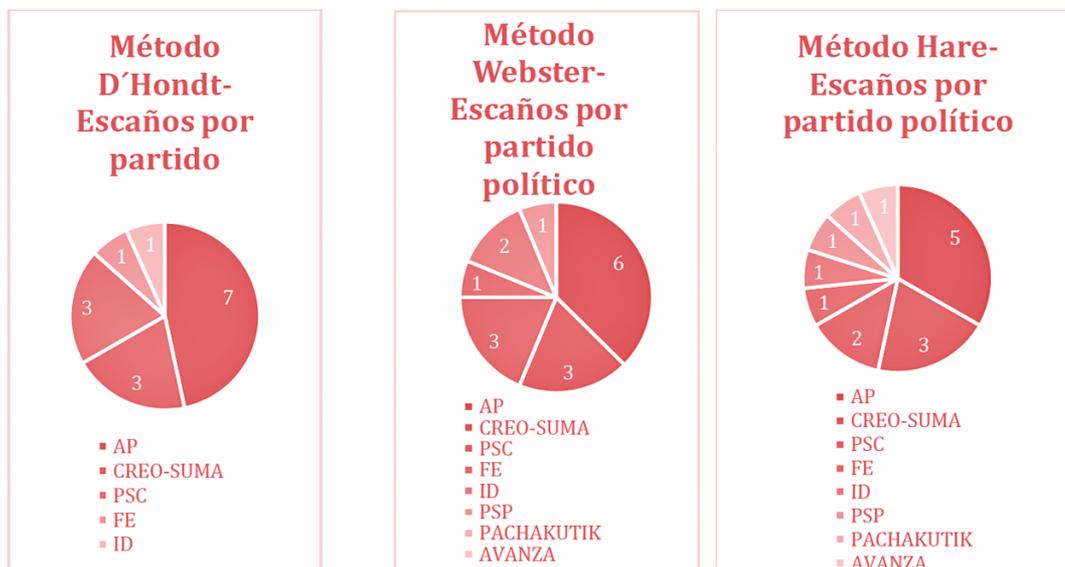
Comparativo de escaños por método, elecciones 2017

Partidos	D'Hondt	Webster	Hare
AP	7	6	5
CREO-SUMA	3	3	3
PSC	3	3	2
FE	1	1	1
ID	1	1	1
PSP	0	1	1
PACHAKUTIK	0	0	1
AVANZA	0	0	1

Nota. Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales de 2017 (Consejo Nacional de Ecuador).

Figura 5

Comparativo de escaños por partido político, de acuerdo con los métodos analizados, elecciones 2017



Nota. Elaborada con base en los resultados de las elecciones nacionales de 2017 (Consejo Nacional Electoral de Ecuador).

Si bien, en las elecciones de asambleístas nacionales de 2021, existió mayor diversidad de partidos políticos, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik obtuvo una representación histórica de asambleístas a nivel nacional con dos (2), provincial con veinticuatro (24) y en el exterior uno (1). Una de las razones que llevaron a este triunfo es el gran apoyo que obtuvo el partido político y sus líderes después de las manifestaciones de octubre de 2019 en el país, y que su binomio presidencial obtuvo en primera vuelta una votación de 1 798 057 de los sufragantes, con un porcentaje de 19,39 %. Esta eventualidad es atípica en el país y el propio Marlon Santi, coordinador nacional de Pachakutik manifiesta esto, pues desde:

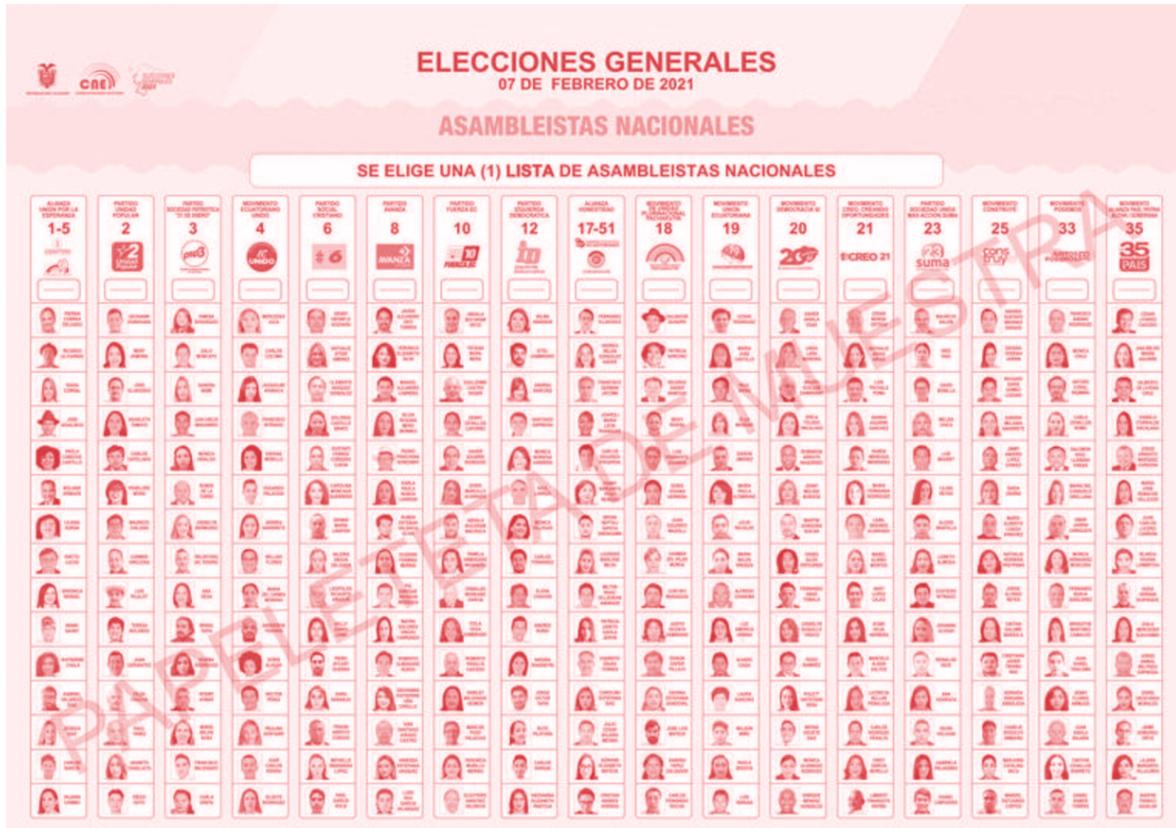
... 1995 su mayor éxito ha sido el 11% en la historia del movimiento político. ... Pasaron por el 4%, 5% y 6% y hasta casi desaparecer con el 2,70% con el compañero Luis Macas en las elecciones presidenciales del 2006. Aquella fue la única vez que participaron con candidato propio y solos. En alianza participaron en 1996 con Freddy Ehlers, en el 2002 con Lucio Gutiérrez, en el 2013 con Alberto Acosta y en el 2017 con Paco Moncayo. Ahora se demuestra, después de dos décadas de racismo, que sí tenemos una propuesta verdadera para todos los sectores del país.(El Universo, 2021, párr. 2)

Con este antecedente, se clarifica que los resultados obtenidos por los partidos independientes y en especial Pachakutik son consecuencia de varios factores. Es decir, no solamente del método Webster elegido para la asignación de escaños. Por lo tanto, no demuestra que sea el más garantista de la verdadera democracia, los derechos de participación y los de representación de minorías.

Otro de los puntos que es necesario mencionar es la representación de otros grupos en la Asamblea. Pues en la papeleta de votación de los comicios por la dignidad de asambleístas nacionales (ver figura 6) se evidencia que únicamente cuatro (4) de diecisiete (17) partidos o movimientos políticos presentan de primero a una mujer en la lista. Esto, acompañado de que el empleo de los métodos que facilitan la elección de quienes encabecen la lista vuelve aún más difícil la participación de mujeres en la política. De igual modo, hay que mencionar que la representación de otros grupos minoritarios, como el de la población LGBTIQ+, no se hizo plausible con autoridades electas para este cargo. Por último, hay que cuestionar el criterio del voto lineal o también llamado "en plancha" que restringe el derecho de los ciudadanos a elegir libremente y obliga a decidir por un solo grupo de personas, lo que limita la capacidad que tenemos para expresar nuestras preferencias.

Figura 6

Papeleta para asambleístas nacionales 2021



Nota. Tomada de la página oficial del Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

5. CONCLUSIONES

El presente artículo se ha realizado desde una perspectiva multidisciplinar, a través de la cual se han tomado en cuenta argumentos teóricos y normativos que engloban el tema de la adjudicación de escaños en la elección de legisladores por voto nacional que llegaron a la Asamblea Nacional ecuatoriana, y el estudio práctico de la aplicación de los métodos de asignación de escaños al cálculo de las curules obtenidas por los diferentes partidos o movimientos políticos en las elecciones de 2017 y 2021.

Se puede concluir que la reforma legislativa de 2019 sobre el Código de la Democracia aportó para que en estas elecciones de 2021 se dé una mayor diversidad de partidos políticos y con

ello se asegure en parte la participación de minorías en el país. Sin embargo, el método Webster sigue coadyuvando a que un grupo de poder se adjudique más escaños. Así, este trabajo busca visibilizar tal problemática y evidenciar la necesidad del cambio del método de adjudicación de escaños. Sin duda, y como hemos podido plasmar en estas cortas líneas, el del cociente de Hare en comparación con las otras formas de adjudicación de escaños contribuye a que se diversifique la función legislativa y posicione las ideas de aquellos grupos que dieron su voto por sus líderes con la esperanza de que sus necesidades sean puestas sobre la mesa de debate en las esferas de poder.

Por último, hemos hecho una referencia al voto lineal o “en plancha” como forma restrictiva de expresar las preferencias respecto de las candidaturas. El voto a un partido político determinado y no a una candidata o candidato ubicada o ubicado en la lista, demuestra la incapacidad de mirar más allá de las necesidades de los partidos políticos y hace que la institucionalidad del Legislativo sea puesta en tela de juicio, sobre todo por la forma en la que introdujeron las reformas en el Código de la Democracia; que aquí hemos llamado “relámpago”, pero que sin duda responden a intereses más allá de los comunes.

A pesar de la desidia popular respecto de la política, existimos personas que genuinamente estamos interesadas en la buena marcha de nuestro país. Que tengamos una Asamblea Nacional foco de escándalos políticos dice mucho de quienes se encuentran allí, pero dice aún más de nosotras y nosotros como electores. Los métodos de asignación de escaños sin duda son un mecanismo para ampliar las esferas del poder, pero no constituyen en sí mismos un remedio mágico para tener mejores autoridades.

REFERENCIAS

Andrade, E. (2022). *Manual de derecho electoral*. México: Tirant Lo Blanch

Beltrán, J. y Almada, R. (2011). El principio democrático una persona-un voto: Aportaciones para la discusión sobre la igualdad del voto, el caso de Baja California Sur. *Revista Espiral*, 18(40), 183-216. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652011000100006

Consejo Nacional Electoral de Ecuador. Resolución PLE-CNE-1-18-8-2020 [FO-03 (PE-SG-SU-02)]; 17 de agosto de 2020.

Consejo Nacional Electoral de Perú. (2017). *Resultados de elecciones 2017*. CNE. <https://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Publicaciones/resultados%20electorales%202017.pdf>

Consejo Nacional Electoral de Perú. (2021). *Resultados de elecciones 2021*. CNE. <https://app01.cne.gob.ec/Resultados2021>

Constitución de la República de Ecuador [Const]. Constitución de 20 de octubre de 2008 (Ecuador).

Deloitte Insights. (2018). *El auge de la empresa social: Estudio Tendencias Globales de Capital Humano 2018* (p. 17) [Resúmen ejecutivo]. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ar/Documents/human-capital/Tendencias-Globales-de-Capital-Humano2018_El-auge-de-la-empresa-social-WEB_Julio%202018.pdf

El Universo (8 febrero, 2021). Alta votación de Pachakutik le alcanzaría para ganar hasta un asambleísta en Guayas. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2021/02/08/nota/9618330/elecciones-ecuador-2021-movimiento-indigena-pachakutik-resultados/>

García, J. (2012). *Simulador electoral y de repartos proporcionales*. <http://www.gsamartin.es/html/simulador.php>

Hitos, J. y López, M. (2017). Una propuesta de fórmula electoral matemáticamente justa. *Revista de Investigación Pensamiento Matemático*, VI(1), 7–18. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjCutDH86PxAhV2EVkFHaqsCkAQFjACegQIAxAF&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F6000061.pdf&usq=AOvVaw3wBP7llcX462rX10exh6jP>

Ley 2 de 2009. Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. 27 de abril de 2009. Registro Oficial Suplemento 578.

Moreno Yanes, J. (2017). *Estudios de derecho electoral: Circunscripciones electorales y métodos de adjudicación de escaños para la integración de la Asamblea Nacional en el Ecuador*. Universidad de Cuenca, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales.

Rodríguez, J. C. (1998). Participación, sistema de partidos y sistema electoral: Posibilidades de la ingeniería institucional. *Análisis político*, 33, 94–108. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/78478/69969>

Sánchez, Laura [Partidos Políticos @partidospoliticos8036] (s.f.). Cociente hare [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=v8rE4UqVBwY>

Villegas, M. y Guevara, S. (2021). Asignación de escaños en el Ecuador: ¿Cómo afectan en los resultados electorales? *El outsider*, 6, 17–32. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/eloutsider/article/view/2052>



RECENSIÓN
JURISPRUDENCIAL

LOS PARTIDOS TIENEN QUE REMITIR SU INFORMACIÓN FINANCIERA A TIEMPO (O SERÁN SANCIONADOS). UN COMENTARIO A LA SENTENCIA N.º 6809-E3-2022

Alejandro José Robles Leal*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_10

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 5 de junio de 2023.



Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: Durante algún tiempo existió la duda sobre el contenido y el momento en que debía satisfacerse la obligación de los partidos políticos de remitir en forma trimestral un reporte de los estados financieros al Tribunal Supremo de Elecciones, debido a que el artículo 88 del Código Electoral no especificaba esas cuestiones. Sin embargo, la jurisprudencia electoral ha aclarado que los partidos políticos tienen la obligación de entregar oportunamente el reporte del estado de sus finanzas, documentación que debe ser remitida sin que sea necesaria la formulación de advertencia alguna al partido político. Esas precisiones fueron hechas por el Tribunal Supremo de Elecciones en la sentencia n.º 6809-E3-2022 la cual es acá objeto de un breve comentario.

Palabras clave: Estados financieros / Control financiero / Financiamiento del partido político.

Abstract: During some time, there was doubt about the content and timing of the obligation of political parties to submit a quarterly report on their financial statements to the Supreme Electoral Tribunal, because article 88 of the Electoral Code did not specify these issues. However, electoral jurisprudence has clarified that political parties have the obligation to timely submit the report on the state of their finances, documentation that must be sent without the need to formulate any warning to the political party. These clarifications were made by the Supreme Electoral Tribunal in sentence No. 6809-E3-2022, which is the subject of a brief comment here.

Key Words: Financial control / Financial Statements / Funding of political party.

* Costarricense, abogado, correo arobles@tse.go.cr. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla. Cuenta con una especialidad en Derecho Notarial y Registral y una licenciatura en Derecho, ambos grados académicos obtenidos en la Universidad de Costa Rica. Es profesor del curso de Jurisdicción Constitucional en la Universidad de La Salle. Fungió como letrado de la Sala Constitucional entre los años 2009 y 2010. Desde 2010 es letrado del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. INTRODUCCIÓN

La redacción del artículo 88 del Código Electoral presentó, durante algún tiempo, alguna confusión para los partidos políticos, pues, de su literalidad, parecía desprenderse la obligación de remitir trimestralmente sus estados financieros, pero sin que, en apariencia, se definiera un momento en concreto para el efectivo cumplimiento de esa obligación, un responsable de ella o una sanción aparejada a su desatención. Sin embargo, esa aparente falta de claridad ha sido despejada de forma definitiva por parte del Tribunal Supremo de Elecciones que, en dos momentos, primero en 2019 y luego en 2022, ha dejado claro cuándo debe cumplir esa obligación el partido político, quién debe procurar su satisfacción y cómo se sanciona su eventual incumplimiento.

2. UN PRIMER PASO

El Tribunal Supremo de Elecciones aclaró, en parte, esa cuestión en el año 2019, en aquel momento, a través de una opinión jurídica que quedó plasmada en la resolución n.º 7154-E8-2019 de las 15:00 horas del 17 de octubre de 2019, la magistratura explicó que de los artículos 88, 134, 276.b) y 287.a) del Código Electoral, se derivaban dos regímenes de responsabilidad distintos, uno de carácter administrativo, en el cual el sujeto responsable era el partido político, y otro de naturaleza penal, donde la responsabilidad era personalísima del tesorero de la agrupación. No obstante, esa decisión solo aclaró el momento a partir del cual nacía la responsabilidad penal del tesorero, que debía ser apercibido formalmente para que entregara la información financiera señalada en el párrafo final del artículo 88 del Código Electoral, como condición *sine qua non* para que pudiera ser imputado penalmente, pero no aclaró a partir de qué instante surgía en la sede administrativa la eventual responsabilidad que podía acarrear sanciones pecuniarias para el partido político.

3. LA RESPONSABILIDAD DEL PARTIDO POLÍTICO

El Tribunal Supremo de Elecciones terminó de aclarar la cuestión en la sentencia n.º 6809-E3-2022 de las 10:30 horas del 10 de octubre de 2022, en ella finalmente dispuso que el partido político está en la obligación de entregar puntualmente el reporte sobre el estado de sus finanzas. En ese sentido, el tribunal precisó que, para efectos de la responsabilidad administrativa del partido político, no es necesario que se formule prevención alguna a la agrupación, pues ese apercibimiento solo es relevante para los efectos de configurar la responsabilidad penal del tesorero. En esta línea el tribunal aclaró en la sentencia comentada:

De un lado, los artículos 88 y 287 inciso a) del Código Electoral no contemplan que, para ser declarada la responsabilidad administrativa por la no presentación de estados financieros partidarios, deba operar, como paso previo, un apercibimiento de la Administración Electoral a efectos de que las agrupaciones remitan esa documentación.

La segunda premisa, ligada con la primera ya explicada, es que la prevención de la Administración Electoral por la no entrega de información financiera de los partidos políticos, de acuerdo con lo establecido en el numeral 134 del Código Electoral, es obligatoria únicamente a efectos de declarar la responsabilidad penal del tesorero partidario de conformidad con el artículo 276 inciso c) de la ley electoral.

La propia sentencia n.º 6809-E3-2022 aclaró el momento en el cual los partidos políticos deben remitir esos reportes sobre sus estados financieros, debido a que el artículo 88 del Código Electoral define la obligación de remitir "... en forma trimestral un reporte de los estados financieros al TSE", pero no establece el momento exacto en que debe satisfacerse ese deber. Sin embargo, el tiempo para cumplir ese mandato fue definido desde 2009, cuando el Tribunal Supremo de Elecciones emitió el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos. En efecto, el numeral 88 de ese reglamento dispone que los partidos políticos tienen un mes desde que finaliza el periodo respectivo para remitir el reporte de sus estados financieros:

Artículo 88.- Obligación de presentar informes. Los tesoreros de los partidos políticos están obligados a informar trimestralmente al Tribunal Supremo de Elecciones de las contribuciones, donaciones o aportes recibidos conforme al siguiente detalle: 1. Nombre y número de cédula de los contribuyentes. 2. Monto del aporte recibido. 3. Tipo de donación según sea en especie o efectivo. Cuando se trate de donaciones en efectivo, deberá desagregarse además en el informe las que fueron recibidas en dinero de curso legal (tanto las recibidas por la tesorería partidaria o cualquier persona autorizada al efecto, como las acreditadas directamente a la cuenta única de contribuciones mediante depósito en ventanilla de la entidad bancaria) de las canalizadas mediante transferencia bancaria u otros mecanismos trazables de movilización de recursos, regulados por el Banco Central de Costa Rica. **Cumplido el período trimestral referido en el párrafo anterior, los tesoreros de los partidos políticos, en el plazo máximo de un mes, deberán presentar el informe de ese período ante el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos** [énfasis agregado].

En la sentencia n.º 6809-E3-2022 acá comentada, el tribunal explicó que ese plazo de un mes resulta incluso más favorable que la disposición legal, pues esta no da margen para el cumplimiento de la obligación de remitir la información de los estados financieros partidarios, mientras que la norma reglamentaria concede un mes de plazo para satisfacer ese deber.

De esa manera, el Tribunal Supremo de Elecciones llegó a la conclusión de que el artículo 88 del Código Electoral debe complementarse con el artículo 88 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, con el fin de dotar de absoluta operatividad la obligación que tienen las agrupaciones de remitir periódicamente la información de sus estados financieros. Asimismo, la magistratura electoral explicó que, de esa manera, las agrupaciones tendrían certeza sobre la información que deberían contener los documentos que están obligadas a remitir al organismo electoral, pues la norma reglamentaria contiene el detalle de esas cuestiones que no se encuentran especificadas en la disposición legal, lo cual otorga seguridad jurídica a los partidos políticos y a sus personeros. En la sentencia que se analiza el tribunal abonó:

En efecto, **la lectura armónica entre el numeral 88 del Código Electoral y el artículo 88 del RFPP marca claramente el carácter operativo y temporal con el que los partidos políticos deberán atender su deber de información financiera** [énfasis agregado]; en lo relativo a los plazos, el concurso de los instrumentos legal y reglamentario determina que el último día del mes siguiente al del periodo que se reporta agota, en todos los casos, el plazo perentorio con que cuentan los partidos para atender esa obligación.

4. REFLEXIÓN FINAL

El Tribunal Supremo de Elecciones ha dejado claro en la sentencia n.º 6809-E3-2022 que los partidos políticos están obligados, de acuerdo con el artículo 88 del Código Electoral, a remitir periódicamente la información de sus estados financieros. Igualmente, dicha sentencia ha explicado el momento en que debe satisfacerse ese deber y la información que debe aportarse para tenerlo como cumplido, para lo cual se utilizará el artículo 88 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos como parámetro para verificar el cumplimiento de esa obligación. De la misma manera, el Tribunal Supremo de Elecciones ha aclarado que la responsabilidad administrativa del partido político por no remitir oportunamente esa información sobre el estado de sus finanzas debe analizarse de forma separada de la responsabilidad penal que pueda caber sobre el tesorero de la agrupación por no remitir oportunamente, previo apercibimiento girado por la administración electoral, esa misma información. En suma, los partidos políticos están obligados a remitir al Tribunal Supremo de Elecciones oportunamente su información financiera; si no cumplen esa obligación, serán sancionados.

REFERENCIAS

Ley n.º 8765 de 2009. Código Electoral. 2 de septiembre de 2009. Diario Oficial La Gaceta n.º 171.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos. Decreto n.º 17-2009. 29 de octubre de 2009. Diario Oficial La Gaceta n.º 210.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 7154-E8-2019; 17 de octubre de 2019.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 6809-E3-2022; 10 de octubre de 2022.



RESEÑAS
BIBLIOGRÁFICAS

Revista Mundo Electoral
Año 16, n.º 46, abril de 2023
Panamá: Tribunal Electoral

Con el artículo titulado “Nuevo documento de identidad nacional de Panamá: Avanzando hacia la interoperabilidad global” del magistrado presidente del Tribunal Electoral de Panamá, Alfredo Juncá Wendehake, se inaugura la edición n.º 46 de la *Revista Mundo Electoral*. El texto reseña la historia del documento de identidad oficial en la República de Panamá, desde 1946 hasta el presente, donde muestra sus características (medidas de seguridad) y enfatiza en la nueva cédula que podrá utilizar la ciudadanía panameña a partir del año 2023.

Flavia Freidenberg, investigadora titular “C” a tiempo completo definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, presenta “Techos de cristal y baja representación de las mujeres en Panamá”, artículo en el que analiza por qué Panamá es uno de los países con menor representación de mujeres de América Latina. Para ello, muestra la evolución del régimen electoral de género en el registro de candidaturas y sus problemas en la verdadera representación de las mujeres panameñas, y concluye con propuestas de reformas al régimen.

El tercer artículo se intitula “La revolución en la identificación ha llegado” del registrador nacional de Colombia, Alexander Vega Rocha. El texto describe la nueva cédula, creada e impulsada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que tiene a su cargo el registro de la vida civil e identificación de los colombianos y la realización de los procesos electorales. El autor detalla las dos versiones de este documento; en primer lugar, la cédula física de seguridad personalizada en policarbonato y, en segundo lugar, la versión digital para dispositivos móviles, que los colombianos pueden activar desde sus dispositivos iOS o Android mediante biometría facial.

Continúa el artículo del abogado de la Secretaría General del Tribunal Electoral de Panamá, Ian Bowen. Bajo el título “Conceptos claves sobre la observación electoral desde la óptica nacional e internacional” se introduce una serie de nociones, principios y términos claves para comprender en qué consiste una observación electoral, sin importar su esfera.

Prosigue el artículo de María Gabriela Gómez Gallardo, asistente de juez en la Oficina Jurisdiccional del Tercer Distrito Jurisdiccional de Panamá, intitulado “Los sistemas de gobiernos en las democracias representativas, importancia, perspectivas e influencia en el desarrollo de un país” en el cual desarrolla el significado de democracia representativa, su aplicación y factores que la debilitan o fortalecen. Lo anterior es llevado a la realidad de la sociedad panameña.



“Honduras: avances en la confianza y transparencia en las elecciones”, bajo este título Kelvin Fabricio Aguirre Córdova, consejero propietario del Consejo Nacional Electoral de Honduras, presenta un resumen de las acciones innovadoras del Consejo Nacional Electoral efectuadas a partir del 2019; concluye el autor con una serie de reflexiones sobre los alcances logrados.

El séptimo artículo de la revista lo redacta Miriam Zelaya, investigadora del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. A partir del título “La jurisprudencia de la Corte IDH sobre la libertad de expresión, su limitación y excepción”, expone una breve descripción de los límites y avances que ha tenido la libertad de expresión a través de los años, plasmados en casos contenciosos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y las consecuencias que ha significado para los países en las regulaciones jurídicas internas, que demuestran ser progresivas con respecto a los derechos del ser humano.

“Dimensión y estructura en investigación electoral: rumbo a la funcionalidad normativa” de Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar, profesor investigador de tiempo completo del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, reflexiona sobre la imperante necesidad de una reforma electoral que busque propuestas viables, factibles y acordes con la realidad de donde surge la misma necesidad, es decir, conforme a los ajustes sociales e instituciones demandados en la época actual.

El último artículo de esta edición lo escribe Edwin Axel Cedeño Ortega, jefe del Centro de Atención Usuario (CAU) del Tribunal Electoral de Panamá. Con el título “Centro de Atención al Usuario CAU; gestión, atención e innovación” hace un recuento de las funciones, tareas y logros del Centro de Atención al Usuario (CAU) del 2020 al 2023.

Termina esta edición de la revista con las secciones Eventos (resumen de diferentes eventos), ¿Quién es quién? (pequeñas biografías de personajes), Electo Tips (explica qué es el Registro de Electores Residentes en el Extranjero y el Registro de Electores para el Voto Adelantado en Panamá); Glosario (en esta ocasión analiza el término de padrón electoral) y Calendario electoral (resumen de las elecciones que se realizarán en el 2023).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Revista Mexicana de Derecho Electoral
N.º 19-20, enero-diciembre de 2021
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

La *Revista Mexicana de Derecho Electoral* es editada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Esta edición está compuesta únicamente por la sección: Estudios monográficos.

Inaugura la revista el texto de Diana Cristina Cárdenas Ornelas, consejera electoral en el Instituto Estatal Electoral en Aguascalientes, y Paula Marisol Ramírez Serna, maestra en Justicia Constitucional por la Universidad de Guanajuato. Con el título “La reivindicación de los derechos del artículo 35, fracción II, de las personas que pertenecen a la comunidad LGBTTTTI y de las personas con discapacidad en Aguascalientes” las autoras analizan la situación de las personas que pertenecen a la comunidad LGBTTTTIQ+ y las personas con discapacidad, respecto del ejercicio del derecho a ser votadas en el estado de Aguascalientes. Para ello, evidencian el contexto normativo y pragmático de estos grupos, la modificación legal para lograr el efectivo disfrute del derecho de estas personas a ser votadas y, finalmente, analizan las perspectivas para la inclusión por las diferentes fuerzas políticas, al elegir candidaturas para una elección.

El segundo artículo de la revista lo presenta William Pech Navarrete, secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Estado de Campeche, intitolado “Los principios de paridad y alternancia, retos en el proceso electoral 2021 en el estado de Campeche”. El objetivo del texto es analizar los resultados de las elecciones locales de 2021 en el estado de Campeche, desde una perspectiva paritaria y de alternancia, a partir de ello expone el autor que la participación de la mujer va en aumento en cada proceso electoral, y destaca que las medidas adoptadas por el sistema jurídico están dando los resultados esperados.

A continuación, Oswaldo Chacón Rojas, consejero presidente del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas, y María Fernanda Cabrera Culebro, candidata a maestra en Derecho Procesal Constitucional y Electoral del Instituto de Investigaciones y Posgrados Electorales del IEPC de Chiapas, con el artículo “El arduo camino hacia la integridad de las elecciones en Chiapas: avances y logros en el proceso electoral local 2021” esbozan un análisis del proceso electoral de 2021 en Chiapas, en el que detallan desde su preparación hasta la emisión de los resultados; y presentan los avances en materia de acciones afirmativas, cuotas de juventudes, representación indígena, paridad de género y comunidad LGBTTTTIQ+.



Prosigue la sección con “Proceso electoral de Coahuila de 2021”, bajo este título José Antonio Estrada Marún, investigador de la Academia Interamericana de Derechos Humanos, y Yessica Esquivel Alonso, directora del Centro de Derechos Políticos y Civiles de la Academia Interamericana de Derechos Humanos, abordan la organización de las elecciones en el estado de Coahuila; destacan el contexto en el que se desarrollaron las elecciones, la protección y acceso que se les ha dado a grupos minoritarios y los resultados de la votación y de algunos medios de impugnación.

El quinto artículo lo redactan Miguel Ángel Rodríguez Vázquez, doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y Carolina Balleza Valdez, doctora en Derecho por la Universidad Juárez del estado de Durango. “Elecciones de 2021 en Durango. Nueva distribución del poder”, es el título del artículo en el que la autora y el autor exponen cómo se desarrolló el proceso electoral en Durango de 2020-2021, con énfasis en los criterios del Tribunal Electoral del estado de Durango.

Con el título “Contexto y análisis de las elecciones de 2021 en el Estado de México” se presenta el sexto artículo de la revista; escrito por Saúl Mandujano, académico e investigador universitario, y Patricia Lozano, consejera del Instituto Electoral del Estado de México. En la obra se esboza cómo se desarrolló el proceso electoral de 2021 en el Estado de México, se comenta el contexto en que se desarrollaron los resultados obtenidos y se reflexiona sobre el principio de paridad de género en la integración de la legislatura y de los ayuntamientos. De igual manera, el artículo muestra los resultados de la reelección, la importancia de la alternancia, la violencia política y la participación ciudadana.

Seguidamente, José Ramón González Chávez, director del Centro de Estudios Especializados y Educación (CESPE), redacta “Elecciones en Guerrero” para ofrecer una visión transversal del proceso electoral en el estado de Guerrero. En el artículo, el autor abarca el contexto y las circunstancias jurídicas, políticas y mediáticas que acontecieron durante la celebración del sufragio, en aras de establecer una perspectiva nacional de las elecciones del 6 de junio de 2021. Además, ofrece líneas históricas sobre la realidad electoral y democrática del estado de Guerrero.

Carlos Salvador Rodríguez Camarena, doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes; Ángel Saucedo Martínez, doctorando del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM y Rosa María de la Torre Torres, doctora en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, presentan “El proceso electoral en Michoacán, 2020-2021”, donde retratan la trayectoria política seguida por el partido MORENA, a partir de la llegada a la presidencia de México en 2018; así como su progresivo crecimiento de representación en congresos locales y ayuntamientos municipales.

El noveno artículo lo presentan Irina Graciela Cervantes Bravo, docente e investigadora de la Universidad Autónoma de Nayarit, y Aldo Rafael Medina García, docente e investigador de la Universidad Autónoma de Nayarit. “El proceso electoral de Nayarit en 2021: avances, experiencias y retos”, con este título, los autores reseñan los resultados electorales de Nayarit, y

destacan la participación ciudadana, la integración paritaria en el Congreso y ayuntamientos, la alternancia en las diversas elecciones, la violencia política de género y las acciones afirmativas articuladas en favor de los grupos minoritarios.

“Proceso electoral del estado de Nuevo León en 2021” constituye el décimo artículo de la revista. La doctora en Derecho y profesora universitaria, Ángeles Guzmán, escribe sobre el proceso electoral acaecido en 2021 en el estado de Nuevo León y su desarrollo en el contexto derivado de la pandemia por COVID-19; para esto, la autora analiza la reelección inmediata, la integración y participación en el proceso electoral de grupos en situación de vulnerabilidad, así como la participación política de las mujeres y la violencia política en razón de género en el estado.

A continuación, Raúl Ávila Ortiz, doctor en Derecho por la UNAM y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin, y Juan Pablo Morales García, licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y maestro en Administración Pública por la Universidad de Columbia en Nueva York, redactan “Las elecciones locales de 2021 en Oaxaca”. El artículo presenta un análisis de las elecciones locales del estado de Oaxaca en julio de 2021, comenta su contexto y los resultados y efectúa un recuento de las acciones afirmativas en pro de los grupos en situación de vulnerabilidad, y su impacto en los resultados de los comicios.

En la misma línea, el artículo de José Antonio Bretón Betanzos, licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana de Puebla, “El proceso electoral 2021 en el estado de Puebla. Una visión crítica propositiva” aborda el análisis de los resultados electorales en Puebla, bajo un esquema de estudio de la propaganda electoral, paridad de género y justicia electoral. El autor enfatiza en la implementación de la reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales como eje estructurador de la nueva realidad electoral que se celebró en 2021.

Luis Gerardo Samaniego Santamaría, profesor-investigador de la Universidad de Quintana Roo, Jorge Armando Poot Pech, consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, y Yunitzilim Rodríguez Pedraza, profesora-investigadora de la Universidad de Quintana Roo, redactaron el artículo “El proceso electoral de 2020-2021. Contexto, resultados y acciones afirmativas en Quintana Roo”. En este se analiza el proceso electoral del estado de Quintana Roo de 2021, específicamente, los avances de la participación electoral de las mujeres, jóvenes, grupos étnicos originarios, el combate a la violencia política en razón de género y las coaliciones partidarias que se dieron en el proceso electoral.

“Sinaloa en el proceso electoral de 2020-2021” bajo este título se presenta el catorceavo artículo de esta edición. José Ramón Bohon, profesor titular de Derecho Procesal Constitucional, Derecho Constitucional Local y Derecho Internacional Público, elabora un reporte crítico de los resultados del proceso electoral de 2021 en el estado de Sinaloa. En un primer momento, esboza el inicio del proceso con los criterios que marcaron el rumbo de las candidaturas; posteriormente, presenta el contexto en que se desarrollaron las elecciones y, finalmente, ofrece un estudio comparativo de los resultados de las elecciones.

Continúan, Maday Merino Damián, profesora investigadora en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; Guadalupe Vautravers Tosca, profesora en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT)-División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades (DACSyH); y Lenin Méndez Paz, profesor en la UJAT-DACSYH, con el texto “Elecciones de 2020-2021. Caso Tabasco”. El objetivo de su trabajo es dar a conocer los elementos legales, administrativos y operativos del proceso electoral desarrollado en el estado de Tabasco. En cumplimiento de lo anterior, los autores esbozan un panorama desde su inicio hasta su conclusión, con los diferentes medios de impugnación promovidos ante las autoridades electorales correspondientes.

El artículo “Elecciones en Tamaulipas en tiempos de pandemia por el COVID-19: proceso electoral de 2020-2021 y papel del instituto electoral local” fue escrito por María de los Ángeles Quintero Rentería, maestra en Práctica Jurídica de la Universidad de Salamanca (USAL), y José Miguel Cabrales Lucio, coordinador de la Clínica Multidisciplinaria de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. En el texto se analizan las diversas etapas del proceso electoral de Tamaulipas: la preparación de la elección, la jornada electoral y los resultados, donde se subraya la importancia del régimen electoral sancionador de la entidad, así como el derecho a la igualdad de género como eje rector de las elecciones.

Gabriela Hernández Islas, licenciada en Derecho y maestra en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, redacta “Proceso electoral de Tlaxcala” en el que estudia los diversos acuerdos y sentencias relevantes que regularon el desarrollo del proceso electoral en Tlaxcala, con especial énfasis en las cuotas de género, juventud, comunidades indígenas, personas con discapacidad y los debates. Posteriormente, analiza el contexto político y de salud en que se desarrollaron las elecciones y, finalmente, ofrece el balance de los resultados obtenidos.

El penúltimo artículo lo escriben Judith Aguirre Moreno, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana y Manlio Fabio Casarín León, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Con el título “El proceso electoral de 2021 en el estado de Veracruz”, estudian el proceso electoral llevado a cabo en el estado de Veracruz en 2021 y plantean un análisis de la ruta seguida tras los resultados de los comicios.

Finaliza la revista con el texto “El proceso electoral federal de 2020-2021: fortalezas, debilidades y retos” de Fernando Ojesto Martínez Manzur, catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM y maestro en Derecho por la Universidad de Columbia en Nueva York. El artículo describe el contexto del proceso electoral federal de 2021, en aras de desarrollar un análisis crítico de sus fortalezas y debilidades. Por último, estudia los actos preparatorios de las autoridades electorales y la etapa poselectoral (judicialización).

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