

R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



SEGUNDO SEMESTRE **2024**
JULIO-DICIEMBRE

NÚMERO 38
ISSN 1659-2808



TABLA DE CONTENIDOS

Presentación

Artículos

Autores invitados / Guest authors

Origen del Tribunal Supremo de Elecciones: contexto y fuentes inspiracionales
Carolina Mora Chinchilla y Luis Antonio Sobrado González
(Origin of the Supreme Election Tribunal: context and inspirational sources)
Pág. 5

Sección Especial: 75 Aniversario del TSE / Special Section:

75 años del TSE: reformas constitucionales pasadas y futuras
(75 years of TSE: past and future constitutional reforms)
Luis Diego Brenes Villalobos
Pág. 27

Hitos del Tribunal Supremo de Elecciones en su rol de administración electoral
(Milestones of the Supreme Electoral Tribunal and its role as Electoral Administration)
Héctor Fernández Masís
Pág. 45

TSE: 75 años de aportes a la participación política de las mujeres
(TSE: 75 years of contributions to the political participation of women)
Eugenia María Zamora Chavarría
Pág. 71

Aprender a hablar, aprender a escuchar. Esbozo de la evolución de la comunicación
institucional en el Tribunal Supremo de Elecciones
(Learning to talk, learning to listen. Outline of the evolution of institutional
communication in the Supreme Electoral Tribunal)
Gustavo Román Jacobo
Pág. 91

La gestión del conocimiento en instituciones públicas. El caso del Tribunal Supremo de Elecciones

(Knowledge management in public institutions. The case of the Supreme Electoral Tribunal)

Ileana Aguilar Olivares y Rocío Montero Solano

Pág. 115

Formación ciudadana en democracia: un reto actual y permanente

(Citizen education in democracy: a current and permanente challenge)

Mariela Castro Ávila

Pág. 129

Origen y configuración de los procesos de capacitación dirigidos desde el IFED a partidos políticos y autoridades electas

(Origin and configuration of the training processes for political parties and elected authorities from IFED)

Jennifer Gutiérrez Barboza

Pág. 151

Contribuciones externas / External contributions

¿Vota usted donde vive?, ¡cada voto cuenta! Estudio del cambio de domicilio electoral en las elecciones municipales de 2020 en Costa Rica

(Do you vote where you live? Every vote counts! Study of the change of electoral address in the 2020 municipal elections in Costa Rica)

Laura Solís Bastos

Pág. 175

Nivel de exigencia normativa de la Ley 10235 para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política en Costa Rica

(Level of normative requirement of the Law 10235 to prevent, address, punish and eradicate violence against women in Costa Rican politics)

Ericka García Zamora

Pág. 191

Transformando realidades en Tibás: un análisis de la municipalidad y su aplicación de la Ley 10235 para erradicar la violencia contra las mujeres en la política
 (Transforming realities in Tibas: An analysis of the Municipality and its application of Law 10235 to eradicate violence against women in politics)
 Cristine Rojas Brenes, Paula Nathalia Salas Abarca y Yendry Navarro Araya
Pág. 207

Reforma del sistema electoral argentino propuesto por el gobierno de Milei en la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos
 (Reform of the Argentine electoral system proposed by Milei's government in the law Bases and starting points for the freedom of Argentinians)
 Leandro López
Pág. 227

Ensayos

Recensión jurisprudencial / Jurisprudence recension

Repaso del referéndum como instituto de participación ciudadana desde la jurisprudencia electoral
 (Review of the referendum as an institute of citizen participation from electoral jurisprudence)
 Andrei Cambroner Torres
Pág. 241

Reseñas

Bibliográficas / Bibliographical

Reseña y comentario de "Ampliando las fronteras del constitucionalismo deliberativo" de Ignacio Giuffré
 (Review and commentary of "Expanding the frontiers of deliberative constitutionalism by Ignacio Giuffré")
 Alejandro Guevara Arroyo
Pág. 269

Revista Mundo Electoral n.º 49/Tribunal Electoral de Panamá
 (Electoral World Review n.º 49, Electoral Tribunal of Panama)
Pág. 277

PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar la *Revista de Derecho Electoral* número 38, correspondiente al segundo semestre de 2024. Esta edición conmemora los 75 años de la institucionalidad electoral costarricense, creada en la Constitución Política de 1949, mediante una selección de textos referentes a sus diferentes dimensiones.

La sección **Autores invitados** cuenta con el artículo conjunto de Carolina Mora Chinchilla, historiadora, y de Luis Antonio Sobrado González, expresidente del TSE, intitulado “Origen del Tribunal Supremo de Elecciones: contexto y fuentes inspiracionales”.

Este número incluye como **Sección especial** otros siete trabajos motivados por el 75 aniversario del TSE. Luis Diego Brenes Villalobos suscribe el artículo “75 años del TSE: reformas constitucionales pasadas”; Héctor Fernández Masís es autor de “Hitos del Tribunal Supremo de Elecciones en su rol de administración electoral”; Eugenia María Zamora Chavarría aporta el texto intitulado “TSE: 75 años de aportes a la participación política de las mujeres”; Gustavo Román Jacobo es el autor de “Aprender a hablar, aprender a escuchar. Esbozo de la evolución de la comunicación institucional en el Tribunal Supremo de Elecciones”. Ileana Aguilar Olivares y Rocío Montero Solano son coautoras de “La gestión del conocimiento en instituciones públicas. El caso del Tribunal Supremo de Elecciones”; Mariela Castro Ávila es la autora de “Formación ciudadana en democracia: un reto actual y permanente” y Jennifer Gutiérrez Barboza aporta el texto “Origen y configuración de los procesos de capacitación dirigidos desde el IFED a partidos políticos y autoridades electas”.

La sección **Contribuciones externas** cuenta con cuatro trabajos. Laura Solís Bastos aporta el artículo “¿Vota usted donde vive?, ¡cada voto cuenta! Estudio del cambio de domicilio electoral en las elecciones municipales de 2020 en Costa Rica”; Ericka García Zamora escribe sobre el “Nivel de exigencia normativa de la Ley 10235 para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política en Costa Rica”. Cristine Rojas Brenes, Paula Nathalia Salas Abarca y Yendry Navarro Araya son coautoras del trabajo “Transformando realidades en Tibás: un análisis de la municipalidad y su aplicación de la Ley 10235 para erradicar la violencia contra las mujeres en la política” y Leandro López es autor de “Reforma del sistema electoral argentino propuesto por el gobierno de Milei en la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”.

En la sección **Recensión jurisprudencial** se incluye un texto de Andrei Cambroner Torres, letrado del TSE, denominado “Repaso del referéndum como instituto de participación ciudadana desde la jurisprudencia electoral”.

En la sección **Reseñas bibliográficas**, Alejandro Guevara Arroyo aporta sus comentarios sobre el texto “Ampliando las fronteras del constitucionalismo deliberativo” de Ignacio Giuffré. Además, se reseña la *Revista Mundo Electoral* n.º 49, publicación del Tribunal Electoral de Panamá.

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, 30 de julio de 2024

La Dirección



AUTORES
INVITADOS

ORIGEN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES: CONTEXTO Y FUENTES INSPIRACIONALES

Carolina Mora Chinchilla*

Luis Antonio Sobrado González**

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_1

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 7 de abril de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo resaltar algunos elementos de otras constituciones de la región latinoamericana que inspiraron la creación, en 1949, del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y sus características. A la vez, se busca destacar los elementos donde presenta una verdadera originalidad. Así, se rescata el aporte esencial para poder contar con un padrón electoral confiable que brindó la configuración del Registro Civil como dependencia del TSE desde la creación de este. El desempeño exitoso del TSE a lo largo de estos 75 años ha demostrado que estos elementos básicos fueron esenciales para su fortalecimiento, aunque otros aspectos innovadores han permitido un mejor posicionamiento de la institución.

Palabras clave: Tribunal Supremo de Elecciones / Registro Civil / Historia electoral / Historia política / Padrón electoral / Asamblea Constituyente / Constitución política.

Abstract: The aim of this article is to highlight some elements of other constitutions in the Latin American region that inspired the creation, in 1949, of the Supreme Electoral Tribunal (TSE) and its characteristics. Likewise, it seeks to highlight the elements where it presents a true originality. Thus, the essential contribution of having a reliable electoral registry that provided the configuration of the Civil Registry as a dependency of the TSE since its creation is rescued. The successful performance of the TSE throughout these 75 years has shown that these basic elements were essential for its strengthening, even though other innovative aspects have allowed a better positioning of the institution.

Key Words: Supreme Electoral Tribunal / Civil Registry / Electoral history / Political history / Electoral registry / Constituent Assembly / Political constitution.

* Costarricense, historiadora, correo carolinamorach@gmail.com. Máster en Historia de la Universidad de Costa Rica (UCR). Catedrática. Fue docente de la Escuela de Estudios Generales (EEG) de la UCR, la Escuela de Historia y la Universidad de La Salle. Coordinó la sección de Historia de la Cultura y dirigió la Revista Estudios de la EEG. Formó parte de la Junta Administradora del Museo Nacional de Costa Rica, en dos ocasiones 2008-2010 y 2020-2022, fue coordinadora de la Comisión del Bicentenario de la Independencia de Centroamérica de la Escuela de Estudios Generales, y directora temporal de la Cátedra Libre Enrique Macaya Lahmann de esta escuela. Coordinó junto con la Biblioteca Nacional, la EEG y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia el ciclo "Camino al Bicentenario", en el 2020 y 2021 y actualmente con estas tres instituciones coordina el ciclo Historia, Cultura y Democracia, iniciado en 2022.

** Costarricense, abogado, correo lsobrado@icloud.com. Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Catedrático jubilado. Fue profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica (1985-2024) y coordinó durante tres décadas la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Exmagistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica (1999-2021), en el que ocupó su presidencia (2007-2021) y dirigió su *Revista de Derecho Electoral*. Antes de ingresar al TSE, trabajó en la Procuraduría General de la República y en el Ministerio de la Presidencia.

... hemos celebrado estos días el centenario de la creación de la Corte Electoral, por ley de enero de 1924. Fue un paso fundamental en la democracia uruguaya. El diario “El Día” de la época la calificó de “un gran acontecimiento cívico”, afirmando que “el país entero es en estos momentos testigo de uno de los más grandes acontecimientos de su vida cívica, desde que nació a la existencia independiente hace casi un siglo”. Otro siglo más tarde, nosotros podemos decir ahora que esta institución ha sido esencial hasta el punto de ser imprescindible para la vida institucional del país.

La llamada ley de “Registro Cívico” ... crea la Corte, pero fundamentalmente el “Registro Cívico”, que incorporará como gran novedad la dactiloscopia y la fotografía, sistema que hasta hoy perdura. Cada tanto se le quiere cambiar, pero más vale seguir así, porque no hay nada más seguro.

La Corte ha ofrecido una garantía, que le ha dado paz y transparencia al sistema de la democracia representativa, basado necesariamente en elecciones de, por definición, “representantes”. Las impugnaciones, que suelen haber, nunca han sido relevantes.

Julio María Sanguinetti
Correo de los viernes, 8/3/2004

1. INTRODUCCIÓN

Finalizada la Guerra Civil de 1948 en Costa Rica se inicia un proceso constituyente, y en lo que respecta al modelo electoral se tiene como resultado final el nacimiento del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Esto sintetizó años de reformas porque existen tres líneas de evolución que confluyen en la Constitución Política de 1949, a saber: culmina la democratización de los procesos electorales (al incluir el reconocimiento del sufragio femenino), se institucionalizan esos procesos (precisamente con la creación del TSE) e inicia su partidización (al ser la primera constitución que prevé a los partidos políticos como instrumento ciudadano para la participación política) (Sobrado, 2010).

Bajo esa plataforma constitucional trascurren setenta y cinco años de estabilidad política y vigencia democrática ininterrumpida. Uno de los factores que lo explican ha sido el desempeño del TSE, que trajo gran confianza y respeto a las decisiones tomadas en las urnas.

Más allá de lo establecido a nivel nacional en el tema electoral hasta 1948, que evidentemente no alcanzó para evitar una guerra civil y de lo que ya se han escrito valiosos textos, en este artículo se busca indagar en el medio regional sobre patrones electorales aparecidos en diferentes constituciones desde 1925 a 1946. Estas constituciones se encontraban vigentes e influyeron, como

después se analizará, cuando en Costa Rica se aprobó el Código Electoral de 1946 y luego la Constitución Política de 1949. Con ello, el TSE, desde su génesis, hunde sus raíces en el emergente modelo latinoamericano de institucionalidad electoral.

Es de suponer que, así como llegaron al país corrientes de pensamiento, cambios en los modelos educativos, de seguridad, salud, etc.; desde Latinoamérica, también surgieron propuestas interesantes en la normativa electoral, teniendo en cuenta que las elecciones en todos los países de la región eran frecuentes, aunque a menudo irrespetadas.

La anulación de las elecciones por el Congreso Constitucional en 1948, aludiendo a un fraude electoral, confirmó que ni el Código Electoral de 1946 ni el Tribunal Nacional Electoral que creó eran suficientes si la calificación final de la elección correspondía al Congreso. No bastó con alejar al Poder Ejecutivo de la organización electoral; faltaban muchos otros elementos que, como se verá, resultaron ser básicos para una verdadera y transparente administración electoral.

Evidentemente los redactores del proyecto constitucional de 1949, que incluía al TSE, tuvieron que investigar con profundidad lo ya establecido y escrito regionalmente, aunque no hay referencias directas. Sin embargo, en el presente artículo se plantea como primer objetivo reconocer el papel que tuvieron las constituciones de Chile (1925), Nicaragua (1939), Cuba (1940), Uruguay (1942) y Brasil (1946) en la posterior redacción del proyecto de constitución elaborado por una comisión designada por la Junta de Gobierno (1948-1949).

Estas afirmaciones parten de desechar las ideas de un supuesto “espontaneísmo constituyente” y, en cambio, entender que este tipo de transformaciones, al igual que el voto femenino, ya estaban madurando entre las élites políticas y los movimientos sociales latinoamericanos.

Como segundo objetivo se pretende evidenciar que, no obstante lo anterior, la obra constituyente de 1949 tiene, también, aspectos originales que significaron un valioso aporte en el modelaje latinoamericano de su institucionalidad electoral. Se resaltarán, en especial, la adscripción constitucional del Registro Civil al TSE, que le permitió al país contar con padrones electorales altamente depurados y confiables.

2. CONTEXTO HISTÓRICO Y REGIONAL

Hasta principios del siglo XX prevalecían en occidente democracias ancladas en la ideología liberal. En el caso de EE. UU., con una sólida implantación de su república presidencialista, emulada por los países latinoamericanos.

En Europa, en cambio, predominan las monarquías constitucionales. En ellas, el principio democrático aparece comprometido por su convivencia con el principio monárquico: el rey (símbolo de la declinante aristocracia) manifiesta voluntad soberana actuando con su parlamento (expresivo de los intereses de la ascendente burguesía que lo domina gracias al sufragio censitario); situación que, a diferencia de la realidad imperante en EE. UU., explica la imposible consolidación de la idea de supremacía constitucional y la ausencia de sus garantías (control de constitucionalidad de la ley y rigidez constitucional).

Este contexto cambia radicalmente en la primera posguerra mundial. La GranGuerra, por su desenlace, significó el fin de varios imperios: los de Europa central (Alemania y Austria-Hungría) y el otomano. Hacia el final de ese conflicto, también sucumbió el imperio ruso (aunque Rusia estaba alineada con el bando ganador, en 1917 lo derribó la revolución bolchevique). El fin de la guerra sumió a ese continente en una profunda crisis social y económica, agravada luego con el *crack* de la bolsa neoyorquina de 1929, que se tradujo en la emergencia de vigorosos sindicatos y partidos socialistas (alentados por el ideario bolchevique) y en disturbios endémicos que se desenvolvían en un clima de profunda polarización ideológica de la sociedad europea.

Esta situación desemboca en dos salidas políticas. La primera, de temprana implantación en Italia y una década después en Alemania, es la solución totalitaria nazi-fascista. En ambos países, se trata de movimientos nacionalistas que llegan al poder invocando el trato injusto dispensado por el Tratado de Versalles y que se presentan como la única vía para conjurar el peligro comunista. Movimientos que resultan naturalmente financiados por las burguesías nacionales y que, en un inicio, son tolerados e incluso admirados en ciertos círculos occidentales; aquellas y estos los perciben como última oportunidad del capitalismo. Conquistaban el poder por vías institucionalizadas y una vez instalados dismantelan la democracia e inician una política de agresiva expansión territorial (que a la larga será el detonante de la Segunda Guerra Mundial).

La segunda salida está representada por la propuesta del Estado social. Esto supone mantener las estructuras del liberalismo político, pero a la vez renegar de dogmas propios del liberalismo económico, admitiendo que las leyes del mercado conducen a la acumulación del capital y a condiciones de vida inaceptables para las grandes mayorías. Esto demanda una mayor intervención del Estado en la economía y medidas estructurales de protección para los socialmente desvalidos, bajo la bandera de la justicia social y de los derechos humanos de segunda generación. Sea, se reconoce la división de la sociedad en clases y el imperativo estatal de procurar “una política permanente de solidaridad nacional” y “el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza” (tal y como lo sigue defendiendo la Constitución costarricense en sus artículos 74 y 50), aunque para lograr ello sea necesario introducir limitaciones “de interés social” a la propiedad y a otros derechos fundamentales (art. 45).

Este tránsito ideológico del Estado liberal al Estado social se aprecia en el *New Deal* de las administraciones de Roosevelt en EE. UU., pero resulta más claro en el constitucionalismo democrático europeo de las décadas de los veinte y treinta; momento en que se implementa en distintos países como un pacto de gobernabilidad entre derechas e izquierdas, pero cuya fragilidad la evidencia su pronta demolición bajo las botas hitlerianas.

El constitucionalismo democrático europeo de ese momento comportó, en países como España, Alemania y Austria, un salto al republicanismo. En otros, la sustitución de las monarquías constitucionales por monarquías parlamentarias. Estas últimas representan una afirmación sin cortapisas del principio democrático, al vaciar de poder político la figura real. Con ello queda despejado el camino para reconocer la supremacía constitucional y para establecer, como en efecto aconteció en las respectivas constituciones, los tribunales constitucionales y las fórmulas rígidas de reforma constitucional (ver sobre el particular Sobrado, 1989, pp. 103 y siguientes).

Ese espíritu democratizador en el viejo continente también condujo a culminar la definitiva eliminación del contencioso electoral tradicional o político, que encargaba a los propios parlamentos la calificación de las elecciones, es decir, definir en última instancia sus controversias y declarar la elección correspondiente. Esa facultad calificadora quedaría ahora en manos de los nuevos tribunales constitucionales, de los tribunales contencioso-administrativos o de la justicia ordinaria; instancias a las que corresponde revisar jurídicamente los actos de la administración electoral, que en Europa sigue, aún hoy, siendo competencia de repartos del poder ejecutivo o de comisiones electorales transitorias (sometidas a cierta dosis de control por parte de ese poder).

Del otro lado del Atlántico, las cosas son diferentes. No es políticamente viable que las apuestas autoritarias renieguen abiertamente de la democracia y den completamente la espalda a sus formas (al estilo nazi-fascista). Estados Unidos, cuya hegemonía en Latinoamérica ya está consolidada en la segunda y tercera década del siglo pasado, es una potencia emergente que se relaciona con los países de la región a partir de su propia ideología y mitos fundacionales. El reconocimiento norteamericano, esencial para sus economías dependientes, solo es posible si los regímenes latinoamericanos estaban respaldados constitucionalmente y apoyados en elecciones periódicas, aunque muchas veces fueran fraudulentas y pretendieran legitimar a gobiernos autoritarios, frecuentemente en manos de militares o incluso de caudillos “sultanistas” (como Trujillo en República Dominicana y Somoza en Nicaragua).

Es de este modo que el ritual electoral es crucial para la sobrevivencia de los actores políticos regionales. Es fundamental, entonces, apuntalar y prestigiar ese ritual, sea en la realidad o en el discurso. De ahí se alimenta un modelo de institucionalidad electoral propio y original de Latinoamérica. Dentro de él se gesta el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE).

3. DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL TSE

El TSE nace en 1949, en el marco de la Constitución promulgada ese año, luego de la Guerra Civil de 1948.

Tal y como lo sintetiza Sobrado (2005, pp. 14-18), junto a las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, la Constitución Política de 1949 prevé una cuarta, por medio de la cual se hace posible la designación popular de los miembros del gobierno nacional y de los locales y, por ende, su transición democrática: la función electoral, cuya autonomía reconoce (art. 95.1) y encarga al TSE.

Aunque desde un principio se le concibió constitucionalmente como un órgano estatal autónomo; mediante reforma del año 1975 se apuntaló esa autonomía al reconocérsele expresamente el “rango e independencia de los Poderes del Estado” (art. 9). Dicha función electoral consiste en la “organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio”, con exclusividad e independencia (arts. 9 y 99), mediante actos y resoluciones que “no tienen recurso” (art. 103).

El TSE ocupa la cúspide de la organización electoral, donde se encuentran, bajo su dependencia exclusiva, el Registro Civil y las juntas electorales.

Al Registro Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, resolver las solicitudes de naturalización, emitir las cédulas de identidad y elaborar las listas de electores o padrón electoral (art. 104).

El TSE, cuyos integrantes son designados por la Corte Suprema de Justicia (art. 100), desempeña su rol constitucional como *órgano máximo de la administración electoral* y, simultáneamente, ejerce la *jurisdicción electoral* y se le atribuyen adicionalmente *competencias “cuasilegislativas”*; atribuciones que, en general, ejerce de modo centralizado. De acuerdo con el artículo 102 constitucional y en su condición de *administrador electoral*, le compete al TSE:

- Convocar a elecciones populares (inc. 1).
- Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley (inc. 2).
- Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas ... Estas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe (inc. 6).
- Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes (inc. 7).

- Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum (inc. 9).

Aunque la mayoría de sus *facultades jurisdiccionales* están establecidas y desarrolladas a nivel legal, la Constitución en el artículo 102 prevé directamente las siguientes:

- Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicte el Registro Civil y las Juntas Electorales (inc. 4).
- Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un periodo no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación (inc. 5).
- La calificación de los comicios es competencia exclusiva del TSE. Por ello, luego de resolver con autoridad de cosa juzgada las acciones o recursos interpuestos con motivo de los comicios correspondientes, le compete hacer “la declaratoria definitiva de la elección” (inc. 8).

Dentro de las atribuciones que denominamos “*cuasilegislativas*” se incluyen: la interpretación “exclusiva y obligatoria” (art. 102.3) de las normas legales y constitucionales en materia electoral (que se sustraen de su posible interpretación auténtica por parte de la Asamblea Legislativa) y la consulta vinculante prevista en el artículo 97 de la Constitución Política. Este último dispone que, para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea deberá consultar al TSE; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección popular, el criterio rendido por el TSE resulta vinculante de modo absoluto y lo coloca en una posición senatorial: en tal período, “la Asamblea Legislativa no podrá... convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo” (art. 97).

Como puede colegirse de la anterior disciplina constitucional, el TSE es la fórmula institucional que el constituyente definió en 1949 para excluir la intervención, autorizada por la Constitución de 1871, de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la organización de las elecciones y en su calificación.

4. MODELO LATINOAMERICANO DE INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

El analizado diseño constitucional sitúa al TSE dentro del marco del modelo latinoamericano de institucionalidad electoral, caracterizado por la existencia de *organismos permanentes y especializados que gestionan autónomamente la función electoral* y, en ciertos casos, también el registro civil. Se trata de órganos constitucionales, es decir, previstos y regulados directamente por las constituciones de la región. Algunas de ellas refuerzan su connatural independencia orgánica reconociéndolos como “poder electoral” (actualmente en Nicaragua y Venezuela) -se rompe con ello la visión tripartita clásica de la división de poderes- o atribuyéndoles expresamente “el rango e independencia de los poderes del Estado” (como veíamos, así es en Costa Rica desde 1975).

Este modelo puede considerarse:

... una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como para la vigencia del Estado de derecho y la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales. (Orozco, 2001, p. 47)

No obstante, en el contexto latinoamericano podemos distinguir dos fórmulas diferenciadas de ese modelo común: la *unificada*, que concentra en un solo organismo autónomo la administración y la jurisdicción electorales, y la *diversificada*, que presenta una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada también autónoma (como el Jurado Nacional de Elecciones del Perú) o incrustada en el Poder Judicial (como acontece en México y Brasil). Los países centroamericanos, incluida Costa Rica, adoptaron y mantienen la fórmula unificada; sin embargo, en el año 2019 Honduras reformó su constitución para adscribirse a la diversificada.

La consolidación y fortaleza actual de una institucionalidad electoral latinoamericana permanente, especializada y autónoma representa una potente garantía democrática que responde, en las últimas cuatro décadas, a una sentida demanda social en un subcontinente cuyo afianzamiento democrático ha sido lento, difícil y con frecuentes involuciones.

5. EL TSE EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1949

La anterior contextualización y recapitulación nos abre ahora la puerta para empezar a indagar cuál fue la fuente o fuentes inspiracionales del constituyente cuando, en 1949, concibió e introdujo al TSE dentro de la arquitectura constitucional costarricense. Debemos desde ya desechar la idea de que el TSE surgiera por generación espontánea o fruto de la inspiración divina de los constituyentes. La creación del TSE es una de las principales innovaciones de ese proceso constituyente, coherentemente con la bandera de la lucha por la pureza electoral enarbolada por el bando ganador del conflicto bélico que la antecedió.

La Junta Fundadora de la Segunda República designó (por decreto n.º 37 del 25 de mayo de 1948) una comisión redactora, integrada por nueve ciudadanos “notables”, encargada de proponer un proyecto de nueva constitución. Una vez cumplido ese encargo, la junta introdujo algunos ajustes y presentó el citado proyecto. Dentro de esos ajustes, cabe resaltar -por su enorme carga simbólica- la reformulación del artículo 7, en orden a ampliar de tres a cuatro los “Poderes” que ejercen el “Gobierno de la República” para contemplar dentro de ellos al “Electoral” (Asamblea Nacional Constituyente de 1949, 1951, p. 26); de haberse aprobado esta propuesta, Costa Rica se habría adelantado muchos años a lo que ahora estipulan las constituciones nicaragüense y venezolana.

La Asamblea Constituyente rechazó tener ese proyecto como base para sus debates y más bien optó por utilizar al efecto la abrogada Constitución Política de 1871. Sin embargo, la pequeña fracción socialdemócrata (afín al gobierno *de facto* y que contaba con miembros que antes integraron la señalada comisión redactora) introdujo a esos debates, promovió y obtuvo finalmente la aprobación de un conjunto de mociones que rescataron la creación del TSE y otros aspectos fundamentales del proyecto de la junta (introducción del Servicio Civil y de la Contraloría General de la República, por ejemplo).

La Comisión Redactora explicaba así el sentido que le asignaba a esta innovación de la institucionalidad costarricense:

Por su importancia en la vida institucional de la República, los derechos y los deberes políticos fueron objeto de reposado estudio de parte de la Comisión, tanto con la mira de corregir lo que en otros tiempos desnaturalizara y pervirtiera los procesos electorales, como para adoptar en estas materias los más avanzados principios de derecho que actualmente las regulan.

La Constitución de 1871 adolecía de muchas deficiencias respecto de los derechos y deberes políticos, sobre todo en lo tocante al sufragio y a los organismos electorales. Creemos haber subsanado, hasta donde ello es posible, tales diferencias.

Nuestro plan eleva al rango de preceptos constitucionales algunas disposiciones legislativas, hoy vigentes, que no podían por su naturaleza quedar expuestas a las contingencias de su reforma o derogatoria en cualquier momento [cursivas añadidas], y da expresión a ciertas doctrinas que, como las que propugnaba por el otorgamiento del derecho activo y pasivo del sufragio a las mujeres costarricenses, tenía merecido arraigo en nuestra opinión pública.

El proyecto enumera los principios básicos conforme a los cuales debe ejercerse el sufragio: autonomía de la función electoral; seguridades de que tan delicada función se llevará a cabo en el ambiente de libertad orden y pureza y de imparcialidad por parte de las autoridades públicas; identificación del elector por medio de cédula con fotografía; prohibición para que el ciudadano sufrague en lugar distinto del de su domicilio electoral; garantías de representación equitativa para las minorías; sufragio directo, personal, igualitario y secreto por los ciudadanos que figuren en las listas del Registro Civil.

Gran parte de este título se dedica a la organización del Tribunal Supremo de Elecciones, que será la entidad rectora de todas las actividades el sufragio, con autoridad e independencia absolutas para cumplir su cometido. Por sus características especiales, esa organización le confiere propiamente al Tribunal la categoría de un poder del Estado, y asegura la imparcialidad de sus actos y su libertad de acción, sobre todo al confiarse su nombramiento a la Corte Suprema de Justicia; al atribuirle -como era indispensable hacerlo de acuerdo con dolorosas experiencias del pasado- la facultad soberana de efectuar el escrutinio definitivo de los comicios para elegir, Presidente y Vicepresidente de la República y los demás funcionarios de elección popular, y al establecerse que las decisiones del Tribunal son inapelables y definitivas. **Hemos proscrito, por obvias razones de todos conocidas, los antiguos métodos que daban intervención a los poderes Ejecutivo y Legislativo en la integración del tribunal y al segundo de esos poderes en los escrutinios electorales, con lo que satisfacemos una necesidad ineludible y premiosos requerimientos de la ciudadanía** [resaltado añadido].

Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, además de aquellas y otras facultades, las de dictar las normas para la adecuada representación de los partidos políticos en las juntas electorales; designar las juntas electorales, dando en éstas representación a los partidos, hasta donde fuere posible; nombrar al director y al personal del Registro Civil y a los demás empleados necesarios; interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales relativas al sufragio -atribución que también fue necesario cercenar de las que competen al Poder Legislativo- y, en fin, *se le reconocen a ese alto Cuerpo los derechos que estuvo investido, con excelentes resultados, en la última campaña política, según los cuales puede tomar las medidas, obligatorias para la fuerza pública, las autoridades y demás servidores del Estado, encaminadas a garantizar el libre ejercicio del sufragio, y puede asimismo investigar y hacer que se sancionen por quien corresponda los actos de parcialidad política de los servidores públicos* [cursivas añadidas].

En lo que toca al Registro denominado hasta ahora Electoral, se hace extensiva su competencia a todos los actos inherentes al estado civil, incluso a los que se relacionan con la adopción de la nacionalidad, la suspensión, pérdida y recobro de ésta y de la ciudadanía. **La nueva organización, bajo el nombre genérico de Registro Civil, dará seguramente muy buenos resultados por la centralización que se lleva a cabo de funciones afines y que por lo mismo no pueden permanecer desvinculadas** [resaltado añadido]-el destacado en negrita y cursiva no es del original- (Asamblea Nacional Constituyente de 1949, 1951, p. 626-627)

Esta propuesta, que como se dijo fue introducida al debate constituyente por moción de la fracción socialdemócrata, fue plasmada en la Constitución casi de modo integral. Los cambios fueron mínimos (p. ej. reducción del número de magistrados propietarios de cinco a tres y ampliación de los suplentes de cinco a seis, así como del período de sus nombramientos, que de diez años pasó a seis).

Como se colige de las palabras de la Comisión Redactora (en especial las resaltadas en cursiva), el anterior Tribunal Nacional Electoral (surgido del Código Electoral de 1946) significó un importante antecedente del nuevo TSE y algunas reglas aplicables a aquel se mantuvieron. No obstante, existen diferencias cualitativas entre el TSE y el viejo Tribunal Nacional Electoral. Este nació con un defecto congénito: se trataba de un órgano estatal de simple rango legal. Por tal motivo, no podía desconocer la facultad constitucional del Congreso de calificar las elecciones ni tampoco evitar interferencias del Poder Ejecutivo en la administración de los comicios. Tan es así que, con solo dos años de creado el Tribunal Nacional Electoral, estalló una guerra civil luego de que el Congreso desconociera el resultado de la elección presidencial de 1948 según lo certificado por ese tribunal.

Aunque no lo reconociera expresamente la Comisión Redactora, tenía la mirada también puesta en otros lados. Sobre todo, en el sur de las Américas.

6. RASGOS DEL TSE TOMADOS DE OTRAS CONSTITUCIONES REGIONALES

En el contexto del señalado modelo latinoamericano de institucionalidad electoral, al nacimiento del TSE de Costa Rica lo antecedió el de los organismos electorales de Chile (1925), Uruguay y Brasil (1934), Nicaragua (1939) y Cuba (1940). Se aclara que la Corte Electoral uruguaya nació en 1924, pero careció de rango constitucional durante sus primeros años de existencia.

Al momento de concebirse el proyecto de la Junta Fundadora de la Segunda República, las constituciones vigentes en esos países ya contemplaban principios y regulaciones específicas sobre esos organismos que -como se verá de seguido- resultaron trasplantados, directamente o por intermedio del Código Electoral de 1946, a nuestra Constitución de 1949.

La Constitución chilena de 1925 sienta la primera base del indicado modelo latinoamericano de institucionalidad electoral, con la creación del “Tribunal Calificador”. A este se le encarga conocer “de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de Diputados y de Senadores”, es decir, de arbitrar terminalmente los conflictos electorales y de declarar de modo definitivo a los electos; competencia que, entonces, se le suprime al órgano parlamentario. Se trata de un “tribunal especial”, que “procederá como jurado en la apreciación de los hechos, y sentenciará con arreglo a derecho” (art. 79). Su emergencia supuso, entonces, migrar del contencioso político a uno de corte jurisdiccional. También por vez primera es posible reconocer a un órgano constitucional regional especializado en el ámbito electoral, de carácter permanente y autónomo; precedente que, tarde o temprano, emularán todos los países de América Latina.

Su configuración constitucional como órgano que imparte justicia electoral es coherente con su denominación como “tribunal”. Este u otro vocablo similar se mantendrá entre 1934 y 1946, en las constituciones de Uruguay (Corte Electoral), Brasil y Cuba (Tribunal Superior Electoral) y finalmente en Costa Rica. Sin embargo, en los casos brasileño y cubano, los tribunales electorales estaban

insertos dentro de la estructura del poder judicial, a modo de jurisdicción especializada. Por cierto, los organismos electorales de Chile, Uruguay y Cuba estaban, en esa época, conformados por cinco miembros, como también lo propuso el proyecto de la Junta Fundadora de la Segunda República para nuestro país (Asamblea Nacional Constituyente de 1949, 1951, pp. 40-41).

Si bien el Tribunal Calificador chileno era (y sigue siendo) un órgano constitucional encargado de impartir justicia electoral únicamente; en los demás países citados y en Nicaragua se adopta la fórmula unificada de institucionalidad electoral, de modo tal que el respectivo organismo electoral también administra los comicios. Ese camino también lo seguirá Costa Rica en 1949. Con suma claridad, por ejemplo, la Constitución brasileña de 1946 estipulaba que, además de sus atribuciones naturales como jurisdicción electoral, al Tribunal Superior Electoral le competía:

I– el registro y baja de los partidos políticos; II– la división electoral del país; III– registro electoral; IV– fijación de la fecha de las elecciones, cuando no esté determinada por disposición constitucional o legal; V– el proceso electoral, el recuento de las elecciones y la entrega de diplomas a los electos... (art. 119)

En relación con la Corte Electoral uruguaya, conviene mencionar que la Constitución de ese país de 1942 contenía un precepto sorprendentemente similar a lo que será el inciso 5 del artículo 102 de nuestra actual Constitución, arriba transcrito. La primera establecía, al igual que lo hará luego la costarricense de 1949, restricciones absolutas a la participación política (salvo el sufragio) de funcionarios de alta investidura, cuya transgresión era sancionada con destitución e inhabilitación y encargaba a la justicia electoral la aplicación de esas sanciones. Veamos:

4. Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier otro empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, y, en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto.

Será competente para conocer y aplicar las penas de estos delitos electorales la Justicia Electoral. La denuncia deberá ser hecha ante la Corte Electoral por intermedio de las autoridades nacionales de los partidos. Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en todos los casos se pasarán los antecedentes a la Justicia Ordinaria a los demás efectos a que hubiere lugar;

5. El Presidente de la República y los miembros de la Corte Electoral no podrán formar parte de comisiones o clubs políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral. La misma disposición comprende a los Intendentes, los que quedan sometidos a las penalidades establecidas en el Inciso 4 y en las mismas condiciones. (Constitución Política de Uruguay, 1942, art. 68)

Respecto de la Constitución de Nicaragua de 1939, son de destacar otros factores que parecen haber influido en el proyecto constitucional de la Junta Fundadora de la Segunda República costarricense. Nos referimos a que el presidente y los jueces del Consejo Nacional de Elecciones tenían “las mismas calidades e incompatibilidades que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia” (art. 328) y que su período de nombramiento fuera de seis años (art. 329), lo que nos evoca lo finalmente consagrado en la Constitución Política de Costa Rica de 1949. En ese mismo orden de ideas, también sobresale que el presidente del consejo fuera nombrado por la Corte Suprema de Justicia (art. 326).

Por último, la Constitución cubana de 1940 también impactó a la nuestra. Resulta inequívoco si tenemos en cuenta que la potestad de mando del TSE sobre la fuerza pública, para asegurar con imparcialidad “que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas” (art. 102.6), es un eco de lo que ya disponía la constitución caribeña. Esta estipulaba que “Desde la convocatoria a elecciones hasta la toma de posesión de los electos, el Tribunal Superior Electoral tendrá jurisdicción sobre las Fuerzas Armadas y sobre los Cuerpos de Policía, al solo objeto de garantizar la pureza de la función electoral” (art. 104 *in fine*), por lo que ese tribunal podía:

Dictar instrucciones y disposiciones, de cumplimiento obligatorio a las Fuerzas Armadas y de Policía para el mantenimiento del orden y de la libertad electoral durante el periodo de confección del censo, el de organización de los partidos y el comprendido entre la convocatoria a elecciones y la terminación de los escrutinios. (Constitución Política de Cuba, 1940, art. 185.d)

7. LA ORIGINAL ADSCRIPCIÓN CONSTITUCIONAL DEL REGISTRO CIVIL AL TSE

El Registro del Estado Civil de Costa Rica fue creado desde 1888, según se establece en el Código Civil de ese año y tenía entonces tres funciones básicas: el registro de nacimientos, el de matrimonios y el de defunciones. Se le encargó, a partir de 1925, proveer las listas de los posibles ciudadanos sufragantes que conformarían el llamado registro cívico, de acuerdo con la reforma electoral de 1925 (Vega, 1988), pero no otorgaba cédula ni hacía el padrón electoral, como se le denomina en la actualidad.

Como se explicó en un artículo anterior (Mora, 2013), el registro cívico a lo largo de su existencia recibió numerosas críticas. La falta de fotografía y datos en la cédula, la hizo un documento vulnerable y facilitó el fraude electoral. El procedimiento de entrega fue también un problema, al igual que la falta de personal adecuado para cumplir su trabajo. Poco se hizo para remediar esta situación, pues convenía a los fines políticos de los grupos gobernantes; recuérdese que la cédula se emitía para la votación y había elecciones cada dos años, lo cual dificultaba aún más la tarea registral.

A partir de 1947, obedeciendo lo dispuesto en el Código Electoral que recién se había aprobado en 1946, el Registro Cívico se transformó en Registro Electoral, dirigido por Benjamín Odio. Este órgano se encargó de la confección de la cédula de identidad, la cual asume un doble rol: el electoral y el de identidad para los varones, ya que la mitad de la población costarricense, las mujeres, quedaban sin identificación por no tener derecho a la ciudadanía.

El 14 de setiembre de 1948 se cambió el nombre de Tribunal Nacional Electoral (creado en 1946) por el de Tribunal Supremo de Elecciones (decreto n.º 171 de la Junta Fundadora de la Segunda República) (Obregón, 2008, p. 343).

Con los cambios políticos sucedidos en Costa Rica a raíz de la Guerra Civil de 1948 y de la emisión de la Constitución Política de 1949 con la que se creó el TSE, el Registro Civil pasa a cumplir un rol más activo en la vida electoral costarricense. Al pasar a depender del TSE, se le impone la dura tarea de ofrecer a la ciudadanía una ventana de transparencia en la confección de los padrones electorales.

La Constitución de 1949, según lo ya analizado, confió al TSE la función electoral, lo que comporta impartir justicia electoral y administrar los procesos electorales. Por orden de los constituyentes se dispuso que, bajo su dependencia, se colocara al Registro Civil y a las juntas electorales.

El Registro Civil, que está a cargo de una Dirección General, se encuentra dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral; órganos a través de los cuales este registro ejerce sus atribuciones constitucionales, previstas en el numeral 104. (Sobrado, 2010, p. 7)

La Junta de Gobierno por decreto (n.º 171 del 14 de setiembre de 1948) integró con los magistrados Carlos Orozco, J. Rafael Calzada y Gonzalo Echeverría un TSE, que luego acordó lo siguiente:

Que el artículo 104-v de las disposiciones transitorias de la Constitución Política dice que el Tribunal Supremo de Elecciones establecerá dentro de un término de tres meses a partir de las elecciones verificadas en este año la **refundición del Registro Estado Civil y Electoral** [resaltado añadido], el organismo único que contempla el artículo 104 de la Constitución denominado Registro Civil y demás innovaciones que estime pertinentes este Tribunal Supremo de acuerdo con la jurisprudencia establecida. (Tribunal Supremo de Elecciones, 1949, p. 62) [Resaltado añadido]

Por lo tanto, acuerda: “Refundir los Registros del Estado Civil y Electoral en un organismo que se denominará Registro Civil y al cual se refiere el artículo 104 de la Constitución Política” (Tribunal Supremo de Elecciones, 1949, p. 62). En esa oportunidad se acordó, además, “armonizar las leyes constitutivas de los registros refundidos y someter el respectivo proyecto a la consideración de la Asamblea Legislativa para su aprobación y dictar el reglamento del nuevo Registro Civil” (Tribunal Supremo de Elecciones, 1949, art. 64)

Luego se promulgó la primera Ley Orgánica del Registro Civil (1535 del 14 de enero de 1953) y de acuerdo con esta: “El Registro Civil depende en forma exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones y se compone de dos departamentos: el del Estado Civil y el Electoral, ambos bajo la autoridad de un Director General. Su asiento será la capital de la República” (art.1). Según el artículo 34 de esa misma ley, al Departamento Electoral se le encargaba emitir las cédulas de identidad, elaborar las listas de electores, registrar partidos políticos y candidaturas y resolver las solicitudes de naturalización (esta última atribución pasará luego a ser propia del Departamento Civil).

La Constitución señaló también que el Estado, de oficio, debe inscribir a los ciudadanos en el Registro Civil y que tiene la obligación de proveerles de una cédula de identidad para ejercer el sufragio (que simultáneamente los identifica en sus diferentes interacciones sociales). Esto quedó a cargo de la Sección Cédular del Departamento Electoral, de acuerdo con la misma ley de 1953, que en su numeral 41 agrega:

Conforme se vaya produciendo el libramiento de Cédulas de Identidad a favor de los ciudadanos y la inscripción de defunciones de personas mayores de veinte años, las Secciones respectivas lo comunicarán sin pérdida de tiempo, con todos los datos necesarios, para que esta Sección (de Empadronamiento de Electores del Departamento Electoral) proceda de oficio a las nuevas inscripciones o cancelaciones.

Por lo tanto, el Registro Civil, sin intervención de ningún otro organismo estatal ni depender de información de fuente externa, fue a partir de ese momento el encargado de elaborar los padrones electorales. Esto mejoró sustancialmente el clima de confianza en la institución del sufragio, ya que el mismo órgano encargado de inscribir los nacimientos y otorgar las certificaciones de defunción emite las cédulas de identidad y maneja el registro electoral, con lo que se logra la constante actualización y depuración del padrón electoral. Permitted, adicionalmente, implementar un sistema de inscripción automática de electores: la emisión del documento de identidad conlleva, sin necesidad de gestión adicional por parte del titular, su inscripción en el registro electoral y su ubicación para votar en el lugar más cercano a su residencia (según lo reportado en la solicitud cédular).

Bien decía el magistrado uruguayo Carlos Urruty, refiriéndose al organismo electoral de su país, que “el motivo fundamental que lleva a la creación de la Corte Electoral es la necesidad de organizar un Registro Cívico permanente y de encomendar su conservación, custodia y depuración a un órgano autónomo e independiente de los demás Poderes de Gobierno” (Urruty, 2007, p. 58).

Costa Rica fue más allá: al Registro Civil, que ya llevaba desde 1888 el registro de personas, se le adicionó la gestión autónoma del registro electoral y la organización completa pasó a formar parte del TSE; innovadora solución que blindó al padrón electoral, como en ningún otro país latinoamericano, al librarlo de impericias e incluso de posibles manipulaciones por parte de las autoridades políticas de turno. Esto explica, en parte, por qué en Costa Rica la incorporación de un organismo electoral autónomo, permanente y especializado, de rango constitucional, fue tan exitosa.

Sin embargo, con lo hasta acá explicado no debe creerse que la sola incorporación de organismos electorales en las constituciones sea suficiente para asegurar, mágicamente, un futuro democrático en sus respectivos países. En el caso de Nicaragua y Cuba, aunque cumplían con los requisitos de autonomía, permanencia y especialización, otorgados constitucionalmente como se vio, la presencia de las guardias nacionales y los intereses de ciertos sectores nacionales y extranjeros, que no viene al caso detallar, evitaron continuamente la posibilidad de realizar elecciones transparentes y democráticas, aunque sí fueron regulares.

Así también, a diferencia de Costa Rica y Uruguay, Cuba y Nicaragua al momento de establecer constitucionalmente sus organismos electorales carecen de un sustento social apto para su desarrollo. Tanto en relación con Costa Rica como con Uruguay, podemos mencionar algunas condiciones particulares, como el haber avanzado en una reforma social, mejor distribución de la riqueza y progresos sustanciales en educación, aunque ambos países siguieron siendo relativamente pobres.

Para el caso costarricense, debemos agregar que la abolición del ejército el 1 diciembre de 1948 fortaleció mucho más la institucionalidad democrática, lo cual no sucedió en ningún otro país hasta 1994 en Panamá. En Costa Rica, liberó recursos públicos que, visionariamente, fueron redirigidos a salud y educación públicas, con lo que se fortaleció la incipiente clase media.

Sacar de las manos del poder ejecutivo el proceso electoral fue un largo proceso, que tiene un primer intento claro con la aprobación, en 1946, de un primer Código Electoral, que conllevaba la creación de un Tribunal Nacional Electoral, conformado por tres miembros, uno por cada poder de la república. Fue hasta 1947, en medio de un clima político efervescente, que se integró. Como se vio, no tuvo suficiente empuje para evitar la anulación de las elecciones de 1948, porque al final el Congreso, mayoritariamente conformado por diputados afines al gobierno, tenía la potestad para hacerlo. Oscar Castro (1996) apunta sobre esto:

Conforme a la Constitución de 1871, el Presidente de la República y el Congreso Constitucional son los árbitros supremos en materia electoral. Fue precisamente la intervención de una mayoría sumisa -la del Congreso de 1948- la que enciende la chispa de la guerra civil de ese año. (p. 295)

8. OTRAS INNOVACIONES QUE GARANTIZARON EL ÉXITO DEL TSE

¿Qué tuvo de original la creación del TSE que ha sido tan exitoso? Si bien se afirma que los “notables” que trabajaron el proyecto de constitución propuesto por la Junta de Gobierno de Figueres tomaron prestados y ajustaron algunos interesantes artículos de otras constituciones latinoamericanas sobre asuntos electorales, hicieron algo más. No todo fue copia.

Como se explicó con anterioridad, parte fundamental de la originalidad del TSE es que se le adscribió constitucionalmente el Registro Civil, institución que, en su momento, aunque con sus problemas internos, que se señalaron en otro artículo sobre este tema (Mora, 2013), ya estaba lo suficientemente preparada para asumir el reto de elaborar y actualizar sistemáticamente el padrón y expandir sus funciones en el plano electoral.

Hay que agregar otros aspectos de la regulación del TSE que han permitido el sobresaliente desempeño institucional en sus 75 años de existencia. Sobrado (2005, pp. 23-24) señala los siguientes como fundamentales:

- 1- Los requisitos y designación de los magistrados electorales que evitan la injerencia de los partidos políticos y la Asamblea Legislativa en su nombramiento.
- 2- Desvinculación partidaria de los magistrados, a quienes una vez designados se les impone una absoluta prohibición de participación política durante el periodo de su nombramiento.
- 3- Forma escalonada en el tiempo con que se designa a los magistrados, lo cual evita una eventual “defenestración colectiva” del organismo y minimiza así las indebidas interferencias del Poder Judicial. Cada dos años un magistrado propietario y dos suplentes son renovados o reelectos.

Sobrado agrega que la independencia y autonomía del TSE se refuerzan gracias a que se le confirieron constitucionalmente competencias naturales de los tres poderes del Estado; reforzamiento que también obedece a su “inmunización frente a controles interorgánicos usuales” (2005, pp. 24-25):

- 1- Es improcedente la revisión de las resoluciones del TSE a través del proceso contencioso administrativo o del recurso de amparo, dado que declara que éstas no tienen recurso (art. 103) (esta irrecurribilidad solo rige para actos electorales, no sobre decisiones administrativas ni registrales).
- 2- Los ilícitos de parcialidad política y de participación política prohibida son del conocimiento exclusivo del TSE, cuyas sentencias gozan de autoridad de cosa juzgada material, con lo cual se rompe el principio de universalidad jurisdiccional del Poder Judicial (art. 102.5).
- 3- La Asamblea Legislativa tiene prohibida la interpretación auténtica de la ley electoral, al ser esta potestad propia y exclusiva del TSE (art. 102.3 y 121.1). Además, la Asamblea está obligada a consultar la opinión del TSE durante el trámite de elaboración de leyes en materia electoral, cuyo criterio es vinculante y en época electoral de modo absoluto (art. 97)
- 4- Aunque el Presidente de la República es a quien constitucionalmente le compete “el mando supremo de la fuerza pública” (art. 139.3) el TSE puede, directamente o mediante sus delegados, dictar, con respecto a ésta “las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas” (art. 102.6), lo que crea un mando compartido excepcional.

- 5- En cuanto al presupuesto del TSE, el Ministerio de Hacienda no puede modificar, con motivo de la elaboración del proyecto de presupuesto ordinario anual del Estado, los “gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio” (art.177).

Como lo pusimos de relieve antes, las reglas señaladas en los puntos segundo y cuarto de la lista anterior están inequívocamente inspiradas en lo establecido en las constituciones de Uruguay (1942) y Cuba (1940), respectivamente. En relación con los demás aspectos de la lista, en cambio, no logramos establecer la fuente inspiracional del constituyente de 1949, luego de revisar las constituciones latinoamericanas que ya contemplaban en esa época organismos electorales como el TSE. Parecieran ser originales de Costa Rica.

9. CONCLUSIÓN

La historia del país durante setenta y cinco años se ha caracterizado por una ininterrumpida vigencia democrática en lo electoral, altas tasas de participación ciudadana y una elevada adhesión de los costarricenses a las instituciones republicanas. No obstante, en los últimos años se observa una preocupante erosión de esa adhesión. Ya no solo se trata de la tradicional desconfianza en los partidos y los políticos, sino de un claro debilitamiento de algunas convicciones democráticas y un auge de los discursos populistas y las tentaciones autoritarias.

Aun así, la inmensa mayoría de los ciudadanos sigue apoyando la selección de sus gobernantes mediante elecciones libres y competitivas. Y, además, en Costa Rica no está en discusión la existencia:

... de un Tribunal Supremo de Elecciones capaz de fungir como un árbitro neutral de la competencia y, en general, de un Estado democrático de derecho. Aunque en todos estos factores es posible identificar debilidades y limitaciones, no parece haber amenazas inminentes para la vigencia de la democracia electoral en Costa Rica. (Sobrado, 2021, p. 33)

La confianza ciudadana en el TSE es un merecido reconocimiento a su buen hacer. Se trata de un organismo electoral que, además, se encuentra colocado en los primeros lugares de los índices regionales y mundiales sobre la democracia y sus instituciones, lo que acredita ampliamente la excelencia ininterrumpida en su desempeño. Pero ello no es solo mérito de quienes han dirigido a la institución y de sus funcionarios. También fue facilitado por el visionario diseño constitucional del que se le dotó en 1949.

Sin embargo, el presente estudio ha dejado claro que la existencia de un órgano constitucional permanente, autónomo y especializado en el despliegue de la función electoral no fue una innovación histórica de los costarricenses. Se trata de un modelo latinoamericano de institucionalidad electoral que, al momento de fundarse el TSE, ya se concretaba en otros cinco países de la región. Algunos

de los rasgos con los que nació el TSE ya estaban presentes en las respectivas constituciones de esos países, conforme se especificó a lo largo de este trabajo.

La verdadera originalidad del TSE, en términos comparados, residió en que se le adscribiera constitucionalmente el Registro Civil; adscripción que permitió contar, en las diferentes elecciones, con un padrón electoral confiable y plenamente depurado. El segundo aspecto original del diseño constitucional reside en incluir diferentes mecanismos que lograron una robusta autonomía del TSE. Aunque algunos se inspiraron en lo que ya estaba establecido en esos otros países latinoamericanos, el conjunto de esos mecanismos garantizó de un modo excepcional el accionar independiente de la institución; excepcionalidad que explica la emulación del diseño costarricense en los procesos de transición que se produjeron con motivo de la segunda ola democrática en Latinoamérica.

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente (1951). *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949* (T.I). Imprenta Nacional.
- Castro Vega, O. (1996). *Fin de la Segunda República. Figueres y la Constituyente del 49*. Litografía e imprenta Lil.
- Mora Chinchilla, C. (2010). La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 67-104.
- Mora Chinchilla, C. (2013). El nacimiento del Registro Civil como parte de un proyecto estatal (1888) y su aporte a la vida democrática. *Revista de Derecho Electoral*, (16), 141-162.
- Obregón Quesada, C. (2008). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Orozco Henríquez, J. (2001). Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado. En *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas* (pp. 45-60). IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA International y TEPJF.
- Sobrado González, L. A. (1989). *La reforma constitucional en España y Costa Rica* [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid].
- Sobrado González, L. A. (2005). *La justicia electoral en Costa Rica*. Editorial Investigaciones Jurídicas.
- Sobrado González, L. A. (2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral* (9), 29-49.

Sobrado González, L.A. (2021, 15 de diciembre). *Informe final de gestión*. https://www.tse.go.cr/pdf/informes_gestion/inf_final_Luis_Antonio_Sobrado_2021.pdf

Soto Harrison, F. (1995). *Qué pasó en los años 40*. EUNED.

Tribunal Supremo de Elecciones (1949). *Libro de actas, acta n.º 170 de 9 de diciembre de 1949*.

Urruty Navatta, C. (2007). El régimen electoral uruguayo. *Revista de Derecho Electoral*, (4), 55-62.

Vega Villalta, M. (1988) *Registro Civil: Cien años de servicio público*. Imprenta Nacional.

The background features abstract, flowing shapes in shades of red and grey. The top left is a light red gradient, the top right is a grey gradient with diagonal lines, and the bottom right is a solid red area with curved lines.

SECCIÓN ESPECIAL

75 ANIVERSARIO
DEL TSE

75 AÑOS DEL TSE: REFORMAS CONSTITUCIONALES PASADAS Y FUTURAS

Luis Diego Brenes Villalobos*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_2

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 5 de junio de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: En el marco del 75 aniversario de la Constitución Política costarricense, que a su vez representa el aniversario del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el presente ensayo, en primer lugar, hace un repaso por todas las reformas constitucionales que, desde 1949, se han concretado para con el organismo electoral en su integración y competencias. En segundo término, se proponen cuatro reformas constitucionales que prospectivamente se entienden claves para continuar en el fortalecimiento de la institucionalidad e independencia electoral.

Palabras clave: Tribunales electorales / Organismos electorales / Justicia electoral / Independencia electoral / Juez electoral / Magistrados / Reforma constitucional.

Abstract: Within the framework of the 75th anniversary of the Costa Rican Political Constitution, which in turn represents the anniversary of the Supreme Electoral Tribunal (TSE), this essay, in the first place, reviews all the constitutional reforms that have been carried out for the electoral body in its composition and competencies since 1949. Secondly, four constitutional reforms are proposed that are prospectively understood to be key to continue strengthening electoral institutions and independence.

Key Words: Electoral tribunals / Electoral bodies / Electoral justice / Electoral independence / Electoral judge / Magistrates / Constitutional reform.

* Costarricense, abogado y politólogo. Doctor en Ciencia Política y diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica desde el año 2003 y magistrado suplente desde el 2015. Principales líneas de investigación: elecciones, sistemas electorales, *judicial politics*, justicia electoral y constitucional. Correo electrónico dbrenes@tse.go.cr.

El autor agradece los comentarios y aportes realizados por las funcionarias electorales Kimberly Alvarado Ríos y Karen Núñez Viquez, así como por las observaciones formuladas por la revisión, filológica y en calidad de par ciego, de la *Revista de Derecho Electoral*.

1. INTRODUCCIÓN: UN TSE CON BUENA SALUD A SUS 75 AÑOS

El índice de democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* proporciona una mirada del estado de la democracia en 165 Estados independientes y dos territorios¹. En una escala de 0 a 10 y basado en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles, cada país se clasifica en uno de cuatro tipos de régimen: “democracia plena”, “democracia defectuosa”, “régimen híbrido” o “régimen autoritario”.

Para el año 2023, Costa Rica obtuvo un puntaje de 8.29, con lo que forma parte del grupo de 24 países con democracia plena (14,4% del total de países y 7,8% de la población mundial); es decir, Costa Rica es considerado dentro de los países en los que no solo se respetan las libertades políticas básicas y las libertades civiles, sino que también tienden a sustentarse en una cultura política con arraigo democrático. El funcionamiento del gobierno es satisfactorio. Los medios son independientes y diversos. Existe un sistema efectivo de frenos y contrapesos. El poder judicial es independiente y las decisiones judiciales se hacen cumplir.

Costa Rica se ubica en el puesto 17 a nivel global, donde mantiene el mismo índice respecto al 2022 y subió 0.22 puntos respecto al 2021 (8.07). A nivel latinoamericano, ocupa el segundo puesto después de Uruguay (el puesto 15 con 8.66 puntos). Ahora bien, en el caso de la categoría específica del proceso electoral y pluralismo, el país obtuvo un 9.58 (de 10). De 2006 a la fecha, el país ha mantenido un promedio superior a 8 en este índice.

En una misma línea, el Instituto V-DEM de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) a través de su reporte de democracia² refleja el conjunto de datos global más grande sobre democracia con más de 31 millones de puntos de datos para 202 países desde 1789 hasta 2024. Con la participación de más de 4200 académicos y otros expertos nacionales, V-DEM mide más de 600 atributos diferentes de la democracia.

Para marzo del 2024, según el V-DEM, Costa Rica posee un índice de democracia liberal de 0.82 (ponderado sobre 1), que lo ubica en el noveno puesto a nivel mundial y el primer puesto del continente americano (mismo puesto y puntaje de 2023). Este índice combina las instituciones “centrales” de la democracia electoral y la dimensión liberal: restricciones al Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo y el Poder Judicial, y el Estado de derecho que garantiza el respeto de las libertades civiles. Entre los ocho países que ocupan los primeros puestos están Dinamarca, Suecia, Estonia y Nueva Zelanda.

¹ EIU. Democracy Index 2023, Age of conflict (2024) Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

² V-DEM Institute, Democracy Report 2024, Democracy Winning and Losing at the Ballot (2024). Disponible en: <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>

Como componente por resaltar dentro de estas mediciones está el índice de elecciones limpias, el cual se centra en evaluar si las elecciones son consideradas libres y justas, entendiendo esto como la ausencia de fraude en el registro, irregularidades sistemáticas, intimidación gubernamental de la oposición, compra de votos y violencia electoral. Para ello, se ponderan, entre otros, los aspectos de libertad y justicia durante todo el proceso y la capacidad y autonomía de los organismos encargados en la gestión de los procesos electorales. Costa Rica, obtuvo un 0.94 (ponderado sobre 1).

Desde otra mirada, el índice de percepción de integridad electoral (PEI)³ del Royal Military College de Canadá, Universidad de East Anglia, Reino Unido, y Universidad de Queens, describe el conjunto de datos de percepciones de integridad electoral que se extrae de una encuesta continua de 4722 evaluaciones de expertos sobre la integridad electoral en 497 elecciones en 169 países de todo el mundo.

Para julio de 2023, Costa Rica tuvo un PEI de 69, por lo que se ubicó en quinto lugar a nivel americano. Los cuatro primeros lugares fueron Uruguay (83), Canadá (81), Chile (74) y Panamá (70). No obstante, y de nuevo, al considerar únicamente la variable de procedimientos electorales, el país obtuvo un puntaje de 95. Algunos de los indicadores de desempeño medidos fueron: buen manejo de las elecciones, la información sobre los procesos de votación estuvo ampliamente disponible, los oficiales electorales fueron justos y las elecciones se llevaron a cabo de conformidad con la ley.

Según lo advertí recientemente en el informe de labores rendido con ocasión de las elecciones municipales de 2024 (Brenes Villalobos, 2024), no pretendo que dichos indicadores oculten o disfracen una democracia que está dando muestras de fatiga (Alcántara, 2019), de hecho, comparto plenamente tanto el diagnóstico del catedrático salmantino, como la crisis y riesgos que los profesores de Harvard Levitsky y Ziblatt apuntan en su lapidario “How democracies die” (2018).

Costa Rica presenta actualmente retos y desafíos extraordinarios para fortalecer su democracia, principal e inicialmente, desde su educación cívica; al tiempo que entiendo y comparto que muchas alertas en los indicadores de seguridad, tasa de homicidio, pobreza y desigualdad confirman una crisis de necesaria atención. No obstante este delicado panorama, respecto de la democracia formalmente entendida y el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones en la organización de comicios, los indicadores citados dan respaldo y evidencian un buen hacer.

La buena salud del TSE, que trasciende y abona a la democracia costarricense como un todo, obedece y se explica, en mucho, en robustas normas constitucionales que le han permitido ejercer su rol de manera autónoma e independiente.

³ Electoral Integrity Global Report (2023). Disponible en: <https://www.electoralintegrityproject.com/global-report-2023>

La creación del TSE en la Constitución Política de 1949 fue, justamente, una de las principales innovaciones frente a las anteriores constituciones políticas costarricenses, siendo resultado directo del conflicto bélico de 1948. Los constituyentes del 49 (no utilizo lenguaje inclusivo porque dicha constituyente, conforme a las políticas, reglas y prácticas del momento, no incluía mujeres en su integración) procuraron un organismo electoral autónomo y especializado, con una marcada intención de inmunizarlo frente a la intervención por parte de los otros supremos poderes (Sobrado, 2010, pp. 14-16). La protección máxima a la libertad y pureza del sufragio siempre estuvo como norte en la Asamblea Nacional Constituyente, a fin de evitar una repetición del conflicto armado que le dio origen.

Por los logros alcanzados de la democracia electoral costarricense, brevemente reseñados con indicadores al 2023 expuestos en el inicio de esta introducción, podría pensarse que el TSE no requiere reforma constitucional alguna. A la postre, la transición y la alternancia entre gobiernos, logradas de manera ininterrumpida y pacífica en el país desde 1953, en mucho se explica gracias a la estabilidad de la institucionalidad electoral.

Ahora bien, un repaso a las reformas constitucionales sobre la conformación orgánica y competencial del TSE en estos 75 años evidencian que, aunque escasas, dichas reformas parecieran inconclusas o con pendientes de atención para completar la voluntad del constituyente derivado (apartado 2).

En el ánimo de atender esos pendientes y de aportar al debate nacional sobre reformas electorales, el presente ensayo replica cuatro propuestas de reforma constitucional al organismo electoral, todas en busca de fortalecer su independencia, así como resguardarlo frente a nuevos desafíos institucionales (apartado 3).

2. REFORMAS CONSTITUCIONALES AL TSE DESDE 1949

En lo que respecta al TSE, y la materia electoral globalmente entendida, nuestra Constitución Política del 49 le dedicó el título VIII sobre los derechos y deberes políticos, integrado por tres capítulos: Los ciudadanos (artículos 90 a 92), El sufragio (artículos 93 al 98) y El Tribunal Supremo de Elecciones (artículos 99 al 104). A este articulado deben agregarse cuatro normas constitucionales que, aunque fuera de ese título específico, suman respecto de la ingeniería constitucional creada para el TSE: en concreto, los artículos 9, 10, 121.1 y 177.

El artículo 121.1 reitera y acompaña al numeral 102.3 en cuanto a excepcionar a la Asamblea Legislativa la interpretación auténtica de las leyes electorales, cuya interpretación exclusiva y obligatoria le corresponde al propio TSE. Ambas normas son originarias y no han sufrido reforma alguna desde el 49. Por su parte, los artículos 9, 10 y 177 son producto del poder constituyente derivado, entiéndase, resultado de reformas constitucionales parciales al efecto. En el presente *paper*, en aras de identificar únicamente aquellas normas constitucionales que expresamente refieren al particular diseño orgánico del TSE costarricense, se propone y defiende que dicho

modelo se materializa en los siguientes 11 artículos: 9, 10, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 121.1 y 177. Nótese que se asumen estas normas constitucionales como el núcleo o *cuore* del TSE, sin referenciar otras normas del texto fundamental que también son claves, pero respecto del proceso electoral, los partidos políticos, el financiamiento partidario o el derecho mismo al sufragio.

De esos 11 artículos “nucleares”, 5 mantienen la redacción del constituyente originario (97, 99, 103, 104 y 121.1), mientras que los otros 6 sí han conllevado, parcialmente, modificaciones. A estas segundas normas reformadas se dedica este apartado, de manera descriptiva y en el orden cronológico de su incorporación a la Constitución Política, refiriéndose así los puntos siguientes a los artículos 100, 101, 177, 9, 10 y 102.

Con la intención de un repaso histórico, se cita únicamente la norma en su versión original, según fuese aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, en conmemoración y honor del 75 aniversario que tanto nuestra Constitución Política como nuestro TSE comparten⁴.

De inmediato, a modo de sistematización, se refieren los aspectos relevantes que incorporaron las posteriores reformas en lo estrictamente relativo al organismo electoral. De esta manera, el análisis sobre el alcance, u omisión, de algunas de esas modulaciones constitucionales se deja para el apartado propositivo.

2.1 INTEGRACIÓN DEL TSE

Los numerales 100 y 101 constitucionales refieren a la forma en cómo está integrado el TSE, el periodo de nombramiento de las magistraturas electorales, su renovación intercalada, sus condiciones laborales, inmunidades y prerrogativas. En el caso del artículo 100 constitucional, este fue reformado en tres ocasiones en los años 1959, 1961 y 1965. Ahora bien, en su versión original de 1949, este artículo señala:

El Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado por **tres** [resaltado añadido] Magistrados propietarios y **tres** [resaltado añadido] suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia, en votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros; deben reunir iguales condiciones a las exigidas para serlo de dicha Corte y estarán sujetos a las mismas responsabilidades establecidas para los miembros de ésta.

En 1959, mediante Ley 2345 del 20 de mayo de 1959, se modificaron aspectos de forma del párrafo primero y se adicionó un párrafo segundo para, en esencia, incorporar que las magistraturas electorales estarían sujetas a las condiciones de trabajo y remuneraciones de las magistraturas de las salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia.

⁴ La cita a las normas originarias constitucionales referencia a las propias actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 (1956): Tomo III, 1.ª edición, Imprenta Nacional.

En 1961, en una segunda reforma, Ley 2740 del 12 de mayo de 1961, se agregó un nuevo párrafo segundo para establecer la ampliación del TSE de tres a cinco integrantes propietarios: un año antes y seis meses después de la celebración de una “elección popular”, y las dos nuevas magistraturas propietarias son escogidas dentro de las suplencias.

Justificada por la reforma de 1961, en el año 1965 se realizó una tercera reforma, mediante Ley 3513 del 24 de junio de 1965, y que lleva a la actual redacción de ese numeral. Dicha reforma modificó los párrafos primero y segundo para ampliar a seis el total de suplencias y, en lugar de referir a una “elección popular”, advertir que la ampliación lo sería respecto de las “elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa”.

Por su parte, el artículo 101 constitucional fue reformado en 1965, en conjunto con el numeral 100 en la citada Ley 3513 del 24 de junio de 1965. La versión original del constituyente establecía:

Artículo 101. Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones durarán en sus cargos seis años. **Un** [resaltado añadido] propietario y **un** [resaltado añadido] suplente deberán ser renovados cada dos años, pero podrán ser reelectos.

Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones gozarán de las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes.

Dado el incremento en las magistraturas suplentes de tres a seis, materializado en la reforma al artículo 100, la reforma a este numeral se centró en que serían dos las suplencias que, en compañía de una plaza propietaria, podrían ser renovadas o reelectas, cada dos años.

2.2 DEFENSA DEL PRESUPUESTO ELECTORAL

El artículo 177 de la Constitución Política, según su redacción original de 1949, disponía:

La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años. Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuran en los anteproyectos formulados por los Ministros de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República.

El Poder Ejecutivo preparará, para el año económico respectivo, los proyectos de presupuestos extraordinarios, a fin de invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria.

Dicho articulado fue objeto de tres reformas en 1957, 1959 y 1961. Interesa para esta ponencia la segunda realizada mediante Ley 2345 del 20 de mayo de 1959 que adicionó, al final del párrafo primero, que los gastos presupuestados por el TSE para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el departamento especializado del Poder Ejecutivo encargado de la preparación del proyecto ordinario del presupuesto de la república, normalmente entendido ese departamento como propio del Ministerio de Hacienda.

2.3 TSE CON RANGO DE PODER DE LA REPÚBLICA

La versión original del artículo 9 constitucional establecía:

El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

La norma se reformó en dos oportunidades, 1975 y 2003. De particular interés, la reforma de 1975, por Ley 5704 del 5 de junio de 1975, adicionó un párrafo tercero para expresamente señalar que un TSE, con el rango e independencia de los poderes del Estado, tiene a su cargo de forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes.

2.4 CREACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL

El artículo 10 constitucional, en su versión original de 1949 y respecto del control de constitucionalidad de las normas, señalaba:

Las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la Constitución serán absolutamente nulas, así como los actos de los que usurpen funciones públicas, y los nombramientos hechos sin los requisitos legales.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los Decretos del Poder Ejecutivo.

La ley indicará los tribunales llamados a conocer de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Poder Ejecutivo.

La norma fue objeto de reforma en 1975 y en 1989; y es en la segunda cuando se crea la actual Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante Ley 7128 del 18 de agosto de 1989 que modificó la totalidad de ese articulado. De esta manera, se asignó a una sala especializada, en calidad de tribunal constitucional, la declaratoria de la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público. Igualmente, se advirtió de inmediato que en esa vía no son impugnables los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el TSE y los demás que determine la ley.

Asimismo, la reforma estableció que le correspondía a esa sala: a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el TSE, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley, y b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley. Los recursos de *habeas corpus* y de amparo, propios de la llamada jurisdicción constitucional de la libertad (Cappelletti, 1987) y también competencia de esta sala fueron igualmente incluidos en esta reforma constitucional, aunque establecidos al efecto en el artículo 48 constitucional.

2.5 DEMOCRACIA DIRECTA

Finalmente, en el repaso histórico y descriptivo de las reformas constitucionales a tareas centrales del TSE, debe reseñarse el numeral 102 constitucional que, en su versión original, establecía en nueve incisos, cuanto sigue:

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:

- 1) Convocar a elecciones populares.
- 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley.
- 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.
- 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales.
- 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales

que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación.

- 6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, podrá igualmente el Tribunal dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe.
- 7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes.
- 8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior.
- 9) Las otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes.

Todos los incisos citados mantienen en la actualidad su redacción original, toda vez que la reforma del 2002, mediante Ley 8281 del 28 de mayo de 2002, se limitó a adicionar un nuevo inciso 9, con la consecuente corrida en la numeración del último inciso que pasó a ser el inciso 10.

El nuevo inciso 9 del artículo 102 constitucional asignó al TSE la función de organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. Estableció, además, que no puede convocarse a más de un referéndum al año, ni tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. La reforma expresamente señala que los resultados serán vinculantes para el Estado si participa al menos el treinta por ciento (30%) de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

Se aclara que esa reforma del 2002 que conllevó la instauración de mecanismos de democracia directa en nuestra Constitución Política, a su vez modificó 6 artículos constitucionales: el citado 102.9, pero también los numerales 105, 123, 124, 129 y 195.

3. FUTURAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Aunque, cuantitativamente, las reformas antes descritas pueden estimarse como pocas; cualitativamente, dichas reformas son de gran calado y de importancia medular en la integración del TSE y sus competencias. Personalmente, estimo que en algunos casos esas reformas quedaron inconclusas, mientras que, en otras, el ejercicio y puesta en práctica de estas ha evidenciado la necesidad de su revisión, depuración o delimitación.

Este apartado, en análisis de ese histórico de reformas, y de manera prospectiva, intenta una nueva lectura constitucional. Seguramente, en el fondo, el interés personal es obviar lo que en neerlandés se conoce como “struisvogelpolitiek” (Sanders, 2016), literalmente: la política del avestruz.

3.1 INTEGRACIÓN PERMANENTE DEL TSE CON 5 MAGISTRATURAS ELECTORALES

Según lo he expuesto y manifestado en otros momentos, tesis de Licenciatura en Derecho (Brenes, 2002), tesis de Doctorado en Ciencia Política (Brenes, 2012), artículos académicos (Brenes, 2019), e incluso en informes de rendición de cuentas (Brenes, 2018 y 2020, por ejemplo), defiendo que el TSE se integre permanentemente con 5 magistraturas propietarias y sus respectivas suplencias.

Conforme al repaso histórico de las reformas a los artículos 100 y 101 constitucionales (apartado 2.1), inicialmente el TSE estaba integrado por tres magistraturas propietarias y tres suplencias. Esa integración inicial, conforme a los estándares en las plazas de magistraturas suplentes para las salas de Casación de la Corte Suprema de Justicia de la época, incluso actualmente, parecía quedarse corta. A modo de ejemplo, siempre con referencia en normas originarias del 49, la Constitución Política establecía que la Corte Suprema de Justicia estaba integrada por 17 magistraturas propietarias y, al menos, veinticinco suplencias, artículos 157 y 164 constitucionales, respectivamente⁵.

Si bien la reforma constitucional de 1965 subsanó esa omisión en la integración del TSE por medio de la elevación del número de magistraturas suplentes a un total de 6, pareciera que dicha reforma ponderó únicamente la integración propietaria del TSE en periodo ordinario con 3 magistraturas, obviando con ello la reforma de 1961 que, de cara a una elección popular (luego referida como elecciones generales para la presidencia y diputaciones), creó un diseño en el cual el TSE se amplía a cinco magistraturas propietarias en ese periodo electoral extraordinario.

Actualmente, cuando el TSE se amplía a 5 magistraturas propietarias, y en tanto esas plazas propietarias se llenan con suplencias, el total de suplencias del TSE se reduce de 6 a 4 plazas. De esta suerte, en periodos extraordinarios de elecciones las suplencias del TSE están incompletas ante

⁵ La Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 8 del 29 de noviembre de 1937, en su última versión, establece que la Corte contará, al menos, con 37 magistraturas suplentes: 9 de la Sala Primera, 8 de la Sala Segunda, 8 de la Sala Tercera y 12 de la Sala Constitucional.

la eventual sustitución del pleno de las magistraturas propietarias. Dicho de otra manera, el mínimo de magistraturas suplentes del TSE debería ser de 7 plazas.

Independientemente de esa consideración puntual y numérica a las magistraturas suplentes, con el paso del tiempo, el TSE ha ampliado sus competencias jurisdiccionales y administrativas, y ha asumido funciones, incluso de juez constitucional especializado en la materia electoral, por ejemplo, al conocer de los recursos de amparo electoral; las cuales constituyen razones de peso y muy propias del diseño e ingeniería constitucional costarricense para defender la reforma (Brenes, 2002).

Incluso, más allá de ese crecimiento de competencias y funciones del TSE, en lo estrictamente operativo, es indispensable no olvidar que la capacidad interpretativa del juez electoral es vinculante *erga omnes*, salvo para sí mismo (artículo 3 del Código Electoral); de manera que el TSE está facultado para variar sus criterios jurisprudenciales a lo largo del tiempo. Esta posibilidad de cambio -que no se cuestiona y que más bien ratifica la independencia de criterio de los jueces electorales-; no obstante, ante las diferentes tesis (votos salvados o notas separadas) que puedan existir, lógicamente lleva a una variación de criterio según las diferentes integraciones, de manera que la renovación forzada de dos de sus integrantes deviene en una nueva oportunidad para propiciar variaciones de criterio del tribunal respecto de las reglas que han requerido una determinada interpretación. Bajo esa lógica, apostar por una integración permanente busca evitar la inestabilidad en los criterios jurisprudenciales y la consecuente inseguridad jurídica que esto puede generar por el cambio constante en la conformación del TSE.

Según lo advertía en mi investigación doctoral, la constante variación en la integración del tribunal podría conllevar que asuntos de naturaleza y hechos similares tengan una solución diferente, pero más grave aún, ese cambio de integración podría incluso propiciar un tratamiento diferenciado en un mismo expediente.

En los recursos de amparo electoral, como muestra, y dado que en estos es posible la suspensión del acto en forma previa al dictado de la resolución final, dicha suspensión podría resolverse con una integración diferente en número a la que en definitiva se pronuncie en sentencia. Ante dicho escenario, cabe cuestionarse la eventual afectación de aquella persona que, en un primer momento, con un tribunal de cinco magistraturas, recibe una estimación favorable a sus alegatos e incluso declare la suspensión del acto; pero, por el posterior cambio en la integración a tres magistraturas, en un segundo momento, la nueva integración finalmente -en una votación dividida- anule lo anterior y desestime el conocimiento de la causa *ad portas*. La variación en el número de jueces o juezas que integran la totalidad del tribunal facilita, entonces, que asuntos de naturaleza y hechos similares tengan solución diferente (Brenes, 2012, p. 315).

Actualmente, las elecciones municipales a mitad de periodo, por disposición legal, también conllevan una ampliación en la integración propietaria del TSE, aunque en periodos diferenciados⁶. De hecho, llama la atención, en regreso al repaso histórico de las reformas al artículo 100, la modificación constitucional de “elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa” (reforma de 1965), en lugar de la mención previa a una “elección popular” (reforma de 1961); dicha reforma podría expresar, desde el constituyente derivado, y en una lectura muy literal, la intención de que únicamente la elección presidencial fuese objeto de esa ampliación. Elemento que abona a que sea la propia Constitución la que defina esa ampliación definitiva para todo tipo de comicios.

Se comparte que el diseño constitucional del artículo 101, para con el TSE, tiene sus orígenes en la Constitución Política norteamericana, en especial la renovación por periodos limitados, que no involucran a la totalidad del cuerpo, para mantener su continuidad (Araya Pochet en Araya Pochet y Cheves Aguilar, 2001, p. 547), o lo que, en palabras de Sobrado González (2010, p. 14), es una forma de designación escalonada en el tiempo que evita la defenestración del organismo electoral. Ahora bien, por esa semejanza para con el Senado norteamericano y su renovación en tercios, se parte de la hipótesis de que el número de magistraturas suplentes electorales se fijó en 6, precisamente para que coincidiesen las duplas que permitiesen cada dos años su eventual renovación o reelección.

La decisión del constituyente originario es ingeniosa; sin embargo, no impide su reformulación con otras matemáticas que permitan y mantengan esa designación escalonada, por ejemplo: la eventual integración de un TSE con 5 magistraturas propietarias, acompañadas de 10 suplencias, y establecer que una propietaria y dos suplencias podrán ser renovadas, o reelectas, cada dos años, aunque con periodos de 5 años de duración en sus cargos.

3.2 PRESUPUESTO ELECTORAL CON PISO CONSTITUCIONAL

El artículo 177 constitucional que se repasaba en el punto 2.2 ha sido reformado en tres oportunidades, años 1957, 1959 y 1961. La reseña inicial lo fue únicamente sobre la segunda de las reformas del año 1959 que, a modo de garantía y autonomía sobre el presupuesto electoral, vino a fijar un infranqueable muro de contención frente a eventuales injerencias del Poder Ejecutivo sobre el TSE. No obstante, en este apartado, interesa traer a colación la primera de las reformas constitucionales al numeral 177, Ley 2122 del 22 de mayo de 1957 que incorporó un párrafo segundo para asignar directamente al Poder Judicial una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico.

En la misma lógica de fortalecer la independencia electoral, desde su autonomía financiera, estimo oportuno avanzar a una reforma constitucional que le asigne recursos mínimos al TSE para

⁶ En el caso de las elecciones nacionales el periodo va desde 1 año antes y hasta 6 meses después de la fecha de la primera votación. En el caso de las municipales, este va desde 6 meses antes y hasta 3 meses después del día de la elección.

sus labores. En el último informe de labores rendido (Brenes, 2024), se advertía que la revisión al presupuesto del TSE en los últimos años, sin ponderar la contribución estatal a los partidos políticos, evidencia cifras que rondan o, incluso, están por debajo del 0,50% del presupuesto de la república, por ejemplo: 0,50% en 2018; 0,39% en 2019; 0,47% en 2020; 0,37% en 2021 y 0,45% en 2022. Garantizar ese mínimo presupuestario, que bien podría aumentarse para fortalecer la formación y educación en democracia, conlleva garantizar la autonomía misma de la función electoral como un todo.

En el debate sobre el porcentaje por fijar constitucionalmente tendrá que mediar la responsabilidad y disciplina para, desarrollando los mecanismos adecuados, propiciar presupuestos que guarden una correlación directa con los ingresos ordinarios y no propiciar disparadores del gasto público (Barahona Briceño en Araya Pochet y Cheves Aguilar, 2001, p. 740). Asimismo, en muy oportuno deviene que ese presupuesto del TSE se limite a las partidas ordinaria (850-01) y electoral propiamente dicha (850-02), excluyéndose de esa globalidad la contribución estatal a los partidos políticos, conocida como deuda política.

3.3 PODER ELECTORAL

La Constitución Política costarricense, desde 1975, estipula al TSE con el rango e independencia de los poderes del Estado (aparte 2.3), consecuentemente, la propuesta de reforma para -expresamente- considerarlo un poder de la república podría estimarse como una cuestión nominal, semántica o incluso innecesaria. Contrario a ese pensar, y muy a propósito de los 75 años del TSE, encuentro oportuno el momento para ese reconocimiento histórico como auténtica afirmación del rol que el TSE ha asumido en defensa de la democracia costarricense desde su creación.

En cita del jurista nacional Carlos José Gutiérrez (citado en Jiménez Quesada, 1992, p. 238), no haber indicado y nombrado expresamente al Tribunal Supremo de Elecciones como un cuarto poder de la república es simplemente una muestra de timidez constitucional en homenaje a Montesquieu y su división tripartita expuesta en la clásica obra *L'Esprit Des Lois*.

De hecho, de gran carga simbólica para la futura reforma, aunque no recomiendo su redacción integral, sí estimo oportuno revivir el artículo 7 del proyecto de Constitución Política presentado por la Junta Fundadora de la Segunda República a la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 que señalaba textualmente:

El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo, responsable, institucional y sujeto a la primacía de la ley. **Lo ejercen cuatro Poderes distintos que se denomina: Judicial, Legislativo, Electoral y Ejecutivo** [resaltado añadido], entre los cuales no existe subordinación. Ninguno de los Poderes puede delegar en otro el ejercicio de funciones que le son propias⁷.

⁷ Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, primera edición, Tomo I, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1951, p. 26.

La propuesta del poder electoral no es nueva, concretarla, así sea 75 años después, bien puede representar una reivindicación histórica y un merecido homenaje.

3.4 DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS CON LA SALA CONSTITUCIONAL

La creación y funcionamiento a partir de 1989 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha representado el más importante y revolucionario cambio en el sistema jurídico constitucional costarricense.

Tanto en mi tesis de Licenciatura en Derecho sobre la jurisdicción constitucional electoral (2002) como en mi tesis doctoral en Ciencia Política sobre el rol político del juez electoral (2012), reafirmo la relevancia de la Sala Constitucional, al tiempo que sugiero que, en su creación, y consecuente delimitación de competencias en 1989, se omitió una ponderación más reposada de las competencias jurisdiccionales del TSE, la especialidad y la autonomía de la materia electoral. El conflicto de competencias entre la Sala Constitucional y el TSE ha producido una considerable reflexión jurisprudencial y académica desde los inicios mismos de la sala, no refiero acá ese debate que justamente en las tesis reseñadas se trata a profundidad, simplemente advierto que este continúa a la fecha y que su desatención, mediante reformas concretas, abona en su intensidad. La apuesta por la autorrestricción judicial y una solución pacífica desde la propia jurisprudencia constitucional no ha resultado la vía idónea.

Recientemente, la investigación doctoral de Matarrita Arroyo (2022) intitulada *¿Guerra de Cortes en Costa Rica? Los conflictos entre las jurisdicciones constitucional y electoral* retoma el desencuentro. El estudio plantea ajustes para mitigar el diferendo de las tensiones existentes.

En concreto, siguiendo las prohibiciones que establecen los artículos 30 inciso d y 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, Matarrita Arroyo (2022, p. 362) propone la ratificación de esos mandatos en la propia Constitución Política, toda vez que su disposición, únicamente en la ley, no ha evitado las tesis revisionistas de la Sala Constitucional sobre la jurisdicción electoral. Al efecto, la reforma adiciona el numeral 103 constitucional para que expresamente indique que no procede recurso de amparo ni cabrá acción de inconstitucionalidad contra los actos y disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la función electoral. Coincido plenamente con esa propuesta de reforma, únicamente con la observación de que las prohibiciones señaladas lo sean no solo contra los actos y disposiciones del TSE, sino también contra la jurisprudencia electoral misma.

3.5 DEMOCRACIA DIRECTA

La reforma constitucional del año 2002 asignó al TSE la función de organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum, inciso 9 del artículo 102 constitucional.

Es natural entender a la materia referendaria como materia electoral, así lo ha defendido en copiosa jurisprudencia el propio TSE. Esa competencia no se discute y se reafirma acá. No obstante, amparada en la reforma constitucional del punto anterior, y ratificando esta, cobra relevancia la sana delimitación de competencias también al momento de consultas populares de alcance nacional. El respeto a los actos, disposiciones y jurisprudencia electoral del TSE, comprendiendo en estos los propiamente referendarios, garantizaría por igual la independencia del TSE en la materia.

4. COROLARIO

A 75 años de su creación, el TSE goza de buena salud. Ahora bien, a pesar de un alto desempeño en integridad electoral, conforme a rigurosos estándares internacionales, un repaso histórico a las reformas constitucionales realizadas al *core* de su diseño constitucional sugiere pendientes y omisiones de necesaria atención. El ensayo, en el marco conmemorativo también de la Constitución Política, y en resumen de lo expuesto, propone 4 reformas constitucionales:

1. La integración permanente del TSE con 5 magistraturas electorales propietarias, con el consecuente aumento de sus magistraturas suplentes.
2. Fijación de un mínimo presupuestario al TSE.
3. Inclusión y denominación expresa del poder electoral como uno de los cuatro poderes de la república.
4. Improcedencia del recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad en Sala Constitucional contra los actos, disposiciones y jurisprudencia del TSE en materia electoral, incluyendo en esta la materia referendaria.

Las reformas propuestas quedan abiertas para el debate, crítica y análisis. Según se exponen, en las reformas no se precisan pormenores o incluso su redacción formal definitiva, aunque se postulan con claridad y convicción en su fondo, así como en su objetivo medular: continuar en la defensa y el fortalecimiento de la democracia electoral costarricense.

REFERENCIAS

- Actas Asamblea Nacional Constituyente de 1949 (1.^a edición) (tomos I, 1951; II, 1952 y III, 1956). Imprenta Nacional.
- Alcántara Sáez, M. (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 1-24. https://www.tse.go.cr/revista/art/28/alcantara_saez.pdf
- Araya Pochet, C. y Cheves Aguilar, N. (Coords.) (2001). *Constitución Política Comentada de Costa Rica*. Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- Brenes Villalobos, L. D. (2002). *Jurisdicción constitucional electoral* [Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica].
- Brenes Villalobos, L. D. (2012). *El rol político del juez electoral*. Editorial IFED-TSE.
- Brenes Villalobos, L. D. (2015). *Votar importa*. Editorial IFED-TSE y Fundación Konrad Adenauer.
- Brenes Villalobos, L. D. (2018). *Informe final de gestión. Elecciones nacionales 2018*. https://www.tse.go.cr/pdf/informes_gestion/inf_final_diegebrenes.pdf
- Brenes Villalobos, L. D. (2019). Magistratura electoral y reforma constitucional. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (149), 61-72. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/39567>
- Brenes Villalobos, L. D. (2020). *Informe final de gestión. Elecciones municipales de 2020*. https://www.tse.go.cr/pdf/informes_gestion/inf_final_luisdiegebrenes.pdf
- Brenes Villalobos, L. D. (2021a). *Informe final de rendición de cuentas: 2015-2021*. https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm
- Brenes Villalobos, L. D. (2021b). Debates contemporáneos en la justicia electoral y rendición de cuentas. *Revista de Derecho Electoral*, (32), 43-61. https://www.tse.go.cr/revista/art/32/brenes_villalobos.pdf
- Brenes Villalobos, L. D. (2024). *Informe final de rendición de gestión. Elecciones Municipales 2024*. https://www.tse.go.cr/pdf/informes_gestion/inf_final_Luis_Diego_Brenes_Villalobos.pdf
- Cappelletti, M. (1987). *La justicia constitucional* (1.^a edición). Editorial Universidad Autónoma de México.

- Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica. (2024). Informe del Estudio de opinión pública del CIEP (mayo 2024). <https://ciep.ucr.ac.cr/informe-del-estudio-de-opinion-publica-del-ciep-mayo-2024/>
- Constitución Política de Costa Rica [Const.]. Arts. 9, 10, 90, 91, 92, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 121.1 y 177 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Economist Intelligence Unit. *Democracy index 2023. Age of conflict*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>
- Electoral Integrity Project. *Electoral Integrity Global Report* <https://www.electoralintegrityproject.com/global-report-2023>
- Jiménez Quesada, M. A. (1992). *Desarrollo constitucional de Costa Rica* (4.ª edición). Editorial Juricentro.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Penguin Random House LLC.
- Ley 8. Ley Orgánica del Poder Judicial. República de Costa Rica y sus reformas del 29 de noviembre de 1937. <https://www.pgrweb.go.cr/scij/main.aspx>
- Ley 7135. Ley de la Jurisdicción Constitucional del 10 de octubre de 1989. Diario Oficial 198, Alcance 34.
- Ley 7794. Código Municipal 27 de abril de 1998. Diario Oficial 9
- Ley 8492. Regulación del Referéndum del 9 de marzo de 2006. Diario Oficial 67.
- Ley 8765. Código Electoral de 19 de agosto de 2009. Diario Oficial 171, Alcance 37.
- Matarrita Arroyo, M. (2022). *¿Guerra de Cortes en Costa Rica? Los conflictos entre las jurisdicciones constitucional y electoral* [Tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra. Departament de Dret].
- Mora Barrantes, C. (2021). *Constitución Política de la República de Costa Rica, histórico de reformas*. Asamblea Legislativa. Departamento de Gestión Documental y Archivo. <https://www.asamblea.go.cr/sd/Documents/BIBLIOTECADIGITAL/DOCUMENTOS/CONSTITUCI%C3%93N%20POL%C3%8DTICA/Constitucion%20pol%C3%ADtica%20historico%20reformas.pdf>

Nord, M., Lundstedt, M. Altman, D., Angiolillo, F., Borella, C., Fernandes, T., Gastaldi, L., Good, A., Natsika N. y Lindberg, S. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy winning and losing at the ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute. <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>

Sanders, E. F. (2016). *Lost in translation* (1.ª edición). Libros del Zorro Rojo.

Sobrado González, L. A. (2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-15. [https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez\(1\).pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez(1).pdf)

UNIMER (2017). Estudio técnico para el análisis FODA preliminar y el análisis PESTEL del Tribunal Supremo de Elecciones (Documento de trabajo).

HITOS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES EN SU ROL DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Héctor Fernández Masís*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_3

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 5 de junio de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: Expone la evolución de la administración electoral en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Inicia con la exposición de los principales cambios estructurales en el proceso de organización de elecciones para lo cual se diferencian tres etapas relativas al desarrollo y evolución de la función de administración electoral del TSE. La primera se ubica en los años de 1953 a 1994, etapa en la que se ganó la confianza de la ciudadanía con el respeto de la voluntad electoral. La segunda, de 1998 a 2010, cuando se da una serie de factores, como las reformas electorales, disminución de la participación y el cambio del bipartidismo al multipartidismo. Y, por último, de 2014 a 2024, década en la cual entró en vigor un nuevo ciclo de elecciones cada dos años y se consolida la nueva estructura orgánica de la administración electoral.

Palabras clave: Administración electoral / Organización electoral / Proceso electoral / Sistema electoral / Historia electoral.

Abstract: The article presents the evolution of the electoral administration in the Supreme Electoral Tribunal (TSE). It begins with the presentation of the main structural changes in the process of organizing elections for which three stages, related to the development and evolution of the electoral administration function of the TSE, are differentiated. The first is in the years from 1953 to 1994, a stage in which the trust of the citizens was gained with respect for the electoral will. The second, from 1998 to 2010, when a series of factors take place, such as electoral reforms, decrease in participation and the change from bipartisanship to multipartyism. And finally, from 2014 to 2024, a decade in which a new cycle of elections came into force every two years and the new organic structure of the electoral administration is consolidated.

Key Words: Electoral administration / Electoral organization / Electoral process / Electoral system / Electoral history.

* Costarricense, abogado, correo hfernandez@tse.go.cr. Director General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos y magistrado suplente del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Egresado del Plan de Estudios del Doctorado Académico en Derecho Público de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Especialista en Derecho Público por el Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

En 2024 se cumplen 75 años de la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Esta institución nació con el objetivo de garantizar el derecho al sufragio a toda la ciudadanía costarricense y ser un pilar fundamental de nuestro sistema democrático, expectativas que han sido cumplidas desde la primera elección que le correspondió organizar en 1953, hasta las elecciones municipales de febrero de 2024. En ese tiempo, el TSE se ha destacado por ser un organismo electoral autónomo, imparcial y transparente, que aplica los más altos estándares de eficiencia en la implementación de los procesos electorales.

La realización periódica de elecciones sustentadas en procesos y procedimientos transparentes, reglados e inclusivos; llevados a cabo por una administración electoral que planifica, ejecuta y evalúa sus actuaciones bajo principios de eficiencia, efectividad y mejora continua, con la tutela de una jurisdicción electoral que imparte justicia pronta y cumplida, son fundamentales para la generación de la credibilidad y confianza de la ciudadanía en los resultados electorales. Además, constituyen un baluarte de nuestro sistema democrático, por lo que conviene repasar la evolución que ha tenido la administración electoral durante estas más de siete décadas de organizar elecciones.

2. ANTECEDENTES

Como órgano constitucional encargado de resolver todo lo relacionado con la materia electoral, el TSE goza de una serie de garantías que facilitan el cumplimiento de su misión, tales como los principios de autonomía de la función electoral, obligación de inscribir de oficio a los ciudadanos y ciudadanas en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio; garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas; prohibición al ciudadano para sufragar en lugar diferente al de su domicilio; identificación del elector por medio de la cédula con fotografía y garantías de representación para las minorías. Además, en su artículo 104, la Constitución contempló un organismo único denominado Registro Civil bajo la tutela del tribunal. Fue así como la Constitución de 1949 consagró la gran reforma electoral, al darle rango constitucional e inaugurar un período de libertad y pureza electoral. La normativa promulgada, al disponer que todos sus miembros fueran nombrados por la Corte Suprema de Justicia, tenía el objetivo de sacar a los poderes Ejecutivo y Legislativo del organismo electoral para erradicar por completo la influencia e interferencia de esos poderes políticos en la estructura electoral, lo que había favorecido el deterioro de la pureza del sufragio.

3. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Para efectos del presente análisis, me permito diferenciar tres etapas relativas al desarrollo y evolución de la función de administración electoral del TSE. La primera la ubico en la organización

de las elecciones que van de 1953 a 1994, que fue fundamental para ganarse la confianza de la ciudadanía en cuanto al respeto de la voluntad electoral. La segunda incluye la organización de los comicios de 1998 a 2010, cuando se presenta una serie de factores que introducen modificaciones en el sistema electoral, como importantes reformas a la legislación electoral, la disminución de la participación electoral, la transición del bipartidismo al multipartidismo y el alejamiento partidario de la ciudadanía. La última etapa incluye la organización de las elecciones de 2014 a 2024, década en que entró en vigor un nuevo ciclo de elecciones cada dos años y se consolida la nueva estructura orgánica de la administración electoral.

3.1 PERÍODO INICIAL: 1953-1994

En diciembre de 1952 se promulgó un nuevo Código Electoral (Ley 1536) que retomó muchas de las normas incluidas en la legislación de 1946, y con base en este, el 15 de enero de 1953 el tribunal hace la convocatoria a las primeras elecciones presidenciales, legislativas y de cargos municipales que le correspondió organizar, las cuales se realizaron el último domingo de julio de 1953.

Teniendo en cuenta los traumáticos sucesos que vivió el país en 1948 y la falta de credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales, no es extraño que en las primeras elecciones organizadas por el TSE la participación no fuera abrumadora; de hecho, las dos elecciones organizadas en la década de los 50 se caracterizaron por un abstencionismo que superó el 30% (32,8% en 1953 y 35,3% en 1958). Sin embargo, gracias a las nuevas facultades y prerrogativas previstas por el ordenamiento jurídico, la ciudadanía se pudo ir percatando de que los procesos electorales a cargo del TSE eran transparentes, con reglas establecidas de forma previa, claras, inmutables y de estricto cumplimiento, donde se aseguraban la pureza y la transparencia del sufragio. Estos elementos en su conjunto, sin duda, fueron generando confianza en el electorado, de forma tal que una vez superada la lógica indiferencia en las elecciones de la década de los cincuenta y consolidado el proceso de reconciliación, la democracia costarricense empezó a experimentar un continuo robustecimiento de la institución del sufragio; esto permitió que en todos los comicios celebrados en las tres décadas siguientes, la participación no fuera menor del 80% (salvo en 1982 que bajó a un 78,6%).

Debido a su rol de rector del proceso electoral, el TSE acumuló experiencia valiosa cada vez que organizó una elección. Esta le permite identificar aquellos aspectos susceptibles de mejora en pro no solo de mantener, sino de depurar las condiciones y elementos que aseguran el blindaje que nuestro sistema ofrece para garantizar la pureza y el respeto absoluto de la voluntad popular y para facilitar el ejercicio del sufragio.

Durante este período, la normativa establecida en el Código Electoral de 1952 no fue objeto de reformas relevantes, ya que la mayor parte del tiempo la participación electoral fue alta y muy estable, alrededor del 80% del padrón nacional electoral se presentó a votar. En lo que se refiere a

la cantidad de agrupaciones partidarias que postularon candidaturas presidenciales, esta también tuvo variaciones moderadas, con un promedio de cinco que tendieron a estabilizarse en siete a partir de 1974¹.

En sus primeros 45 años de existencia el TSE organizó once elecciones. Todos fueron comicios limpios, transparentes y justos; sustentados en un sistema electoral robusto con efectivo cumplimiento de las garantías de libertad, orden, pureza e imparcialidad que señala el artículo 95 inciso 3 de la Constitución Política. Lo anterior gracias al trabajo de las personas funcionarias con un altísimo nivel de compromiso y experiencia, lo cual fue positivamente reconocido por la observación internacional, que resaltó con admiración la experticia de una organización electoral paradigmática en el área latinoamericana (Sobrado, 2014).

Los blindajes fijados para asegurar la pureza del sufragio y los cánones establecidos por la Constitución Política para proteger la autonomía de la función electoral aseguraron la pureza del sufragio (Picado, 2018). No obstante, en ese período se reforzaron más esos blindajes, pues considerando que la cuenta cédular de cada ciudadano incluía su fotografía, en 1956 se gestionó una reforma para que dicha fotografía se remitiera a las juntas receptoras de votos (JRV), con el objetivo de que pudiesen verificar la identidad de los ciudadanos que llegaran a votar, en caso de que el documento presentado generara alguna duda sobre su legitimidad. Al respecto Loaiza y Ross señalan: “El hecho de que, a la hora de celebrarse una elección, cada Junta Receptora de Votos dentro del material electoral que llegaba a sus manos, recibiera las tarjetas del padrón fotográfico de cada ciudadano inscrito para votar en esa junta, significó un mecanismo accesorio de control” (1999, p. 103). Con base en lo citado, para las elecciones de febrero de 1958 se incluyó por primera vez el padrón fotográfico en la lista de materiales y documentación que se remitía a cada mesa de votación, lo cual se mantuvo sin modificación hasta las elecciones de 1994.

Nuestro ordenamiento jurídico electoral señala que las JRV deben integrarse con personas propuestas por las agrupaciones políticas participantes en la contienda, con la presencia, como mínimo, de tres partidos representados en cada junta, y excepcionalmente, si solo dos partidos proponen miembros, el TSE daría oportunidad a uno de estos, en forma alterna y equitativa, de proponer otro miembro. Cabe señalar que en el Código Electoral de 1952 ni siquiera estaba prevista la posibilidad de que solo un partido propusiera miembros en una JRV, pero a partir de las elecciones del 94 cada vez ha sido mayor la cantidad de mesas de votación donde solo un partido, o ninguno, propuso miembros de mesa. El problema se intensificaba debido a que el Código Electoral establecía que no podían

¹ Dos partidos políticos en 1953, tres en 1958, cuatro en 1962, dos en 1966, cinco en 1970, ocho en 1974, ocho en 1978, seis en 1982, seis en 1986, siete en 1990 y siete en 1994.

inscribirse más de 300 ciudadanos en una junta receptora de votos; sin embargo, con el crecimiento del padrón electoral era mayor la cantidad de juntas que debían integrarse y, por ende, mayor la cantidad de personas que debían proponer los partidos políticos.

Durante la mayor parte de este primer período de evolución de la administración electoral, el TSE tomaba la mayoría de las decisiones bajo la formalidad de acuerdos del órgano colegiado, lo que se ha interpretado como un legado de tiempos en que el tamaño del padrón electoral y la complejidad de la gestión de los comicios permitían a los magistrados encargarse, inclusive, de los detalles logísticos del proceso electoral. Se trataba de una administración que confiaba muchas de las tareas de logística y control a los partidos políticos contendientes. Con el crecimiento del padrón, el cambio en el sistema de partidos y la mayor complejidad de la gestión electoral, aquella modalidad comenzó a constituir una amenaza a la eficiencia (Picado, 2018), por cuanto había una serie de reglas legales que el TSE no podía modificar, lo que ponía de manifiesto la necesidad de actualizar la legislación electoral en aras de brindar mayor eficiencia a la organización de las elecciones.

3.2 CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL, PERÍODO 1998-2010

Uno de los primeros cambios incorporados en este período se dirigió a reforzar los procedimientos de identificación de la persona votante. En 1996 se tramitó una contratación administrativa para modernizar el sistema de expedición de las cédulas de identidad, la cual incorporaba tecnología biométrica para brindar mayores elementos de seguridad al documento de identificación. Dentro de dicha contratación se contempló la digitalización de todas las fotografías que formaban parte de la cuenta cédular de los ciudadanos, la cual se utilizaba para conformar el citado padrón fotográfico, con el objetivo de elaborar un solo documento que englobara tanto el nombre y número de cédula como la fotografía de las ciudadanas y los ciudadanos inscritos para votar. Así, el 29 de octubre de 1997 se adjudicó la contratación de un *software* específico para imprimir la fotografía junto con los datos demográficos correspondientes de cada elector; y del 17 al 28 de noviembre de ese año, por primera vez, se imprimieron 6080 padrones registro que incluyeron la fotografía de los electores inscritos en igual número de JRV instaladas para esos comicios².

Mediante Ley 7653 de 1996 se llevó a cabo la mayor y más importante reforma al Código Electoral de 1952, justificada en la obsolescencia normativa y en un afán modernizador de la administración electoral, así como un intento de reducir los costos de las elecciones. Se reformaron 100 de sus 196 artículos (Picado, 2014). En lo que corresponde al proceso electoral, se le otorgó mayor discrecionalidad al TSE para establecer la forma y condiciones para el ejercicio del sufragio, por ejemplo, la posibilidad de sustituir las papeletas por dispositivos electrónicos de votación, variar la

² Ver oficio del Centro de Informática, n.º 478-CI del 3 de diciembre de 1997.

forma y requisitos de las papeletas, introducir cambios en el formato del padrón y otros documentos por utilizar en la elección, así como ajustar para cada proceso la lista de materiales que se envían a las JRV, lo que brinda mayores herramientas al TSE para incrementar los niveles de eficiencia en la organización de las elecciones.

Si bien el cambio más relevante incorporado en las elecciones de 1998 fue el mencionado padrón registro con fotografía, también se implementaron otros ajustes que tuvieron impacto positivo en la logística electoral, como el aumento en la cantidad máxima de electores por inscribir en una JRV, determinado en 400, con la posibilidad de instalar hasta tres recintos secretos por mesa de votación. El objetivo era facilitar el proceso de integración e instalación de las juntas, al reducir su cantidad para que las agrupaciones partidarias debieran reclutar un menor número de personas.

Los comicios de 1998 marcan un punto de inflexión en la participación electoral debido al aumento de aproximadamente un 10% en el abstencionismo, que sería la tónica en los procesos venideros, inclusive con tendencia al alza. En este artículo no se analizarán las causas que motivaron ese aumento del abstencionismo, pero debemos indicar que ello fue el principal motivo para que el TSE elaborara una propuesta de nuevo Código Electoral, para lo cual suscribió un convenio con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su órgano especializado en la materia, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Fernández, 2010). En consecuencia, el TSE presentó el 1 de febrero de 2001 al primer poder de la república la propuesta de Código Electoral.

En la exposición de motivos de esa propuesta se señaló, en lo que interesa, que el sufragio necesita un proceso complejo de garantías para electores y elegidos, que lo encaucen de modo transparente, con certeza absoluta de pureza electoral y libertad e igualdad efectivas, de tal forma que los resultados sean legítimos para todos los protagonistas. Se indicaba, también, que la Constitución creó al TSE con rango e independencia de los supremos poderes del Estado, lo que constituye un esfuerzo para garantizar esa pureza electoral, y que ello permitió dar un salto significativo para legitimar los procesos electorales costarricenses desde 1949. Asimismo, la rigidez del calendario y la inmodificabilidad de las normas electorales, salvo criterio excepcional favorable del organismo electoral, constituyen un valor fundamental para lograr seguridad jurídica, y evita cambios en las reglas de juego los días cercanos a las elecciones. Por último, se señaló que el TSE expresa sus decisiones y ejerce su competencia con el apoyo de un nivel gerencial de los procesos electorales, por lo que propuso la creación de una dependencia denominada Dirección Electoral, que no suponía una desvinculación del nivel superior, sino, por el contrario, vendría a ser el brazo ejecutor de las decisiones del tribunal para la administración de los procesos electorales. En cuanto al proceso electoral, se propusieron disposiciones relativas a la jornada electoral, escrutinio, la declaratoria de elecciones y las personas electas, entre otras, pero dejando un margen de discrecionalidad para que el TSE realice los cambios necesarios en armonía con los avances tecnológicos.

Estaba claro que el trámite y aprobación de la reforma pretendida no era tarea fácil, mucho menos segura, razón por la cual el TSE se dio a la labor de identificar aquellas soluciones que podría incorporar con fundamento en sus competencias y facultades constitucionales y legales vigentes, de cara a la organización de las elecciones de 2002. Dentro de esas propuestas, estaba la incorporación de los auxiliares electorales, fundamentada en la evaluación de las elecciones de 1998 en las cuales se advirtió el aumento de la complejidad para la integración de las JRV. Por esa razón, para mitigar el riesgo de que en algunos casos no se lograra llegar al mínimo de tres integrantes por mesa, o de que los miembros designados por los partidos políticos no concurrieran a las actividades de capacitación, y ello repercutiera en un aumento de errores en la ejecución de sus funciones, era recomendable contar con personas reclutadas y capacitadas por el TSE. Estas tendrían dos funciones concretas: asesorar a los integrantes de las JRV en el correcto desempeño de sus funciones y, eventualmente, ante la ausencia de los representantes partidarios, integrar esos organismos para completar el mínimo establecido por ley, razón por la cual se estimó pertinente tener dos auxiliares por cada junta receptora de votos.

Un hecho que impacta de manera importante la función del TSE fue la promulgación del nuevo Código Municipal mediante Ley 7794 del 27 de abril de 1998, el cual creó dos nuevos puestos de elección popular: el alcalde municipal (con dos alcaldías suplentes) y las concejalías de distrito (propietarias y suplentes). Dicha ley estableció que debían elegirse en votaciones separadas de las nacionales, el primer domingo de diciembre posterior a la elección de las regidurías. Es importante mencionar que el TSE se vio en la necesidad de interpretar esa nueva legislación para integrar y aclarar lo relativo a la elección de las sindicaturas municipales, por lo que mediante resolución n.º 1734-E-2001 del 24 de agosto del 2001 estableció que dichos cargos se elegirían en la misma fecha en que debía verificarse la elección de las alcaldías y concejalías de distrito (Fernández, 2006).

Hasta 1998 la organización de las elecciones estuvo a cargo de la Oficina de Planificación Institucional (después denominada Dirección de Planificación Institucional -DPI- y posteriormente Dirección Ejecutiva -DE-), que era la responsable de recomendar al TSE los programas por implementar para desarrollar cada una de las etapas del proceso electoral. Pero el 4 de mayo del 2000, el tribunal aprobó la creación de una nueva oficina que se dedicaría de manera permanente a la organización de elecciones, denominada Coordinación del Proceso Electoral, más adelante nombrada Coordinación de Programas Electorales. Esa decisión se sustentó en lo recomendado por la Dirección de Planificación Institucional cuya justificación fue que si bien la DPI había tenido a cargo la responsabilidad de planificar la organización de las tres elecciones anteriores, era importante disponer de una coordinación para los diferentes programas electorales, que con carácter permanente se encargara de la planificación del proceso electoral, la aplicación de innovaciones en materia de elecciones, elaboración de cronogramas electorales, definición de requerimientos, entre otras, cuyo inicio de funciones se sugirió fuera a partir del año 2001.

Tres fueron los factores que aceleraron la creación de la Coordinación de Programas Electorales: 1) el nuevo escenario originado por las elecciones municipales separadas; 2) la posibilidad creciente de convocar, por primera vez en 2002, una segunda ronda de elección presidencial; y 3) el hecho de que en la propuesta del nuevo Código Electoral se contemplaba la creación de una dependencia que se dedicara de forma permanente a la organización de las elecciones. La constitución de esta nueva dependencia permitiría contar con el espacio necesario para la evaluación, investigación y planificación a mediano y largo plazo, a los efectos de procurar una constante mejoría y alcanzar mayores grados de eficiencia en la organización electoral, así como proponer las reformas legales necesarias para revitalizar y renovar el sistema (Fernández, 2006).

Sobre la logística que se implementaría en las elecciones de 2002, conviene mencionar el acuerdo tomado el 29 de febrero del 2000, respecto de que se mantendría la cantidad máxima de electores por JRV establecida para las elecciones de 1998. Para eso, se consideró lo indicado por la DPI sobre las proyecciones efectuadas por el Centro de Informática: si fueran 250 electores, la cantidad máxima de juntas a instalar sería 10 591; en caso de que esa cantidad se estableciera en 300 electores, implicaría instalar 9010 juntas, mientras que, con 400 electores máximo, la cantidad de juntas sería de 7097. Se mencionó, además, la recomendación surgida en el Seminario de Evaluación de los Programas Electorales que funcionaron para 1998, sobre mantener la cifra de 400 electores por JRV. Igualmente, considerando que desde 1998, con el nuevo formato de cédula de identidad, se empezaron a capturar y registrar las huellas dactilares de los ciudadanos, utilizar esa huella para votar podría suponer un riesgo para el secreto del voto, por lo que el TSE decidió que ya no se votaría mediante la impresión de la huella dactilar en la papeleta, sino con lapicero, y eliminó la obligación de entintarse el dedo después de haber votado.

Un cambio importante fue la recomendación a la Dirección Ejecutiva el 25 de agosto del 2000 para que las papeletas tuvieran un formato que facilitara su manejo y empaque, y que su envío a las JRV fuera en bloques unidos mediante un talonario en el que se numeraría la cantidad de boletas para facilitar la labor de revisión y conteo de los miembros de mesa, así como el control de la cantidad de votantes y papeletas sobrantes³. Para ello, fue necesario llevar a cabo un convenio con la Imprenta Nacional a fin de que esta adquiriera una impresora de cuatro colores, tiro y retiro, con perforadora y numerador incorporados para producir las papeletas con las innovaciones mencionadas.

Otra de las novedades de las elecciones de 2002 fue la decisión del TSE de tomar las medidas pertinentes para la equiparación del ejercicio del sufragio, dirigidas a sectores de la población con necesidades particulares: personas adultas mayores, población indígena y personas privadas de libertad o con discapacidad. Para ello se creó un programa electoral específico y se llevó a cabo un

³ Véase, además, en torno a este particular, el oficio STSE n.º 3232 del 27 de setiembre de 2000 y lo acordado en sesión ordinaria del TSE n.º 5-2011 del 16 de enero de 2001.

proceso de concientización y sensibilización de los funcionarios a cargo de este. Con la ayuda de entidades que velan por los derechos de cada uno de esos grupos poblacionales y de personas pertenecientes a estas poblaciones, se elaboraron protocolos de actuación para cada caso, que definieron la forma adecuada de atenderles y las ayudas técnicas y actuaciones requeridas en pro de la equiparación de condiciones para el ejercicio del sufragio, tales como la disposición de no instalar JRV en segundos pisos o en lugares que no aseguren accesibilidad. Otra innovación fue la habilitación de una línea telefónica abierta para la presentación y trámite de denuncias de respuesta rápida, que desde entonces funciona con el número 800-Elector.

Cabe indicar que para las elecciones municipales de 2002 se implementó por primera vez un plan piloto de voto electrónico, que abarcó 133 JRV distribuidas en 19 centros de votación en el país cuyo principal objetivo era medir su impacto y aceptación del electorado inscrito en esas juntas (52 641 personas), a fin de valorar la posibilidad de implementar a futuro sistemas de votación electrónica, cuyos resultados fueron positivos.

La incorporación dentro del organigrama institucional de la Oficina de Coordinación de Programas Electorales (OCPE) sin duda ha contribuido a incrementar la eficiencia en la gestión de elecciones y, a la larga, a justificar la creación de la Dirección General del Registro Electoral mediante el Código Electoral de 2009 (Picado, 2018). En 2002 la OCPE debió preparar todo lo relativo a la organización de las elecciones de febrero y diciembre de ese año, el citado plan piloto de voto electrónico, una segunda ronda de elección presidencial, así como la reprogramación de elecciones municipales en 10 cantones de la vertiente atlántica y, a pesar de ser su inicio en esas responsabilidades, se cumplieron las expectativas que se tenían con ese nuevo modelo de gestión de la administración electoral.

Para la organización del proceso electoral de 2006, no se utilizaron los auxiliares electorales que funcionaron en 2002, debido a las críticas de los partidos políticos en el sentido de que a las agrupaciones partidarias se les dificultaba el reclutamiento de personas para que los representaran en las mesas de votación, pues muchos manifestaban que preferían trabajar para el TSE porque les pagaban. El tiempo demostró que tales alegatos carecían de sustento, ya que en 2006 la falta de representantes partidarios en las mesas de votación más bien aumentó, de suerte que a pocas semanas de las elecciones, el TSE decidió hacer un llamado a la ciudadanía para que colaboraran como integrantes de JRV, campaña en la que participaron varias personalidades del país, entre ellas la defensora de los habitantes, rectores de universidades públicas, el escultor Jorge Jiménez Deredia y el astronauta Franklin Chang Díaz. Gracias a la colaboración de los ciudadanos fue posible integrar todas las juntas receptoras de votos, pero el escaso tiempo para una capacitación adecuada ocasionó un aumento de errores en los procesos de llenado de actas y transmisión de datos.

Cabe destacar, además, que esas elecciones presidenciales fueron muy disputadas, pues si bien dos opciones superaban el 40% de votos válidos -por lo que no era necesario realizar una segunda ronda-, la muy escasa diferencia entre ambas candidaturas ocasionó que la noche de la elección no fuera posible saber con certeza absoluta quién había ganado, por lo que fue necesario esperar la conclusión del escrutinio definitivo a cargo de las magistraturas electorales. Dicha situación provocó una gran presión durante los días que demoró ese proceso, así como la interposición de una cantidad inusual de impugnaciones, lo que generó tensión en la ciudadanía. Al final, luego de escrutarse la totalidad de las mesas y resolver en firme todas las impugnaciones presentadas, la diferencia fue de 18 169 votos, que representaban poco menos del 1,1 % del total de votos válidamente emitidos⁴.

En virtud de lo expuesto y de cara a las elecciones municipales de diciembre de ese año, se reincorporó la figura de los auxiliares electorales, que incluso fue contemplada en el Código Electoral de 2009 y se ha mantenido hasta la fecha, dado que elección tras elección es cada vez mayor el porcentaje de mesas de votación que carecen de representantes partidarios durante la jornada electoral.

No puede dejarse de lado que en 2007 se organizó el único referéndum que se ha realizado en nuestro país con fundamento en la Constitución vigente. Se celebró el 7 de octubre de 2007, y si bien la tensión y presión política experimentada fue muy fuerte, pues obligó al TSE a resolver una importante cantidad de gestiones debido a la polarización creada en torno al tema central en consulta (la suscripción de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos), la organización del proceso fue llevada a cabo con éxito dentro de los plazos y con las garantías constitucionales y legales establecidas.

El 2 de setiembre de 2009 entra en vigor el nuevo Código Electoral y el día siguiente, 3 de setiembre, el TSE dispuso la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos -en adelante DGRE-, la cual está integrada por tres departamentos: Registro de Partidos Políticos, Coordinación de Programas Electorales y el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos⁵. Esta dirección entró en funciones el 8 de setiembre de 2009 y marcó el inicio de un nuevo modelo de administración electoral (Fernández, 2006).

La organización y logística de los procesos electorales requiere de una amplia y minuciosa planeación, y para ello el TSE había establecido un diseño consistente en segmentar el proceso en programas electorales, cada uno a cargo de una etapa de este, donde se designa un responsable que

⁴ Ver Declaratoria de resultados de presidente y vicepresidentes de la república para el período constitucional 2006-2010, resolución n.º 1023-E-2006 del TSE.

⁵ Ver artículo 28 del Código Electoral y oficio n.º CPE-584-2009 del 8 de setiembre de 2009.

está en la obligación de diseñar un plan de implementación con el detalle de las actividades por realizar, los recursos y el tiempo; además de verificar y velar por el cumplimiento de la normativa respectiva.

Antes de la creación de la OCPE y la DGRE, los programas se constituían meses antes de las elecciones y una vez finalizado el proceso, sus encargados y personal regresaban a las oficinas donde ordinariamente prestaban servicios, por lo que no se contaba con el tiempo suficiente para valorar y recomendar innovaciones que implicaran mejoras en el desarrollo del proceso electoral. Por tal motivo, el contar con una dependencia permanentemente dedicada a la organización de elecciones, permitió que fuera de la época electoral se analizaran y recomendaran mejoras para eficientizar la logística electoral, lo que se maximizó debido a que el nuevo Código Electoral brindaba mayor discrecionalidad para establecer los mecanismos necesarios para el ejercicio del sufragio, pues en su numeral 169 determinó que: “se votará en la forma y con los medios que para cada elección establezca el TSE”, con la condición de dictar el respectivo reglamento con al menos seis meses de antelación, el cual no puede ser variado de ninguna forma y debe ser puesto en conocimiento de los partidos políticos antes de su publicación.

Desde su inicio, la OCPE, posteriormente la DGRE, ha procurado no solo seguir aplicando las buenas prácticas identificadas de procesos anteriores, sino también implementar mejoras continuas a la logística electoral, por medio de recomendaciones al TSE sobre innovaciones para una mayor eficiencia en la organización del proceso. Dentro de las innovaciones, cabe mencionar el diseño de las papeletas, la forma de emitir el sufragio -marcando las papeletas con bolígrafo- y la valoración de opciones de votación mediante dispositivos electrónicos. También se eliminó el uso de tinta indeleble tanto para votar como en señal de haber votado para, en su lugar, establecer la obligación de que cada elector estampara su firma en el padrón registro con fotografía, a la par de su nombre; mejoras en la logística de transmisión de resultados: se pasó de reportar resultados únicamente por vía telefónica o incluso telegramas, a utilizar tecnología de fax, luego computadores portátiles o *laptops* que, posteriormente, se complementaron con teléfonos celulares para ingresar directamente al sistema los resultados registrados en actas elaboradas por las JRV; y se desarrollaron sistemas informáticos para facilitar la labor de programas como Asesores Electorales, Inscripción de Candidaturas y Acreditación de Fiscales, entre otros.

Las primeras elecciones municipales celebradas del 2002 al 2010 se llevaron a cabo en diciembre del mismo año en que se realizaron las elecciones presidenciales y legislativas, pero estas se caracterizaron por una muy baja participación electoral, que se atribuyó, entre otras causas, a la ausencia de financiamiento público, la separación de las elecciones de alcaldes de las de regidores y la fecha de las elecciones, que no era la más conveniente. Esto motivó una serie de reformas legales (Fernández, 2019) y mediante Ley 8611 de 2007, se modificó, entre otros, el artículo 14 del

Código Municipal con el objetivo de que la elección a nivel local se realizara dos años después de la elección presidencial y legislativa. Asimismo, ante un vacío legal en cuanto a la fecha de elección de regidurías, el 8 de febrero de 2008 el TSE interpretó que esta debía efectuarse junto con los demás cargos municipales, es decir, dos años después de la elección presidencial y que la elección conjunta de todos los cargos a nivel local sería a partir de la elección municipal del 7 de febrero de 2016. Por esa razón, la del 2010 sería la última elección de regidurías en conjunto con la presidencial y de diputaciones, lo que alteró el ciclo electoral de cuatro años para las regidurías que se eligieran en 2010. Por ello la resolución del TSE estableció que los cargos municipales electos en 2010, incluidos los regidores, tendrían por excepción, con el fin de compatibilizar ese ciclo, un mandato de casi seis años, pues concluiría en abril de 2016.

Por otra parte, el Código Electoral de 2009 reformó nuevamente el artículo 14 para que el último párrafo de ese numeral contemplara de manera clara que todos los cargos de elección popular a nivel municipal serían electos el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones presidenciales. Además, el capítulo relativo al régimen económico de los partidos políticos estableció el deber del Estado de contribuir con un monto equivalente al cero coma cero tres por ciento (0,03%) del producto interno bruto (PIB), para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal, siempre que cumplan los requisitos que la misma legislación establece para tener derecho a ello (artículo 91 del Código Electoral).

Por último, en lo que respecta a este período, cabe mencionar que de cara a los procesos de 2010 se contempló una inversión importante en el desarrollo de sistemas y herramientas informáticas para facilitar la labor de los programas electorales, por ejemplo, se adquirió un sistema de radiofrecuencia con el propósito de identificar el saco (tula) que contiene la documentación y el material electoral al momento de la carga para su distribución y a la hora de recibir el material electoral la noche de la elección. Esta sería la última vez que se contaría con cuatro años para organizar la siguiente elección, ya que a partir de 2014 se realizan las elecciones cada dos años.

3.3 2014, INICIO DE UN NUEVO CICLO ELECTORAL

El Código Electoral de 2009 incluyó la posibilidad de instalar JRV fuera del territorio de la república, con el objetivo de posibilitar el derecho al sufragio a las personas costarricenses en el extranjero, para la elección presidencial y consultas populares de orden nacional. Sin embargo, debido a que el nuevo Código empezó a regir poco antes de la convocatoria a elecciones de 2010, no fue posible implementar el voto en el extranjero en esas elecciones, y se postergó para las presidenciales de 2014.

En febrero de 2014 se llevó a cabo la primera experiencia de voto en el extranjero, para lo cual se instalaron 41 juntas receptoras de votos en los consulados que Costa Rica tenía en funcionamiento en 52 países. En esta ocasión el padrón de residentes en el extranjero cerró en 12 654 electores; sin embargo, esa cifra creció en las siguientes elecciones, de suerte que para la última elección presidencial hubo 50 833 costarricenses habilitados para votar en el extranjero, pero lamentablemente, en todos los casos se presentó un alto abstencionismo, sobre todo en la segunda ronda de elección presidencial, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

Padrón electoral voto en el extranjero, 2014-2022

Variable electoral	2014		2018		2022	
	Primera ronda	Segunda ronda	Primera ronda	Segunda ronda	Primera ronda	Segunda ronda
Países	41	40	42	42	42	41
Consulados	52	50	52	52	52	50
JRV	61	61	70	70	80	78
Personas funcionarias	51	43	16	6	11	7
Padrón	12 654	12 654	31 869	31 869	50 833	50 833
Votos emitidos	2771	1947	4431	4819	6299	5517
% Participación	21,9%	15,4%	13,9%	15,1%	12,4%	10,9%

Nota. Elaborada por el Departamento de Programas Electorales.

En 2014 se estimó necesario enviar funcionarios electorales a aquellos países donde el padrón superara los 50 electores, para colaborar en las juntas receptoras de votos instaladas fuera del país, pero ello se ha venido reduciendo consistentemente, gracias a la experiencia adquirida por el personal de los consulados y lecciones aprendidas en el proceso. Esto, por supuesto, impacta el costo asociado a la organización de elecciones fuera del país, cuya logística fue exitosa y eficiente tomando en cuenta lo invertido en su organización (Sobrado, 2015), que se fue racionalizando a pesar del crecimiento tan notable en el padrón electoral, por lo que el costo por cada elector en el exterior se redujo en un 57% aproximadamente (Castro, 2020), según el siguiente detalle⁶:

- Elección 2014: 84 958 703,00
- Elección 2018: 58 913 847,00
- Elección 2022: 62 611 920,00

⁶ Comprende gastos operativos, traslado de funcionarios y de material ida y regreso, contrataciones diversas y costo de la impresión de papeletas y del padrón registro según las cantidades correspondientes a las JRV en el extranjero.

De conformidad con las reformas introducidas a la legislación municipal y electoral, en febrero de 2014 solo se elegirían los cargos a la presidencia y diputaciones de la república. Por consiguiente, tales elecciones fueron menos complejas en cuanto a la inscripción de candidaturas e impresión de papeletas; ya que solo se eligieron 60 cargos (presidencia, dos vicepresidencias y 57 diputaciones), lo que requirió la producción de 8 tipos distintos de papeletas (una nacional y 7 provinciales), muy por debajo de las más de 500 producidas en la anterior municipal. Además, para esas elecciones, por primera vez, se adjudicó la impresión de papeletas a una imprenta privada, debido a que la Imprenta Nacional no contaba con la tecnología para numerar digitalmente las papeletas, entre otros factores.

En cuanto al tema de la integración de las JRV, se enfatizó en el reclutamiento y capacitación de auxiliares electorales para contar con la cantidad suficiente de personas capacitadas y comprometidas en el efectivo y óptimo funcionamiento de estos organismos electorales.

Se debe señalar que en las elecciones de 2014 se aplicaron por primera vez el principio de paridad y el mecanismo de alternancia de género en las nóminas de candidaturas, que si bien era una obligación establecida en el Código Electoral de 2009, no fue posible exigirlos en las elecciones de 2010 "... por cuanto, para la fecha de promulgación y entrada en vigencia de la reforma, ya se había producido un significativo avance del calendario electoral para esos comicios y algunos partidos políticos ya habían iniciado o concluido sus procesos de selección de candidaturas" (TSE, resolución 1724-E8-2019)⁷.

Otro aspecto novedoso de las elecciones de 2014 fue la implementación del segundo plan piloto de votación electrónica, proyecto en el que la DGRE, la Dirección de Estrategia Tecnológica, el Departamento de Programas Electorales y el Programa de Voto Costarricense en el Extranjero trabajaron en conjunto desde 2011 con el fin de implementarlo en la mayoría de JRV que se instalaran en el extranjero. No obstante, debido a atrasos en la adquisición del *hardware* y en el desarrollo del respectivo sistema informático, no fue posible realizar las respectivas pruebas y simulacros de la versión definitiva del sistema, razón por la cual la DGRE recomendó no ejecutar el plan piloto en el extranjero y, en su lugar, se realizó una prueba no vinculante en territorio nacional, aprobada por el TSE en diciembre de 2013.

La prueba se ejecutó en 8 centros de votación y participaron, voluntariamente, 2519 electores en las elecciones de febrero y 1289 en la segunda votación del 6 de abril de 2014. De acuerdo con las encuestas realizadas por el TSE a los ciudadanos que utilizaron el sistema, la calificación fue positiva, ya que el 82% indicó que el manejo de la urna electrónica les resultó muy fácil, al 16% fácil y solamente el 1% lo consideró difícil. El 73% señaló que la urna electrónica les generó mucha

⁷ Ver resoluciones de TSE: 3399-E8-2009, 3671-E8-2010 y 4303-E8-2010.

confianza, el 23% opinó que le da algo de confianza y el 4% señaló poca confianza. Finalmente, el 92% indicó que a futuro les gustaría que las elecciones se realizaran con urna electrónica. Si bien esos resultados alentaban la continuidad del proyecto, debido a factores presupuestarios y a la crisis fiscal, se decidió suspenderlo hasta que se contara con condiciones que garantizaran su viabilidad.

Dentro de las innovaciones tecnológicas implementadas en 2014 de manera exitosa, se encuentra la aplicación instalada en la página web del TSE para el cambio de domicilio electoral para que los electores que requerían votar en el extranjero realizaran el trámite desde cualquier parte del mundo llenando un formulario digital. También, se creó una herramienta web que permitió a la ciudadanía ubicar los centros de votación mediante mapas asociados con cada una de las personas y sus datos, incluyendo la información de los puestos a elegir, según su circunscripción, y puso a disposición la ficha programática de cada candidatura inscrita a fin de promover el voto razonado.

Por otra parte, se incorporan mejoras en el proceso de empaque de material electoral, utilizando una metodología de producción en línea. Asimismo, el sistema de radiofrecuencia adquirido por el TSE en 2010 se aprovechó no solo para identificar la tula al momento de la carga para su distribución y su reingreso a la institución, sino que el sistema verificó:

- La correspondencia del saco de tula-padrón registro-ruta desde el armado del saco en la bodega.
- El control de los sacos entregados por el personal de recolección de material electoral.
- El recibo de sacos (cantidad y procedencia) y la verificación de que dentro de estos se incluya el padrón registro.
- Ubicación de sacos y padrón registro (sala de escrutinio o bodegas de sacos).

Dentro de este contexto, debemos referir las mejoras al Programa de Transmisión de Datos, en el cual participan activamente el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Radiográfica Costarricense (Racsa)⁸, tales como la ampliación de centros de llamadas -comúnmente conocidos como *call centers*, que involucraron un total de 241 operadores, así como la utilización de dos nuevas plataformas llamadas mensajería USSD (mensajes de texto vía celular) y el IVR autoservicio, que funcionaron con la red de telefonía del ICE. Además, se incluyeron computadoras portátiles y *data card* en algunos centros de votación para garantizar la disponibilidad de múltiples medios de transmisión, y se contó con un nuevo visualizador de datos, que presentó de manera gráfica e interactiva los resultados de las elecciones.

⁸ Anteriormente también Correos de Costa Rica, cuando se utilizaban telegramas y fax para comunicar resultados de las juntas receptoras de votos.

En 2016 por primera vez se debían elegir todos los cargos a nivel local, 6069 en total; es decir, 1118 más (23%) que, en 2010, para los cuales 64 organizaciones políticas -incluidas 4 coaliciones- presentaron 34 449 candidaturas, lo que impactó su proceso de inscripción. Al final se inscribieron 31 880 y se denegaron 2569, que implicó el estudio y resolución de prácticamente un 100% más de candidatos respecto a las municipales de 2010, donde de 17 452, se inscribieron 15 862 y se denegaron 1590. De hecho, el proceso no pudo realizarse dentro del plazo previsto en el plan de implementación, que había estimado finalizar el 15 de diciembre de 2015, pero concluyó un mes después, el 15 de enero de 2016, desfase que puso en riesgo las siguientes etapas del proceso; sin embargo, se logró que el material electoral llegara a las juntas receptoras de votos en el plazo legal establecido.

Previendo la complejidad que significaba la elección de todos los cargos municipales en la misma fecha, se promovió la modernización del Sistema de Información Electoral a fin de contar con un sistema integral para la automatización del registro de partidos e inscripción de candidaturas. No obstante, la empresa adjudicataria incumplió la entrega del citado módulo, por lo que para la elección de 2016 se debió enfrentar la inscripción de candidaturas con el mismo sistema utilizado anteriormente que constaba de tres módulos diferentes que no se comunicaban entre sí: Sistema de Fiscalización de Asambleas Partidarias; Sistema de Asambleas y Candidaturas y la Ficha de Registro de Tomos de Partidos Políticos. Por tal razón, de cara a las siguientes elecciones, las direcciones del Registro Electoral y Estrategia Tecnológica se abocaron a trabajar de manera conjunta para contar con un sistema informático que integrara los diversos módulos que se utilizan en la inscripción de candidaturas, para facilitar la mayor parte de las tareas de verificación y comprobación de requisitos, a fin de mitigar los riesgos de errores y atrasos.

El proceso de impresión de papeletas también resultó complejo por la cantidad de circunscripciones electorales para elegir los cargos a nivel local. En 2010 debía producirse una papeleta distinta por cada cantón, pero a partir de 2016, dos más: una por cada distrito administrativo y otra adicional en donde exista un concejo municipal de distrito, los cuales hasta 2020 eran ocho. Por tal motivo, en 2010 debieron imprimirse 562 diseños diferentes y 650 en 2016, ya que siempre está en aumento la cantidad de distritos administrativos y últimamente de cantones.

Para las elecciones de 2016, la DGRE recomendó al TSE implementar un plan piloto para coordinar la labor entre los programas electorales de Transmisión de Datos y Asesores Electorales, según el cual en el cantón de Turrialba el asesor electoral sería el “encargado de zona de transmisión de datos” y debería seleccionar y reclutar a los encargados de realizar esa transmisión. Esto con el propósito de valorar si a futuro la labor logística del Programa de Transmisión de Datos se podría encargar a los asesores electorales para aprovechar la capacidad instalada en cada cantón sin duplicar esfuerzos y reducir los costos asociados al pago de viáticos y jornada extraordinaria. Esta iniciativa tuvo éxito, razón por la cual

en las siguientes elecciones se amplió a tal punto que en la elección de 2024 el programa de Transmisión de Datos solo se encargó de la logística relativa a la provincia de San José; en el resto del país esa labor fue realizada por el Programa de Asesores Electorales y se espera que en el próximo proceso este último asuma totalmente esa responsabilidad.

Lo anterior refleja la forma de trabajo de la administración electoral, que tiene en cuenta la importancia y lo delicado que resulta la organización de una elección, ya que cambios en etapas estratégicas de la logística del proceso no se realizan de manera abrupta, sino paulatina, probando, controlando y midiendo para estar seguros de que cada paso se dé en la dirección correcta, para incrementar los niveles de eficiencia, sin demeritar las garantías relativas al ejercicio del sufragio.

Otras innovaciones destacables incorporadas en las elecciones municipales de 2016 fueron:

- a) Modificaciones en el padrón registro con fotografía: se aumentó el tamaño de la hoja del padrón registro con fotografía y se le incluyeron dos secciones para la consolidación de los resultados finales de la elección.
- b) Instalación de dispositivos GPS en los vehículos de uso de los programas electorales, para mantener un estricto control del uso y custodia de las unidades móviles y la precarga de las rutas de distribución y recolección del material electoral.
- c) Mejoras en el material de apoyo para la población con alguna discapacidad.
- d) Aplicación informática de consulta del lugar de votación para dispositivos móviles.
- e) Mejoras en la plataforma electrónica de servicios para gestionar y firmar electrónicamente diferentes trámites, ya que integra los sistemas de Registro de Partidos Políticos e Inscripción de Candidaturas, Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales y Asesores Electorales.

Las herramientas indicadas constituyeron mejoras importantes en la logística del proceso electoral, que se revisan, actualizan y consolidan en la organización de las siguientes elecciones. Con base en esta metodología de trabajo, en 2018 se puso a disposición de la población con discapacidad auditiva y poblaciones indígenas una herramienta informática que permite traducir la información electoral al lenguaje LESCO y a lenguas indígenas; también el Programa de Empaque de Material se mejoró con un procedimiento denominado “preempaque” que permitió disminuir la cantidad de estaciones de trabajo y mejorar el control de calidad, al realizar el empaque en una sola línea de producción; y se desarrolló una aplicación (APP) para los dispositivos móviles utilizados para la transmisión de resultados provisionales, la cual facilitó el ingreso de los resultados, que mejoró los tiempos de captura y mitigó riesgos de error.

Por otra parte, en 2018 se realizaron ajustes al sistema de inscripción de candidaturas, ya que había que aplicar por primera vez la paridad en los encabezamientos de las nóminas provinciales de diputaciones, de forma tal que la diferencia en el número de listas encabezadas por mujeres y por hombres no fuera superior a uno, lo cual obliga a que, de las siete listas de candidatos, cuatro sean encabezadas por personas de un sexo y tres por personas del otro.

En febrero de 2020 por segunda vez se llevó a cabo la elección de todos los cargos a nivel local, pero aumentó la complejidad del proceso, pues participaron 18 agrupaciones más que en 2016 (86 en total), y se volvió a romper el récord de postulaciones con la presentación de 35 578 candidaturas, de las cuales se inscribieron 33 873. Pero al contar con el sistema informático denominado Módulo DRPP-SIE, no solo se agilizó la verificación de requisitos y se fortalecieron los controles, sino que también mejoró el tiempo de ejecución del programa y a diciembre de 2019 ya se tenían firmes la totalidad de candidaturas. Esto constituyó un acierto digno de reconocimiento para el personal involucrado en su desarrollo y pruebas funcionales.

Otro hito por resaltar es la impresión de papeletas que se realizó, por primera vez, mediante un sistema digital, que permitió eliminar subprocesos y mitigar los riesgos de error.

Para 2020, se destacan, también, las mejoras al formulario para la presentación de candidaturas vía web; y la adquisición de bandas transportadoras curvas que permitieron extender el trayecto de traslado de la tula desde el camión hasta la bodega, agilizando el proceso de descarga, y reduciendo el personal involucrado y su costo.

Las elecciones nacionales de 2022 se organizaron en un entorno de pandemia que obligaba a considerar una serie de previsiones para el resguardo de la salud, como privilegiar la utilización de herramientas digitales para la realización de actividades virtuales, con el objetivo de mitigar los riesgos de contagios. En este sentido y de acuerdo con un convenio suscrito entre el Instituto de Formación y Estudios en Democracia y las fundaciones Omar Dengo y Konrad Adenauer Stiftung, se puso a disposición de miembros de juntas electorales, auxiliares electorales y fiscales partidarios cursos virtuales y autogestionados para su capacitación. Asimismo, para la jornada electoral se adquirieron suministros para desinfección y limpieza, mascarillas y un dispositivo para colocar la cédula de identidad para evitar su manipulación por parte de los miembros de mesa. También se capacitó a asesores y delegados para coordinar el ingreso y estadía en los centros de votación a fin de evitar aglomeraciones, se sensibilizó y concientizó al electorado sobre el respeto de la distancia mínima entre personas. Además, se habilitó un medio digital de consulta para el padrón provisional de electores, que consistió en un anuncio con un código QR impreso mediante el cual se podía verificar el domicilio electoral.

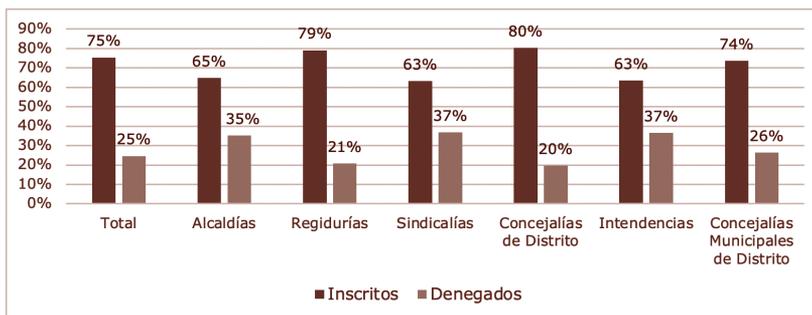
Finalmente, se destaca el uso de brazaletes como medio para identificar a los agentes electorales (fiscales, auxiliares electorales), cuyo diseño incluyó un código QR genérico que al ser escaneado permitía verificar en tiempo real la acreditación de esos agentes.

Para febrero de 2024 se realizó una nueva elección de autoridades municipales, que ha sido la más compleja de organizar debido al aumento en las circunscripciones, lo que tiene un efecto directo en la cantidad de puestos a elegir⁹. La única disminución fue en la cantidad de intendencias, pues como Monteverde se constituyó cantón, quedaron solo siete distritos administrativos con un concejo municipal de distrito. Por consiguiente, fue necesario producir 666 tipos de papeletas que en total englobaban 6212 cargos. Pese a contar con sistemas digitales de inscripción de candidaturas e impresión de papeletas, fue necesario hacer modificaciones al primero para incorporar el control de nuevos requisitos, pues una reforma legal, aprobada meses antes de la convocatoria, limitó la reelección indefinida en cargos municipales. Además, se requirió tomar las previsiones pertinentes para acreditar que en todos los casos se cumpliera con la paridad horizontal, requisito que por primera vez se aplicaría en elecciones municipales.

A pesar de que en 2024 participaron menos agrupaciones políticas (77 frente a 86 en el 2020), el número de candidaturas volvió a ser récord, ya que se presentaron 39 695, es decir, hubo un crecimiento del 5,6% respecto al 2020. Debido, principalmente, al requisito de paridad horizontal, se presentó un aumento significativo en la cantidad de candidaturas denegadas, que llegó a 9781, es decir, un 25% del total. La figura 1 muestra la relación entre candidaturas inscritas y denegadas por tipo de puesto.

Figura 1

Relación entre candidaturas inscritas y denegadas por puesto, elecciones municipales de 2024



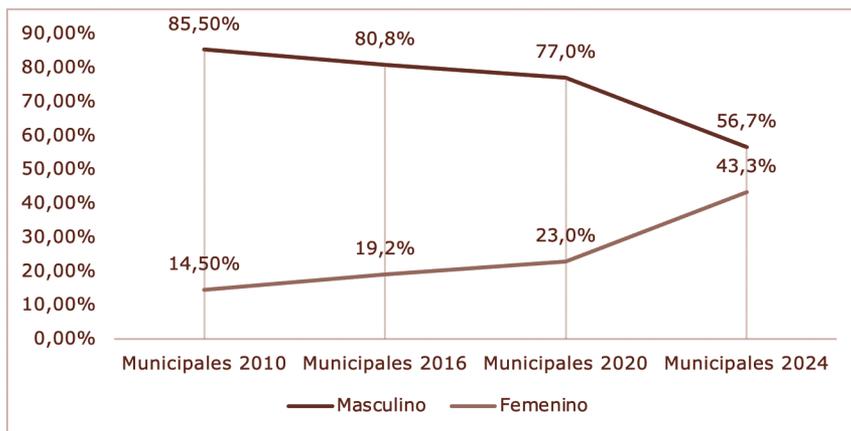
Nota. Elaborado por el Programa de Inscripción de Candidaturas, 2024

⁹ En 2016 fueron 81 cantones, 82 en 2020 y 84 en 2024; mientras que los distritos administrativos pasaron de 480 a 491.

La aplicación del mencionado requisito de paridad horizontal contribuyó a disminuir la brecha entre las candidaturas inscritas por género, sobre todo a nivel de alcaldías, tal como se había logrado en la elección de diputaciones, según se desprende de la figura 2.

Figura 2

Porcentaje de candidaturas a alcaldías inscritas por elección, según sexo



Nota. Elaborado por el Programa de Inscripción de Candidaturas, 2024

El rechazo, incluso de nóminas completas de candidaturas, generó un aumento en la cantidad de impugnaciones, por esa razón, hasta el 4 de enero de 2023 se logró la aprobación en firme de todas las candidaturas, que siempre representó una mejora respecto al plazo de conclusión de 2016¹⁰.

Dentro de las mejoras incorporadas en las elecciones de 2024, debemos señalar el envío de brazaletes de identificación de fiscales dentro de la tula, junto con el material electoral enviado a las JRV, a fin de controlar la entrega de estos distintivos el propio día de la elección. Además, se puso a disposición de la ciudadanía y las organizaciones partidarias la plataforma virtual de capacitación para fiscales de partidos políticos, en la que participaron 950 personas. Otra novedad fue el envío de aproximadamente 35 mil mensajes SMS a fiscales de partidos políticos con material audiovisual para su capacitación.

En lo que respecta al Programa de Transmisión de Datos, se extendió la logística a cargo de los asesores electorales a seis provincias, solo San José quedó a cargo del Programa de Transmisión. Además, por medio de mensajes SMS se remitió la *clave dicta* de códigos o claves de seguridad a 5037 auxiliares electorales encargados de transmitir el resultado de sus juntas, a los efectos de activar su usuario de captura, lo que sustituyó la impresión y distribución de la mayoría de los sobres lacrados.

¹⁰ Se presentaron 200 recursos contra resoluciones denegatorias dictadas por la DGRE (11% más respecto al 2020), de los cuales 127 apelaciones se elevaron ante el TSE (un 86% de incremento respecto al 2020), aunque solo 8 se declararon con lugar.

En las elecciones de 2024 se realizó nuevamente un plan piloto de votación por medio de dispositivos electrónicos en 499 JRV que involucró un universo de 320 207 electores, equivalente a un 10% del padrón nacional electoral. El proyecto se denominó papeleta única electrónica (PUE) y su utilización era obligatoria y vinculante, con la particularidad de que el dispositivo no registra ni almacena ningún voto (carece de memoria o capacidad instalada para ello), sino que el voto efectuado para los distintos cargos solo queda registrado en dicha papeleta electrónica, por eso se llamó única.

El referido sistema de votación es parte de un proyecto tendiente a facilitar las labores de los integrantes de las JRV. Debido al aumento en la cantidad de partidos políticos en las papeletas y a que cada vez más mesas son integradas únicamente por auxiliares electorales, se incrementó el tiempo para transmitir el resultado de la votación y los errores en el llenado de actas¹¹. Por lo que la citada herramienta tecnológica permitió a las juntas receptoras de votos llevar su labor de manera similar a lo que sucede en las segundas rondas de elección presidencial, en las que se facilita el proceso de cierre al ser una única papeleta con dos opciones. De esta forma, cuando el TSE dio a conocer el primer corte con resultados, este abarcó más del 80% de las juntas; antes de las 10 de la noche ya se sabía el resultado de más del 90% de mesas, y al final de la transmisión se había procesado el resultado de más del 99%. Es decir, que independientemente de la cantidad de cargos a elegir o partidos participantes, la papeleta única electrónica facilita la labor de cierre. De acuerdo con los datos, para las ocho de la noche, hora en que se darían a conocer los primeros resultados, se contaba con la información de más del 72% de las juntas consideradas en el proyecto PUE, mientras que en las restantes a esa hora se había procesado el resultado de poco más del 21%. Además, al cierre de la transmisión se procesó de manera correcta el resultado del 99,8% de las juntas en las que se implementó el proyecto PUE. Lo anterior se evidencia en la tabla 2.

¹¹ Por ejemplo, en 2022 al cierre de la jornada solo se pudo procesar el resultado del 89% de las juntas receptoras de votos, debido a errores, principalmente de suma.

Tabla 2

Resultados de cortes provisionales, elecciones municipales de 2024

Fecha corte	Hora corte	Papeleta única electrónica			Papeletas tradicionales		
		Procesadas	Acumuladas	%	Procesadas	Acumuladas	%
4/2/2024	19:58:11	362	362	72,5	1 263	1 263	21,2
4/2/2024	20:28:10	81	443	88,8	1 370	2 633	44,1
4/2/2024	20:38:46	8	451	90,4	490	3 123	52,3
4/2/2024	20:48:19	8	459	92,0	444	3 567	59,7
4/2/2024	20:58:10	10	469	94,0	419	3 986	66,8
4/2/2024	21:08:11	9	478	95,8	375	4 361	73,0
4/2/2024	21:18:11	10	488	97,8	310	4 671	78,2
4/2/2024	21:28:09	6	494	99,0	213	4 884	81,8
4/2/2024	21:38:09		494	99,0	188	5 072	85,0
4/2/2024	21:48:41		494	99,0	144	5 216	87,4
4/2/2024	21:58:28		494	99,0	132	5 348	89,6
4/2/2024	22:08:14		494	99,0	112	5 460	91,5
4/2/2024	22:18:07		494	99,0	8	5 542	92,8
4/2/2024	22:28:09		494	99,0	32	5 74	93,4
4/2/2024	22:38:09	2	496	99,4	49	5 623	94,2
4/2/2024	22:48:10	1	497	99,6	25	5 648	94,6
4/2/2024	22:58:46		497	99,6	14	5 662	94,8
4/2/2024	23:08:24		497	99,6	14	5 676	95,1
4/2/2024	23:18:15		497	99,6	7	5 683	95,2
4/2/2024	23:28:08		497	99,6	10	5 693	95,4
4/2/2024	23:38:08		497	99,6	11	5 704	95,5
4/2/2024	23:48:49	1	498	99,8	8	5 712	95,7
5/2/2024	00:01:58		498	99,8	10	5 722	95,8
5/2/2024	06:00:22		498	99,8	22	5 744	96,2
5/2/2024	12:00:36		498	99,8	83	5 827	97,6

Nota. Elaborado por el Programa de Transmisión de datos, 2024

Por otra parte, de acuerdo con la tabla 3, el índice de participación de quienes podían votar mediante papeleta única electrónica fue un 33,33%, mientras que en las restantes juntas fue de un 31,84%, por lo que la implementación de esta tecnología no afectó negativamente la participación.

Tabla 3*Índice de participación por forma de votación, elecciones municipales de 2024*

Tipo de votación	Electores	Participación	% Participación
Manual (tradicional)	3 250 600,00	1 035 078,00	31,84%
Papeleta única electrónica	320 207,00	106 720,00	33,33%
Total	3 570 807,00	1 141 798,00	31,98%

Nota. Elaborado con base en información brindada por la Sección de Ingeniería de Software.

Cabe destacar que un sondeo aplicado a electores que utilizaron la PUE reflejó que al 88,7% le resultó fácil votar; el 83,2% manifestó que prefiere este método de votación y el 79% indicó tener mucha confianza en el sistema. En lo que respecta a integrantes de las JRV, el 96,6% consideró fácil o muy fácil el uso del sistema y el 99,1% indicó que generó rapidez y agilidad en el proceso de conteo, cierre y transmisión de resultados. Lo anterior pone de manifiesto que la votación implementada mediante el sistema PUE fue exitosa y constituye una herramienta que facilita el trabajo de los integrantes de las mesas de votación. Además, es un sistema que permite conservar muchas de las características del voto tradicional, ya que son los integrantes de la JRV y no un sistema informático, quienes al final acreditan todos y cada uno de los votos emitidos, incluso con la potestad de anular aquellos que no llenen los requisitos para su validez.

4. COROLARIO

Siguiendo políticas de mejora continua, propias de procesos de gestión de calidad, el TSE en su dimensión de administración electoral ha venido implementando innovaciones para procurar mayor eficiencia en la organización de procesos electorarios, que es su desafío permanente.

Los cambios llevados a cabo a lo largo de 75 años han posibilitado que, sin menoscabo de la confianza y credibilidad de la ciudadanía en los resultados electorales y en la excelencia de la logística electoral, hayan aumentado los índices de eficiencia de acuerdo con el indicador del costo del voto por elector, uno de los más bajos de América Latina. No obstante, siempre hay que estar atentos y vigilantes a las amenazas que se ciernan sobre el sistema electoral, a los efectos de proponer e implementar las medidas de mitigación que resulten pertinentes para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de elegir y ser electos.

REFERENCIAS

- Castro Jiménez, D., Mora Izaguirre, C. y Zamora Rowe, A. (Ene.-jun., 2020). Voto en el exterior y la percepción de la población hacia este ejercicio democrático. *Revista de Derecho Electoral*, (29), 33-50. https://www.tse.go.cr/revista/art/29/castro_mora_zamora.pdf
- Código Electoral [CE]. Ley 1536 de 1952. 10 de diciembre de 1952 (Costa Rica).
- Código Electoral [CE]. Ley 8765 de 2009. 19 de agosto de 2009 (Costa Rica).
- Código Municipal. Ley 7794 de 1998. 27 de abril de 1998 (Costa Rica).
- Constitución Política de Costa Rica [Const]. Art. 95 inciso 3. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Echeverría Alfaro, J. J. (Ene.-jun., 2021). Trascendencia política de las elecciones municipales. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 1-2. https://tse.go.cr/revista/art/21/echeverria_alfaro.pdf
- Fernández Masís, H. (Ene.-jun., 2006). El proceso electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (1), 1-28. <https://tse.go.cr/revista/art/1/fernandez.pdf>.
- Fernández Masís, H. (Jul.-dic., 2010). Efectos de la promulgación de la Ley 8765 en el proceso electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (10), 1-55. https://tse.go.cr/revista/art/10/fernandez_masis.pdf
- Fernández Masís, H. (Ene.-jun., 2019). Elección de autoridades municipales en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 42-72. https://tse.go.cr/revista/art/27/fernandez_masis.pdf
- Ley 7653. Reforma al Código electoral del 10 de diciembre de 1996. Diario Oficial 246.
- Ley 8611. Reformas del Código Municipal del 12 de noviembre de 2007. Diario Oficial 225.
- Loaiza Gutiérrez, N. y Ross González, M. (1999). *El Tribunal Supremo de Elecciones: un compromiso con la democracia*. Tribunal Supremo de Elecciones.
- Murillo Montoya, C. (Ene.-jun., 2009). Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses. *Revista de Derecho Electoral*, (8), 1-25. https://tse.go.cr/revista/art/8/Murillo_Montoya.pdf
- Obregón Quesada, C. (2000). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

- Picado León, H. (Ene.-jun., 2008). La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 2-25. https://tse.go.cr/revista/art/5/picado_leon_num5.pdf
- Picado León, H. (Jul.-dic, 2008). Implicaciones jurídicas del sistema electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 1-39. <https://tse.go.cr/revista/art/6/PICADO.pdf>
- Picado León, H. (2018). *Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso*. Editorial IFED.
- Ramírez Moreira, O. (2010). Comportamiento del electorado costarricense. Elecciones del 2006. Editorial de la Universidad de Costa Rica https://tse.go.cr/pdf/varios/comportamiento_electorado_costarricense.pdf
- Sala Constitucional de Costa Rica. Resolución 2015-016070, 14 de octubre de 2015.
- Sala Constitucional de Costa Rica. Resolución 2023-002951, 8 de febrero de 2023.
- Sobrado González, L. A. (Jul.-dic, 2007). La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, (4), 1-12. https://tse.go.cr/revista/art/4/sobrado_num4.pdf
- Sobrado González, L. A. (Ene.-jun., 2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29. [https://tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez\(1\).pdf](https://tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez(1).pdf)
- Sobrado González, L. A. (2014). *Elecciones y democracia*. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, Fundación Konrad Adenauer.
- Sobrado González, L. A. (Ene.-jun., 2015). Singularidad de las elecciones costarricenses de 2014 y el reto que dejan planteado. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 342-356 https://tse.go.cr/revista/art/19/sobrado_gonzalez.pdf
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2000a). Sesión 17-2000 del 29 de febrero de 2000.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2000b). Sesión 34-2000 del 4 de mayo de 2000.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2001). Sesión 5-2011 del 16 de enero de 2001.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2001). Resolución 1734-E-2001; 24 de agosto de 2001.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2009). Sesión 088-2009, 3 de setiembre de 2009.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2013). Sesión 118-2013 del 24 de diciembre de 2013.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2014). *Protocolo proceso electoral costarricense accesible a las personas privadas de libertad* (4.ª edición). Editorial IFED. <https://tse.go.cr/pdf/normativa/protocolo-personas-privadas-libertad.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2016). Resolución 3603-E8-2016; 22 de mayo de 2016.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2019). Resolución 1724-E8-2019; 27 de febrero de 2019.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2023). Resolución 2910-E7-2023; 28 de abril de 2023.
- Vega Villalta, M. (2009). Memoria: sesenta años del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. <http://ride.tse.go.cr/handle/123456789/1577>

TSE: 75 AÑOS DE APORTES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Eugenia María Zamora Chavarría*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_4

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 21 de junio de 2024

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: Aporta un análisis de las acciones afirmativas realizadas por el Tribunal Supremo de Elecciones para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Puntualmente, centra el estudio en los ámbitos de registraduría civil, administración de los procesos electorales, la formación en democracia y la administración especializada de justicia.

Palabras clave: Derechos políticos / Participación política / Paridad política / Paridad horizontal / Equidad de género / Mujeres / Jurisprudencia electoral.

Abstract: The article presents an analysis of the affirmative actions taken by the Supreme Electoral Tribunal to guarantee the exercise of women's political-electoral rights. Particularly, the study focuses on the areas of civil registry, administration of electoral processes, training in democracy and the specialized administration of justice.

Key Words: Political rights / Political participation / Political parity / Horizontal parity / Gender equity.

* Costarricense, abogada, correo ezamora@tse.go.cr. Magistrada presidenta del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Licenciada en Derecho, Área de Derecho Público (1982) y notaria pública (1985) por la Universidad de Costa Rica. Magistri in Legibus (LI.M.) de la Harvard Law School (1983). Corredactora de los proyectos de *Ley de la Defensoría de los Habitantes* (1985), *Ley de Igualdad Real de la Mujer* (1988) y *Ley de la Jurisdicción Constitucional* (1988). Encargada asociada de Protección de Acnur-México (1983-84), viceministra de Justicia y Gracia (1986-87) y directora general del Instituto Interamericano del Niño de la Organización de Estados Americanos (Uruguay, 1988-1996).

1. INTRODUCCIÓN

La pensadora Mabel Thwaites (2004) argumenta que las instituciones son la cicatriz de un episodio traumático, disruptivo, desgarrador. Al llegar el fin de la primera mitad del siglo XX, con la promulgación de la actual Constitución Política, hubo un florecer de la institucionalidad costarricense que tuvo como antecedente inmediato el clivaje de 1948.

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) fue una de esas marcas indelebles que, al volver la vista atrás, nos recuerda que, al finalizar la guerra civil, como sociedad optamos por erigir un órgano constitucional que se encargara de organizar, vigilar y dirigir los actos relativos al sufragio. En el fondo, esa apuesta lo era para evitar que, de nuevo, se volviera a derramar sangre por pasiones políticas y por dudas sobre el resultado electoral.

Han pasado 75 años desde entonces, en los que la autoridad electoral costarricense ha gerenciado -con probado éxito- 18 comicios presidenciales (4 de ellos a dos rondas), 6 elecciones municipales y 1 referéndum. Por más de siete décadas la intervención del máximo organismo electoral ha permitido transiciones pacíficas del poder, pero no se ha quedado ahí; también, ha sido un actor preponderante, por intermedio de su jurisprudencia y su accionar en conquistas político-sociales que permitieron la profundización democrática en temas tan relevantes como la participación política de las mujeres.

En este artículo se hará un repaso por los principales aportes e intervenciones del TSE en esa temática. En los ámbitos de registraduría civil, de administración de los procesos electorales, de formación en democracia y de administración especializada de justicia, la institución ha tenido contribuciones significativas para el efectivo ejercicio de los derechos político-electorales de la mujer.

2. INSCRIPCIÓN COMO ELECTORAS Y DOCUMENTO PARA EMITIR EL SUFRAGIO

María Eugenia Vargas Solera, en la conmemoración de sus 100 años de vida, insistía en que era contradictorio que el Estado le hubiera extendido un diploma universitario (licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica) y que la nombrara la primera jueza del país sin reconocerle su condición ciudadana. En sus palabras:

Yo obtuve un puesto público sin ser ciudadana. Eso nunca lo entendí. La Constitución Política del 49 no se había dictado, así que todas las mujeres, por más profesionales que fuéramos, éramos simplemente habitantes de Costa Rica y no ciudadanas. Yo era notario público y no era ciudadana. No entiendo cómo pude hacer esas actividades legalmente sin ser ciudadana. (2022, párr. 3)

La discusión por el voto femenino en Costa Rica inició en la segunda mitad del siglo XIX. La explosión informativa con la aparición de diarios y noticias internacionales que daban cuenta de los movimientos sufragistas europeo y norteamericano alimentaron las discusiones acerca de la necesidad de que la mitad de la población no fuera excluida de las decisiones políticas solo por su género.

En la cronología de luchas por la ciudadanía femenina, realizada por Eugenia Rodríguez y José Joaquín Rodríguez, expresidente de la república, en un discurso sobre las necesarias reformas de la época (el 4 de junio de 1890) fue conteste en ligar los avances de la democracia con la incorporación de la mujer en la dinámica del voto. Puntualmente, el exmandatario reflexionó: “la mujer está dotada de iguales facultades y sentimientos que el hombre, y por tanto es tan capaz como él para ejercer sus derechos y tener justas y legítimas aspiraciones...” (Rodríguez, 2005, p. 695).

Ese planteamiento demoró casi sesenta años más en ser aceptado y, debe decirse, la decisión de la Asamblea Constituyente de 1949 (en la que se aprobó el voto femenino) no fue unánime. De los 45 representantes populares, 8 se opusieron férreamente a reconocer derechos políticos a las mujeres, basados en argumentos que develan estereotipos de género tales como: “Si se acuerda el voto femenino, ocurrirá que las madres van a abandonar a sus hijos, con los perjuicios familiares consiguientes” (Asamblea Nacional Constituyente, 1952, p. 349).

Incluso los constituyentes que estuvieron a favor (la gran mayoría) externaron posturas que dan cuenta de que se pensaba que se nos estaba dando una concesión (¡no un derecho!) y siempre haciéndose alusión a los roles socialmente asignados a nuestra condición de género. Por ejemplo, uno de los representantes señaló:

...la conducta y papel que le toca desempeñar a la mujer dentro del matrimonio, como guía espiritual y formadora del carácter de sus hijos. La tarea sublime de la madre es la de formar el carácter de los hijos, para que mañana sean ciudadanos íntegros ¿Cómo es posible -expresó- que a esa artífice maravillosa le neguemos el derecho de escoger el Mandatario para sus propios hijos? ¿Cómo es posible negarle a la mujer -a la madre costarricense- participación en la escogencia de los hombres que habrán de gobernar al país, si su misión fundamental es la de preparar ciudadanos aptos y honorables para la vida pública? (Asamblea Nacional Constituyente, 1952, p. 348)

El literato español Antonio Gala, en la voz de uno de sus personajes de la obra *El manuscrito carmesí*, hacía ver que “más que a sus padres, los hombres se parecen al tiempo en el que les tocó vivir” (1996, p. 30). Las apreciaciones dadas en el seno del órgano fundador de la Segunda República son reflejo de las dinámicas y valores sociales de la época, pese a los cuales, eso sí, triunfó la postura según la cual la ciudadanía (como conjunto de derechos y deberes políticos) debía universalizarse: los hombres y las mujeres costarricenses, mayores de edad, tendrían idénticas prerrogativas ciudadanas.

La primera acción que emprendió el TSE fue operacionalizar ese estatus de ciudadanas que se les había reconocido a las mujeres en el texto político fundamental de 1949. El Registro Civil, como reparto adscrito al citado tribunal (artículo 104 constitucional), debió incorporar -en el padrón electoral- a las costarricenses que habían adquirido capacidad de actuar (mayoría de edad); consecuentemente, se les expidió el documento que las identificaba como electoras.

La importancia de contar con esa credencial se remonta a la Ley de Elecciones de 1925, cuando se obligó normativamente al Registro Cívico¹ a expedir la “cédula personal”, cuya razón de ser era la de contar con un instrumento para identificar a la persona que se presentaba a la mesa de votación. Esa forma de acreditar la condición ciudadana llevó a que las mujeres fueran identificadas con cédula para participar activamente en la elección presidencial de 1953. La figura 1 muestra el formato de las primeras cédulas expedidas a mujeres.

Figura 1

Formado de cédula de identidad utilizado en 1952



Nota. Montero (2001, p. 22).

Importa recordar que la elección general de 1953 no fue el primer acto político-electoral en el que participaron las mujeres. El 30 de julio de 1950, se llevó a cabo el “Plebiscito de La Tigra y La Fortuna”, en el que quienes habitaban esos caseríos decidieron dejar de pertenecer al cantón San Ramón y se anexaron al cantón San Carlos; en esa consulta popular, votaron por vez primera las ciudadanas costarricenses de esos territorios, entre las que se reconoce a doña Bernarda Vásquez Méndez como la primera sufragante del país.

No se encuentra dentro del objeto competencial del Tribunal Supremo de Elecciones la organización de este tipo de consultas populares municipales; sin embargo, la Asamblea Legislativa, por Ley 1156 del 29 de abril de 1950, habilitó a ese órgano electoral para que “efectúe la convocatoria a elecciones, integre las Juntas Receptoras de Votos, fije las horas de apertura y cierre de las votaciones, plazo para verificar el escrutinio y emitir el fallo” (artículo 4, inciso b).

¹ Creado por Ricardo Jiménez Oreamuno como una forma de depurar la lista de electores. Esa acción se convertirá luego en una de las garantías permanentes de pureza del sufragio en nuestro país: un padrón electoral al día y con auditorías constantes.

Debe resaltarse que los magistrados electorales de entonces, al realizar el escrutinio definitivo de los votos -en la sesión n.º 268 del 4 de agosto de 1950- dejaron constancia del hito que significó el evento consultivo no por la materia sobre la que versaba, sino por la incorporación de las mujeres como electoras. En el texto del acta, concretamente en el artículo cuarto, se lee:

Se complace este Tribunal Supremo en hacer notar que las papeletas y los padrones se hallan en magnífico estado, **sobresaliendo el afán de los ciudadanos de ambos sexos, en esta elección histórica donde participó por vez primera la mujer** [resaltado añadido], de cumplir estrictamente [sic] con su deber cívico.

La lista de personas electoras, confeccionada por la autoridad electoral, estuvo integrada, en esa oportunidad, por 349 mujeres y 426 hombres, según la edición del Diario de Costa Rica del 30 de julio de 1950.

Siete décadas y media después, el padrón electoral se encuentra conformado, a mayo de 2024, por 1 808 002 hombres y 1 833 755 mujeres (TSE, 2024); todas personas ciudadanas habilitadas para votar y para postularse a los diversos cargos de elección popular. Correlativamente, portan su documento de identidad que les permite sufragar, pero, de gran importancia, les dota de una identidad, de ciudadanía plena, tal cual lo echaba de menos la exjueza Vargas Solera al inicio de su carrera profesional a comienzos de la década de 1940.

No puede dejarse de lado que, en esa labor de identificación, el TSE ha apostado por respetar la identidad de género, pues desde 2010 la toma de la fotografía del documento de identidad se hace respetando la imagen con la que se desea presentar la persona ante la sociedad (se reconoce la imagen de género autopercebido). Sobre esa línea, luego de la emisión de la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-24/17, se autorizó -en sede registral- el cambio de nombre por identidad de género de personas mayores de edad. Esas medidas han favorecido a un importante número de mujeres trans.

3. LAS MUJERES CANDIDATAS

Con el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en la Constitución de 1949, no solo se dotó de la capacidad de elegir: las mujeres, a partir de ese momento, podían presentarse para contender por cargos de elección popular. No obstante, esa habilitación legal no trajo aparejada la suficiente inclusión en las nóminas de las diversas fuerzas políticas; de hecho, pasaron casi ocho décadas para lograr una oferta política paritaria horizontal y verticalmente.

Aun así, los datos muestran cómo en los cargos titulares o de mayor visibilización (como lo son las alcaldías en los gobiernos locales) la segunda mitad del siglo XX mantuvo un comportamiento de postulación según el cual lo que predominó fue la colocación de hombres en los primeros lugares o techos de las papeletas. Esa tendencia se revirtió gracias al derecho y su componente coercitivo: primero las cuotas, seguidas por el principio de paridad han permitido que las mujeres tengan hoy espacios en las papeletas en igual proporción que los hombres.

En los comicios diputadiles de 1953, si se observa la conformación de listas de candidaturas de San José -como provincia capital- se tiene que, de 80 postulaciones a los cargos titulares, solo 5 correspondieron a mujeres y estas fueron colocadas, por lo común, a partir del tercer puesto. De ellas, resultaron electas María Teresa Obregón Zamora y Ana Rosa Chacón González, dupla a la que se le sumó, por la provincia Alajuela, Estela Quesada Alvarado, quienes se convirtieron en las primeras tres parlamentarias de nuestro país (TSE, 1953).

Es curioso que, en el caso de doña Estela Quesada Alvarado, ella fue la única mujer que se nominó en la provincia y, además, encabezó la papeleta de su partido, aspectos que refuerzan el carácter excepcional que tenían las candidaturas femeninas en la época. Sobre esa línea, debe subrayarse que de casi 200 candidaturas, solo 6 correspondieron a mujeres; la presencia femenina en las papeletas, en la primera votación en la que podíamos ser candidatas, rondó apenas el 3%.

Como se puede visualizar en la figura 2 en la papeleta de la citada provincia Alajuela, en 1949 se nos dieron los derechos políticos plenos, pero la cultura apenas empezaba a entendernos como electoras, sin que el pensarnos como gobernantes, en pie de igualdad con los hombres, estuviera siquiera en el horizonte.

Figura 2

Papeleta elecciones de diputaciones en la provincia de Alajuela, 1953

REPUBLICA DE COSTA RICA		PROVINCIA LAJUELA	
ELECCIONES PARA DIPUTADOS 1953-1958			
PARTIDO DEMOCRATA	PARTIDO PROGRESISTA INDEPENDIENTE	PARTIDO UNION NACIONAL	PARTIDO LIBERACION NACIONAL
VOTO para Diputados		VOTO para Diputados	
Propietarios:	Propietarios:	Propietarios:	Propietarios:
Oscar Chavarría Poll Alfredo Alfaro Sotela Alberto Lizano Hernández Ernesto Esquivel Herrera Inocente Hidalgo Quesada Gerardo Rodríguez Murillo Luis Rojas Rojas Hugo Rodríguez Rodríguez	Ovidio Salazar Salazar Ramón Alvarado Rojas Abelardo Delgado Alvarez Mannel Antonio Soto Barrantes Amado Vega Alpízar Ricardo Avila Picado Buenaventura Méndez García Miguel Quirós Ovidio	Julio César Ovares Arias Manuel Antonio Quesada Ulate Otto Eduardo Kopper Vega Joaquín Monge Ramírez Juan Bautista Solís Rodríguez Juan Chaves Gómez Calixto Pacheco Rodríguez Vicente Rojas Rojas	Estela Quesada Alvarado Luis Ramírez Villalobos Edgar Mora García Enrique Vega Maroto Roberto Quirós Quirós Faljo Quesada Fernández Crisanto González Rodríguez Miguel Angel Rodríguez González
Suplentes:	Suplentes:	Suplentes:	Suplentes:
Rafael Angel García Campos Joaquín Fernández Sagot	Mannel de Jesús Gutiérrez Zamora Abel Rodríguez Vargas	Luis Alberto López Gutiérrez José Joaquín Durán Valverde	Rafael Angel Chaves Soto Guillermo Fernández Mora

Nota. Colección TSE.

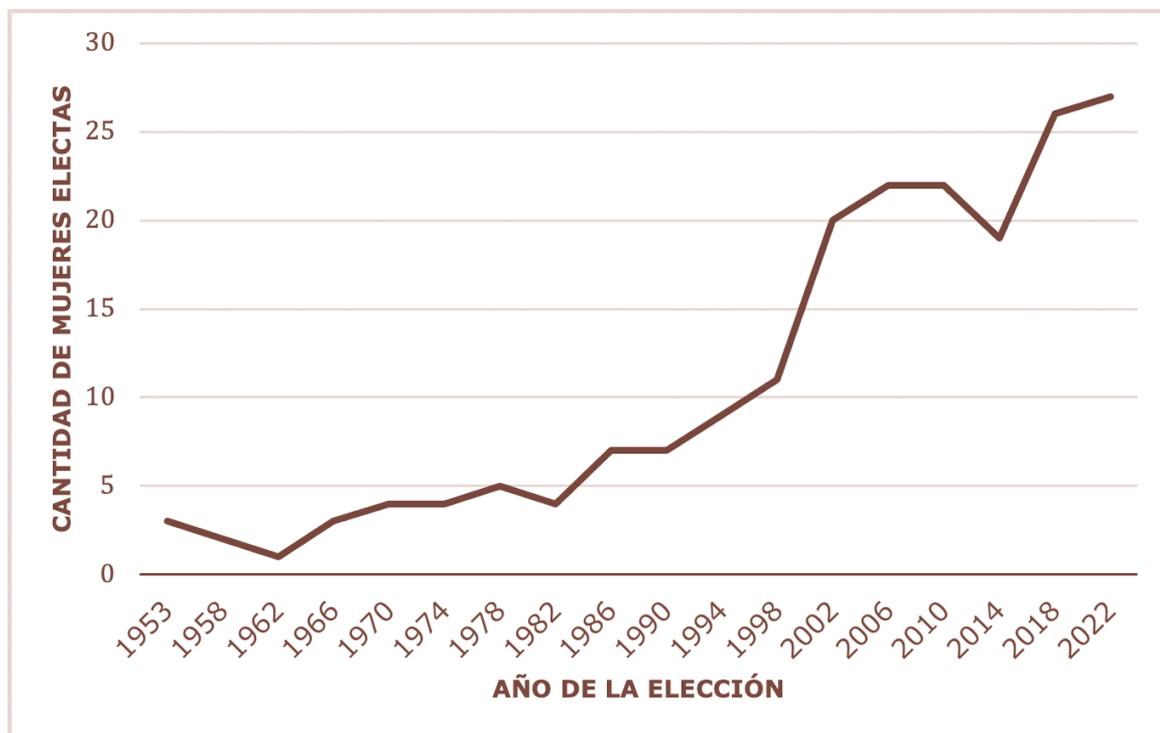
En el plano municipal ocurrió lo mismo. Al revisarse las declaratorias de elección de regidurías y sindicaturas para el período 1953-1958, se identifica una predominancia casi absoluta de los hombres en los puestos de representación; independientemente de si se trata de los cargos titulares o de las suplencias, el número de mujeres al frente de las estructuras de mando de los gobiernos locales fue muy modesto. Si se toman en cuenta todos los concejos municipales de la época, el número de edilas no sobrepasa las 15.

Esa tendencia se mantuvo casi sin cambios hasta entrada la segunda década del siglo XXI. Podría creerse que conforme la sociedad iba comprendiendo que las mujeres, por su condición de tales, no debían ser excluidas del ámbito político, pues (como lo señalan los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos) somos iguales en dignidad que los hombres, la presencia femenina en los órganos de gobierno nacional y local iría creciendo paulatinamente; empero, eso no fue así.

La figura 3 presenta cómo la cantidad de mujeres diputadas se mantuvo por debajo de 10 (menos de un 20% del total de miembros del plenario legislativo) durante casi cincuenta años, cifra que empezó a crecer con las dos decisiones legislativas que se adelantaron líneas atrás: cuotas y paridad.

Figura 3

Cantidad de mujeres electas diputadas por proceso electoral



Nota. Elaborado con base en las declaratorias de elección (www.tse.go.cr).

En las postrimerías de la penúltima década del siglo pasado, se presentó el proyecto de ley denominado Ley de Igualdad Real de la Mujer, texto en el que se proponía que “Para las cinco elecciones nacionales y generales siguientes las nóminas para los puestos de elección popular ... deberán contener un número de hombres y de mujeres proporcional al número de hombres y de mujeres inscritos en el padrón ...” (Asamblea Legislativa, 1988, pp. 3-4). De haberse promulgado tal cual esa norma, Costa Rica se hubiera convertido en uno de los primeros países del mundo con paridad, puesto que para la elección de 1990 (comicios inmediatos siguientes a la presentación de la iniciativa) la lista de personas electoras estaba conformada por 848 728 hombres y 843 322 mujeres (TSE, 2022, p. 11). Puesto de otro modo, para las referidas elecciones de 1990, las mujeres representaban un 49,8% del padrón electoral, por lo que las agrupaciones políticas hubieran tenido que integrar su oferta política con igual número de hombres y de mujeres.

Esa y otras normas vinculadas con la participación política de las mujeres fueron eliminadas de la *lege ferenda*, la cual, valga decir, fue rebautizada “Ley de promoción de la igualdad social de la mujer”, atemperándose el sentido original de la propuesta: igualdad en todos los ámbitos para las mujeres.

Fue preciso esperar un lustro más para que, dentro de un paquete de reformas al Código Electoral de entonces, se introdujera la cuota del 40%. En 1996, por Ley 7653, se ordenó a los partidos políticos que incluyeran en sus papeletas -al menos- una cantidad de mujeres equivalente al citado porcentaje. Como se repasará en el acápite dedicado a la justicia electoral, esa medida debió ser suplementada con criterios jurisprudenciales que le dieran una vigencia real, en tanto las agrupaciones, al inicio, solo cumplieron formalmente con el mandato legal: colocaron a las mujeres en los últimos lugares de sus listas donde no resultarían electas, pero para el proceso de inscripción de las nóminas sí se cumplía con el 40% de presencia femenina en la forrea política.

Con todo, esa acción afirmativa y la forma de aplicarla (según los precedentes del TSE) es el motivo por el cual, entre la elección de 1998 y los comicios de 2002, el número de mujeres parlamentarias se duplica y mantiene su tendencia al alza, con excepción de las votaciones de 2014, cuando se dio un descenso en la cantidad de diputadas electas. Eso sí, esa caída se debe a otros factores intervinientes en la asignación de escaños, como el número de partidos que acceden a un puesto en el órgano parlamentario por resto mayor².

Debe decirse que el compromiso de la autoridad electoral con el principio de igualdad por sexo en la fase de postulación no acabó con la verificación del cumplimiento de la cuota y con la emisión de pautas jurisprudenciales para evitar que fuera eludida; en 2001, el TSE presentó un proyecto de reforma integral al Código Electoral, propuesta en la que se incluía la paridad en sus múltiples dimensiones. Tras casi una década de discusión y con varios ajustes, la Asamblea Legislativa, en setiembre de 2009, promulgó la Ley 8765: un nuevo Código Electoral. En ese cuerpo normativo, específicamente en su artículo 2, se positivizó el principio de igualdad y no discriminación en la participación política por género.

² Para mayor detalle sobre este aspecto, se puede consultar el artículo de Brenes y Picado (2014).

Esa igualdad se operacionaliza en el principio de paridad y el mecanismo de alternancia, con base en los cuales las listas de candidaturas deben estar integradas por igual número de hombres y de mujeres; adicionalmente, deben conformarse las papeletas de manera intercalada: hombre-mujer-hombre-mujer o a la inversa.

La puesta a prueba de ese nuevo paradigma fue la elección diputadil de 2014³, evento comicial en el que, como se dijo, más bien el número de mujeres en la Asamblea Legislativa disminuyó; la explicación de ese fenómeno puede verse, en extenso, en el artículo “Evaluando la paridad y la alternancia” de Brenes y Picado (2014). Los autores concluyen que, en mucho, el sistema de cuotas se había comportado como uno de paridad por las particularidades del sistema de partidos; sin embargo, las variaciones en el comportamiento del electorado (que incidió en cómo se adjudicaron los escaños) tuvo efectos moduladores sobre los alcances de la paridad.

Sin perjuicio de ello, lo relevante es que casi en paralelo se dio una discusión acerca de si el principio de paridad aplicaba solo dentro de cada nómina (paridad vertical) o si también obligaba a tener encabezamientos (primeros lugares de las listas) con igual número de mujeres y de hombres. La tesis sostenida por el TSE entre 2010 y 2015, según lo consignado expresamente en las actas legislativas, fue que las personas legisladoras habían descartado expresamente la paridad, por lo que la fijación del sexo de los encabezamientos quedaba librada a la autodeterminación partidaria y no se fijaba ningún mínimo de presencia femenina en los “techos” de las papeletas (ver, entre otras, la resolución n.º 3671-E8-2010).

Esa línea resolutive fue impugnada -ante la jurisdicción constitucional- en 2015, mismo año en el que las juezas y jueces constitucionales consideraron que, independientemente de las discusiones legislativas sobre el particular, el anteriormente citado artículo 2 del Código Electoral sí obligaba a la paridad horizontal (voto de la Sala Constitucional n.º 16070-15). Esa sentencia fue el principal insumo jurídico para que el TSE variara su postura y, en la resolución n.º 3603-E8-2016, interpretó que: “...la paridad de las nóminas a candidatos a diputados no solo obliga a los partidos a integrar cada lista provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas provinciales...”.

El resultado práctico de ese cambio de criterio fue que, para la elección de 2018, los partidos inscritos a escala nacional presentaron sus nóminas con igual cantidad de hombres y de mujeres, intercalados por sexo y con encabezamientos igualmente paritarios: en cuatro listas provinciales el primer lugar correspondía a un sexo y en las tres restantes al otro. Consecuentemente, como se vio en la figura 3, se logró la elección de 26 diputadas, un 45,6% del total de miembros de la Asamblea Legislativa.

En el terreno municipal, el panorama fue muy similar. La magistratura electoral en la resolución interpretativa n.º 1724-E8-2019 consideró -por mayoría- que la paridad horizontal era aplicable solo a las regidurías, concejalías y concejalías municipales de distrito, como cargos plurinominales de los gobiernos locales. En los puestos uninominales (alcaldías, sindicaturas e intendencias) se descartó la exigibilidad

³ En los comicios de 2010 la aplicación de la paridad fue optativa, puesto que, para la entrada en vigor del Código Electoral (setiembre de 2009), varios partidos ya tenían conformadas sus nóminas.

del referido tipo de paridad. Nuevamente, un grupo de mujeres accionó ante la justicia constitucional y, cuatro años después, la Sala Constitucional determinó que la paridad horizontal debía aplicarse a los cargos de elección popular del ramo ejecutivo de las municipalidades (sentencia n.º 2023-002951).

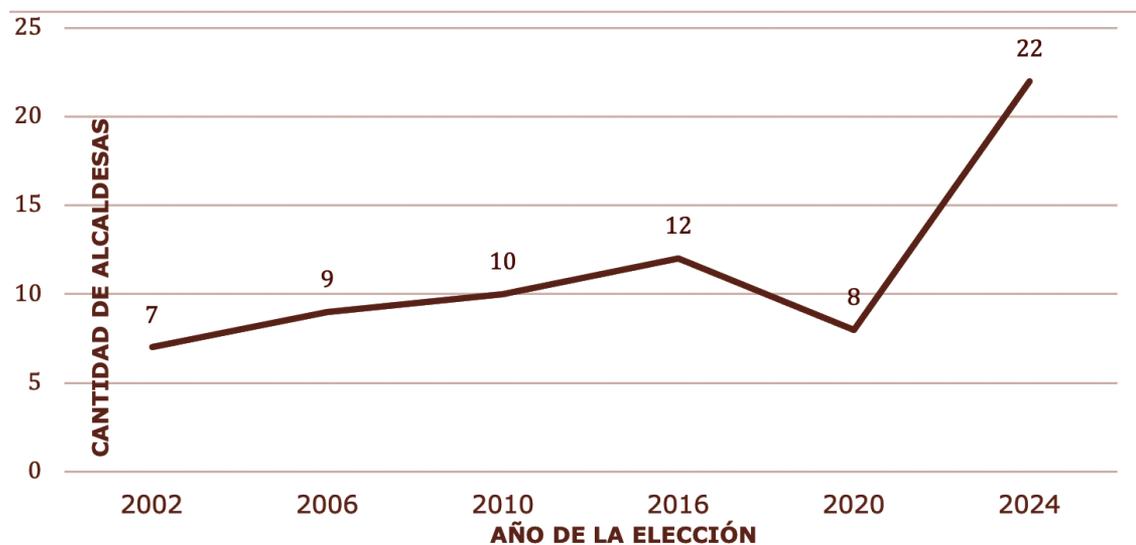
La decisión de las magistradas y de los magistrados constitucionales fue histórica: más allá de que, de seguro, el juicio de constitucionalidad se basó en los elementos del expediente y los alegatos de las partes, lo cierto es que Costa Rica migró, con ese precedente, a un sistema de nominación paritario en todos los niveles y tipos de cargos, que no tiene parangón en la región. Para operacionalizar ese pronunciamiento, el TSE emitió las resoluciones números 1330-E8-2023 y 2910-E7-2023, en las que se establecieron los preceptos que rigieron la inscripción de candidaturas de las elecciones municipales de febrero de 2024, etapa en la que, por vez primera en más de doscientos años de independencia, se registró un número de candidatas casi igual al número de candidatos.

Según los datos del Programa de Inscripción de Candidaturas, para las elecciones municipales de 2024, del total de 25 625 candidaturas, 12 763 fueron postulaciones femeninas y 12 862 nominaciones masculinas. En términos relativos, del universo de personas ciudadanas que compitieron por un cargo municipal de elección popular 49,8% fueron mujeres.

Ese hito se reflejó en un considerable aumento de mujeres alcaldesas. Hoy una cuarta parte de las municipalidades son gobernadas, desde la alcaldía, por mujeres. Es claro que este número aún es bajo, pero no puede dejarse de lado que la paridad se evalúa en la postulación y no en la fase de declaratoria de ganadores; por ello, corresponde seguir profundizando en los esfuerzos por promover una cultura democrática en la que haya una evaluación seria de las propuestas y que las personas ciudadanas no descarten, por sesgos de género, una candidatura solo por ser mujer. La evolución de las mujeres en las alcaldías se puede observar en la figura 4.

Figura 4

Cantidad de alcaldesas electas según año de la elección



Nota. Elaborado con base en las declaratorias de elección (www.tse.go.cr).

La ciudadanía, como insistimos líneas antes, es el conjunto de derechos y deberes políticos que tiene toda persona costarricense mayor de dieciocho años. Lastimosamente, no basta con que un texto reconozca tal dignidad ciudadana, es necesario que la cultura política nacional reconozca que las mujeres son, como lo apuntaba Flores (2000), *ni histéricas, ni reinas... ciudadanas* con la facultad de elegir y con las plenas capacidades para ser electas y desempeñar efectivamente los puestos.

4. LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La producción de normas en favor de los incuestionables derechos de las mujeres es fundamental. En sistemas jurídicos como el costarricense, heredero de la tradición continental, la fuente escrita es la base de la aplicación del derecho. No obstante, los preceptos requieren de personas operadoras que los apliquen a casos concretos, puesto que, como lo señala el conocido aforismo anglosajón, “donde no hay remedio, no hay derecho” (*Where there is no remedy, there is no right*).

El TSE se ha preocupado, principalmente en las últimas tres décadas, por potenciar la participación política de las mujeres con resoluciones que, además del marco regulatorio interno, consideran el parámetro convencional; puntualmente, en no pocos casos, se han invocado los principales instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres.

En 2009, por vez primera, una resolución de la magistratura electoral invoca la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), momento en el que se inaugura una lógica argumentativa favorable a incluir normas supranacionales en la resolución de asuntos vinculados con las prerrogativas ciudadanas de candidatas y autoridades. En la opinión consultiva n.º **3399-E8-2009, la autoridad electoral patria consideró que:**

La CEDAW, partiendo de la desigualdad existente entre hombres y mujeres en todos los campos, incluido el político, introduce por primera vez la obligatoriedad de los Estados Parte de adoptar medidas legislativas de compensación de esa desigualdad; es decir, acciones afirmativas que permitan eliminar las brechas de desigualdad señaladas.

En similar sentido, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como Convención de Belem do Pará, ha sido otro de los instrumentos internacionales utilizados para resolver casos vinculados con hechos de presunta violencia contra las mujeres en la política.

Esa sensibilidad en el abordaje de los asuntos, que podría ser el inicio del camino para lograr una perspectiva de género en la jurisprudencia electoral, se ha ido asentando por los cambios en la legislación (como la introducción de la paridad y la penalización de la violencia política en la Ley 10235) y por la expertiz en estos temas que, cada vez con mayor frecuencia, muestran las personas integrantes del TSE.

Sin perjuicio de ello, no puede dejarse de lado que los órganos del Estado están insertos en una trama sociocultural más amplia que influye sobre ellos a través de las visiones de mundo de quienes actúan la autoridad. Las personas funcionarias son parte de la sociedad, por lo que no es extraño que porten consigo prejuicios que se manifiestan en sus decisiones.

En el pasado, las decisiones del TSE no estuvieron exentas de sesgos y estereotipos de género, pues, como se decía, la estructura pública se yergue sobre los valores de la sociedad que debe ordenar. Por ejemplo, durante las décadas de 1960 y 1970, la magistratura electoral consideró que la prohibición absoluta de participación política que aplica a ciertas personas servidoras públicas obligaba a que la cónyuge de los funcionarios afectos a tal restricción mantuviera también un comportamiento políticamente neutral. En el artículo noveno del acta 3442 del 18 de noviembre de 1965, el Tribunal Supremo de Elecciones acordó:

El señor Sub-Inspector de Hacienda Fiscal de Peshurt, La Estrella, Limón, informa que él tiene su residencia en ese lugar, pero que tiene su hogar en Siquirres y que de vez en cuando lo visita; que su señora esposa ha puesto en la casa una bandera y retrato del candidato político de su agrado, por lo que consulta si ella puede o no [sic] colocar propaganda política en su residencia en donde trabaja, pues ella alega que él no vive en Siquirres.

Contestar: Por regla general es el marido el Jefe de la casa; si en la de un empleado obligado a no hacer ostentación de partidismo político, se colocan insignias de un partido, no habría razón suficiente para estimar que esa ostentación de partidismo no corresponda al Jefe de la casa.

El fundamento para la decisión muestra, como se adelantaba, sesgos de género que, a su vez, se afincaban en percepciones sociales de la época. Esos razonamientos fueron perdiendo terreno con el tiempo hasta llegar a una profusa producción jurisprudencial que, como se indicó, hoy toma en cuenta el parámetro de convencionalidad y los derechos humanos de las mujeres.

En otros espacios nos hemos referido a los aportes de las sentencias electorales en este tópico (Zamora, 2022), tarea a la que se han dedicado otros como Sobrado (2012); por tal motivo, seguidamente se hará un muy breve resumen, por tema, de cómo los precedentes del TSE han favorecido que las mujeres tengan más y mejores condiciones de participación política.

- Cumplimiento efectivo de la cuota. En la elección de 1998, los partidos debían integrar sus nóminas con, al menos, un 40% de mujeres, lo cual cumplieron colocándolas en los últimos lugares de las listas. Ante ello, el TSE, en la resolución n.º 1863 de 1999, señaló que el citado porcentaje se evaluaría en los “puestos elegibles”, concepto que fue aclarado en la sentencia n.º 2837 de 1999 (cargo elegible se debe entender según el histórico de plazas que ha ganado el partido a lo largo del tiempo). De otra parte, en el precedente n.º 804-E-2000, se aclaró que el citado 40% se debía cumplir tanto en las postulaciones titulares como en las suplencias. En este mismo tema, los fallos números 918-E-2000 y 1543-E-2001 profundizaron en los alcances del criterio histórico e insistieron en que la inobservancia de la cuota acarrearía el rechazo de todas las candidaturas presentadas.
- Pese a que estas son las resoluciones emitidas por las juezas y jueces electorales en punto a la cuota, lo cierto es que, en acuerdos de sesión (como el adoptado en el artículo 2 de la sesión n.º 11063 del 14 de enero de 1997), ya se había ido perfilando cómo la autoridad electoral no permitiría que se inobservara la cuota incorporada en 1996.
- Capacitación paritaria. El TSE definió que, como parte de los requisitos para reconocer un gasto de capacitación reembolsable contra la contribución del Estado, debía acreditarse que la actividad formativa tuvo una invitación paritaria. Las excepciones a ello fueron fijadas en las resoluciones números 1677-E8-2012 y 5078-E8-2012, en las que se estableció que igualmente se reembolsaría la erogación si la convocatoria al evento fue abierta; si se hizo un llamado paritario, aunque se presentaran más personas de un sexo que de otro o si, por el contenido de la actividad, correspondía la asistencia a personas de solo un sexo.
- La participación política igualitaria de la mujer, en los órganos de dirección política, se cumple con el estricto acatamiento del principio de paridad; en estos casos, la alternancia no es aplicable: el voto de los miembros de un comité ejecutivo, independientemente del puesto que desempeñen, tiene el mismo peso jurídico (sentencia n.º 6165-E8-2010).
- Integración de las nóminas, a la luz del principio de paridad y el mecanismo de alternancia, según tipo de cargo. El TSE, en el pronunciamiento n.º **3671-E8-2010**, estableció cómo debían integrarse las nóminas de los puestos uninominales, según el principio de paridad: **A) Presidencia:** el cargo titular puede corresponderle a cualquier sexo y en las vicepresidencias, al menos una debe ser del sexo opuesto; solo debe

cumplirse con paridad, pero no con alternancia (resolución n.º 4757-E8-2021). **B)** Alcaldía: puede postularse una persona de cualquier sexo, pero la candidatura a la primera vicealcaldía debe corresponder a una persona del sexo opuesto; en la segunda vicealcaldía puede nominarse a una persona de cualquier sexo. **C)** Sindicatura: la nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura suplente debe ocuparla el sexo opuesto. **D)** Intendencia: la nómina puede ser encabezada por cualquier sexo, pero la candidatura a viceintendencia debe corresponder a una persona del sexo opuesto.

- Paridad y alternancia en las nóminas. Como se explicitó en el apartado 3 (“Las mujeres candidatas”), todas las listas de candidaturas presentadas por las agrupaciones políticas deben cumplir con el principio de paridad tanto en su dimensión horizontal como en su lógica vertical (resoluciones números 3603-E8-2016, 1724-E8-2019 y 1330-E8-2023).
- Garantía de ejercicio efectivo del cargo. Hasta 2022, el TSE no declaró, en sentencia, la existencia de acciones que pudieran calificarse como violencia política contra las mujeres. Sin embargo, a partir de 2010, se empezaron a resolver recursos de amparo electoral en los que la vicealcaldía primera (por lo común ocupada por una mujer) sufría un menoscabo en el mandato que el pueblo le confirió: la persona titular de la alcaldía afectaba el núcleo de sus atribuciones. La imposibilidad de asignar tareas no acordes con la jerarquía del puesto, la obligada dotación de recursos humanos y materiales para el cumplimiento de las funciones y el reproche jurídico cuando se invisibilizaba a quien se desenvolvía en la citada vicealcaldía primera son pautas jurisprudenciales que han mejorado el ejercicio efectivo del cargo por parte de las mujeres (ver, entre otras, las sentencias números **4203-E1-2011**, 2382-E1-2013, 4885-E1-2014, 3803-E1-2017 y 2137-E1-2020).
- Violencia política. En mayo de 2022 entró a regir la *Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política*. En estos dos años, la jurisprudencia ha dado importantes orientaciones en punto a cuáles son las vías idóneas para denunciar actos que configuren ese tipo de violencia política, según la pretensión de las presuntas víctimas.

En la resolución n.º 0437-E1-2023, la autoridad electoral definió que la violencia contra las mujeres en la política acarrea tres tipos diferentes de responsabilidad que, a su vez, determinan el procedimiento por llevar a cabo:

a) Responsabilidad administrativa: cuando la persona denunciada es funcionaria pública, la gestión debe plantearse ante el órgano de la respectiva institución que ejerce la potestad disciplinaria, puesto que las sanciones por imponer serán las típicas en el régimen de servicio público (amonestación, suspensión sin goce de salario o despido sin responsabilidad patronal). Tratándose de denuncias contra funcionarios municipales de elección popular, corresponde la tramitación del asunto, por regla de principio, al concejo municipal, puesto que es el órgano encargado de realizar el procedimiento sancionatorio; solo si esa instancia considera que la falta amerita la cancelación de la credencial, una vez instruido el expediente, remitirá las diligencias al TSE.

b) Responsabilidad por violación a derechos fundamentales: La postura de la magistratura electoral, en este tema, se resume de la siguiente manera:

cuando la o las manifestaciones de violencia contra las mujeres funcionarias municipales de elección popular supongan un menoscabo en el ejercicio efectivo de su puesto o de sus derechos político-electorales una de las formas de juzgar esos actos lo es por intermedio de un recurso de amparo electoral; eso sí, como instituto tuitivo, la eventual sentencia estimatoria solo podrá disponer acciones para restituir el derecho conculcado y la reparación de los daños y perjuicios, no siendo este el proceso para, por ejemplo, decretar la cancelación de las credenciales de la persona ofensora... (TSE, resolución 0437-E1-2023)

c) Responsabilidad ético-política: Los órganos partidarios encargados de la disciplina interna tienen competencia para sancionar a personas correligionarias que realicen actos de violencia política contra las mujeres; esos correctivos pueden ser desde una amonestación hasta la expulsión de la agrupación, según la gravedad de la falta. Evidentemente, este procedimiento se lleva a cabo dentro de los partidos.

Otro aspecto importante del referido precedente es que la autoridad electoral, a la luz del catálogo de manifestaciones de violencia desarrollado en el artículo 5 de la Ley 10235, precisó cuáles de esas conductas son atendibles directamente por amparo electoral y cuáles, para ser conocidas en esa vía especial de tutela, requieren “enmarcarse en un contexto sistemático (reiterativo) de violencia” (TSE, resolución 0437-E1-2023). En concreto, el TSE indicó:

son amparables todas aquellas acciones u omisiones que, según la ley n.º 10.235, implican una manifestación de violencia política que incide negativamente en el ejercicio efectivo del cargo de representación; un ejemplo de esto se encuentra en los supuestos enunciados en los incisos a), b), c), e), g), i) y n) del artículo 5 de la referida legislación. Importa señalar que toda situación de violencia de género implica un ejercicio desmedido (o abuso) de poder, pero, a la inversa, no todo abuso de poder es una manifestación de violencia de género. (TSE, resolución 0437-E1-2023)

5. FORMACIÓN EN DEMOCRACIA

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) se crea en el Código Electoral vigente (aprobado, como se ha dicho, en setiembre de 2009); no obstante, el TSE -desde muchas décadas antes- ya tenía convenios con el Ministerio de Educación Pública (MEP) para coadyuvar en los procesos electorales estudiantiles que preparan a las nuevas generaciones para una ciudadanía activa.

La labor del IFED tiene una proyección mucho más amplia, pero es relevante recordar este programa, puesto que, como lo señala Gutiérrez: La población estudiantil ubica a los procesos electorales estudiantiles como un medio para el aprendizaje de valores democráticos; además, los reconocen como espacios ‘bonitos’ y de participación” (2017, p. 42). En esos intercambios con poblaciones jóvenes se ha

identificado que, por ejemplo, en las dinámicas de primaria las mujeres se postulan más y tienen un rol protagónico en la política estudiantil; por el contrario, en los niveles de secundaria, los hombres toman la batuta y son quienes -con frecuencia- obtienen los cargos.

Esa variación puede deberse, entre otros factores, a los cambios en la personalidad que ocurren en la adolescencia, así como los mandatos sociales y estereotipos de género que empiezan a pesar: la exposición al grupo de pares, las críticas sobre aspectos de la vida personal, entre otras. Total, como lo concluye Gutiérrez (2017), la cultura política electoral estudiantil se desarrolla en centros educativos permeados por el patriarcado y el adultocentrismo.

De otra parte, según los registros de asistencia del IFED, de 2011 a 2016 se vio un incremento exponencial de mujeres militantes de agrupaciones políticas que participaron en capacitaciones brindadas por la institución. En el primero de esos años asistieron a acciones formativas 57 mujeres, mientras que, cinco años después, lo hicieron 728; eso sí, debe resaltarse que la participación de hombres casi duplica esas cantidades: por cada dos hombres que asistieron a una actividad de capacitación en el citado lustro, solo acudió 1 mujer (TSE, 2023).

Ese panorama permite señalar que los partidos políticos siguen siendo espacios masculinos, donde la participación de las mujeres es dificultosa, con grandes obstáculos. Por ello, entre 2015 y 2016 se realizó un diagnóstico de necesidades específicas, el cual culminó con el proyecto de capacitación “Mujeres en Ruta” que se articuló sobre tres ejes: formación en la institucionalidad democrática, formación electoral y formación para la práctica política. Así, de 2017 a 2023 se llevaron a cabo 12 talleres específicos en los que las lideresas políticas recibieron herramientas para un adecuado ejercicio de su derecho de participación política (TSE, 2023).

Trasversalmente, los programas de capacitación sobre asambleas partidarias y procesos de selección de candidaturas han incluido, desde 2011, un contenido vinculado a la paridad y la alternancia, tópicos que también han sido desarrollados en actividades específicas cuando se ha dado una variación de las reglas: al emitirse las resoluciones de la Sala Constitucional y del TSE que operacionalizaron la paridad horizontal en diputaciones primero (2016) y en los cargos municipales después (TSE, 2023).

La aprobación de la ya mencionada Ley 10235 llevó a un intenso plan de divulgación que ha concitado varios foros y la generación de materiales didácticos que permitan comprender qué se entiende por violencia política contra las mujeres, cuál es la vía idónea según las pretensiones de la presunta víctima y cuáles han sido las líneas jurisprudenciales electorales sobre este doloroso fenómeno.

En todos estos procesos se ha contado con el invaluable aporte de aliados estratégicos de la cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones del sector público y personas expertas en los diversos campos. Esas sinergias han permitido la generación de, solo para citar un producto, “la Caja de herramientas para mujeres que se desempeñan en cargos públicos en gobiernos locales”.

El TSE es consciente de que parte fundamental para el ejercicio de los derechos es el empoderamiento a través de la formación continua y especializada; en ese camino, la formación en democracia que brinda la institución es clave para que las mujeres cuenten con las destrezas necesarias para desenvolverse en los cargos de elección y para integrar activamente las estructuras de sus partidos.

6. REFLEXIÓN FINAL

El reconocimiento de las mujeres como ciudadanas y la creación del TSE se dan en la Constitución Política de 1949; esa coincidencia no es casual. La Asamblea Constituyente fundó una arquitectura estatal y consolidó un núcleo duro de derechos que fueran las bases de una democracia sólida, capaz de sortear los embates que pudieran presentársele, robusta para no volver a los hechos que derivaron en la ruptura del orden constitucional en esa misma década.

La promulgación del texto normativo es solo el punto de partida, la sociedad debe ir incorporando esas pautas en su modo de vida; y, en los procesos de socialización, deben irse reproduciendo los valores ético-morales que se recogieron en la respectiva legislación. Fue difícil conquistar el derecho al voto femenino, pero más complejo ha sido que las mujeres sean entendidas como personas con capacidades plenas para asumir los más grandes retos de administración de la cosa pública.

Han pasado 75 años desde que fuimos incorporadas en las listas de electores, pero solo contamos 14 años desde que Costa Rica eligió a su primera presidenta de la república; tan solo hace poco más de una década fue designada la primera magistrada presidenta de la Corte Suprema de Justicia. Yo, al concluir de redactar estas líneas, me acerco al final de mi primer período como presidenta titular del TSE; han sido casi tres años al frente del órgano electoral, el último entre los poderes en elegir a una mujer para que le dirija.

El recorrido para alcanzar el reconocimiento pleno de nuestros derechos como humanas ha sido largo y arduo, quizás el trecho pendiente sea aún más extenso y dificultoso. Sin embargo, la autoridad electoral costarricense seguirá apoyando esa empresa.

Hoy hay importantes retos como la violencia contra las mujeres en redes sociales, ante la cual hemos reaccionado de manera contundente: ¡No podrán callarnos! Como lo reflexionaba en otro espacio (Zamora, 2022), las organizaciones de veeduría internacional, como la Organización de Estados Americanos (OEA), apuntan que “las mujeres siguen siendo blanco de ataques y discriminación, especialmente en redes sociales” (OEA, 2022, p. 13).

Debemos seguir incasablemente trabajando por una sociedad más inclusiva, tolerante y respetuosa, labor que es titánica en un contexto en el que crece la desigualdad, la pobreza, la violencia y los sentimientos de frustración. Pese a ello, tenemos un arma poderosa: la sororidad y el acompañamiento de aliados institucionales como el TSE; y siempre debemos tener presente que “la democracia o es paritaria, o no es democracia” (Aguirrezabal, 2021, p. 34), por lo que, si queremos seguir manteniendo el honroso

nombre de democracia plena, debemos continuar realizando acciones en pro del efectivo ejercicio de los derechos de participación política de las mujeres.

REFERENCIAS

- Aguirrezabal Quijera, I. (2021). *La democracia paritaria en América Latina: tres dimensiones explicativas*. Marcial Pons.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1988). Expediente n.º 10605. Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer.
- Asamblea Nacional Constituyente (1952). *Actas* (tomo II). Imprenta Nacional.
- Brenes Villalobos, D. y Picado León, H. (Jul.-dic., 2014). Evaluando la paridad y la alternancia. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 384-414.
- Código Electoral [CE]. Ley 8765 de 2009. 19 de agosto de 2009 (Costa Rica).
- Constitución Política de Costa Rica [Const]. Art. 104. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 18 de diciembre de 1979. Adoptada en San José, Costa Rica en 1986.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC24/17 Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo (24 de noviembre de 2017).
- Gala, A. (1996). *El manuscrito carmesí*. Planeta
- Gutiérrez Barboza, J. (Ene.-jun., 2017). La cultura política en centros educativos públicos de secundaria y su incidencia en la participación político electoral estudiantil. *Revista de Derecho Electoral*, (23), 33-54.
- Ley 1156 de 1950. Plebiscito de La Tigra y la Fortuna del 29 de abril de 1950. Colección de Leyes y Decretos. I Semestre
- Ley 7142 de 1990. Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. 26 de marzo. Diario Oficial 59.
- Ley 7653 de 1996. Reforma Código Electoral y Ley Orgánica de Tribunal Supremo de Elecciones. 23 de diciembre de 1996. Diario Oficial 246.
- Ley 10235 de 2022. Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política. 7 de mayo de 2022. Diario Oficial 90, Alcance 98.

- Montero Solano, R. (Comp.) (2001). Historia de la cédula de identidad. https://www.tse.go.cr/pdf/ifed/historia_cedula.pdf
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2022). Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA para la segunda vuelta en Costa Rica. <http://ride.tse.go.cr/handle/123456789/14557>
- Por primera vez en la historia del país hoy las mujeres ejercen el derecho al sufragio (30 de julio de 1950). *Diario de Costa Rica*.
- Rodríguez Sáenz, E. (2005). Las luchas por la ciudadanía femenina en Costa Rica. *Revista Diálogos*, 5(1-2), 695-722. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/6254/5956>
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia n.º 16070-15; 14 de octubre de 2015.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia n.º 2023-002951; 08 de febrero del 2023.
- Sobrado González, L. A. (Setiembre de 2012). La democracia partidaria en Costa Rica: aportes de la jurisprudencia electoral. *Mundo Electoral*, 5(15), 11-16.
- Thwaites Rey, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Prometeo Libros.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (1953). *Papeletas elecciones 1953-1958*. Tribunal Supremo de Elecciones.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2011-2023). *Informe de labores*. https://www.tse.go.cr/informes_labores.htm
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2022). *Elecciones en cifras 1953-2022*. Tribunal Supremo de Elecciones. <https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2024). *Movimientos padrón nacional electoral*. https://www.tse.go.cr/pdf/padron/sumaria_p.pdf
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta de la sesión n.º 268 del 4 de agosto de 1950.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta de la sesión n.º 3442 del 18 de noviembre de 1965.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta de la sesión n.º 11063 del 14 de enero de 1997.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 1863; 23 de setiembre de 1999.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 2837; 23 de setiembre de 1999.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 804-E-2000; 4 de mayo de 2000.

- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 918-E-2000; 4 de mayo de 2000.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 1543-E-2001; 24 de julio del 2001.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 3399-E8-2009; 22 de julio de 2009.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 3671-E8-2010; 13 de mayo de 2010.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 6165-E8-2010; 23 de setiembre de 2010.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 4203-E1-2011; 22 de agosto de 2011.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 1677-E8-2012; 23 de febrero de 2012.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 5078-E8- 2012; 4 de julio de 2012.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 2382-E1-2013; 13 de mayo de 2013.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 4885-E1-2014; 10 de diciembre de 2014.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 3603-E8-2016; 23 de mayo de 2016.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 3803-E1-2017; 20 de junio de 2017.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 1724-E8-2019; 27 de febrero de 2019.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 2137-E1-2020; 25 de marzo de 2020.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 4757-E8-2021; 21 de setiembre de 2021.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 0437-E1-2023; 20 de enero de 2023.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 1330-E8-2023; 6 de marzo de 2023.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 2910-E7-2023; 28 de abril de 2023.
- Vargas Solera, M. E. (2022). *La primera jueza del país dictó sentencia a favor de la mujer*. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/11/11/la-primera-jueza-del-pais-dicto-sentencia-a-favor-de-la-mujer/imprimir.html?empotrar=true&ruta=https%3A%2F%2Fwww.ucr.ac.cr%2Fnoticias%2F2022%2F11%2F11%2Fla-primera-jueza-del-pais-dicto-sentencia-a-favor-de-la-mujer>
- Zamora Chavarría, E.M. (2022). *Mujeres y derechos políticos electorales: Costa Rica 1988-2018* (segunda edición). Editorial IFED-TSE.

APRENDER A HABLAR, APRENDER A ESCUCHAR. ESBOZO DE LA EVOLUCIÓN DE LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Gustavo Román Jacobo*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_5

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 28 de junio de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: Describe cómo el proceso de comunicación del Tribunal Supremo de Elecciones pasa de hacer publicaciones esporádicas de avisos sobre el proceso electoral o de promoción del voto a convertirse en un proceso de asesoría estratégica, comunicacional y política para que el superior, el pleno de magistradas y magistrados adopten sus decisiones administrativas y jurisdiccionales.

Palabras clave: Comunicación organizacional / Comunicación política / Imagen / Toma de decisiones / Organismos electorales.

Abstract: The article describes how the communication process of the Supreme Electoral Tribunal goes from sporadic publications of notices about the electoral process or the promotion of the vote to become a process of strategic, communicational and political advice, so that the superior, the plenary of magistrates, adopt their administrative and jurisdictional decisions.

Key Words: Organizational communication / Political communication / Image / Decision making / Electoral bodies.

* Abogado, costarricense, correo electrónico gromanj@tse.go.cr. Director general de Estrategia y Gestión Político-Institucional del Tribunal Supremo de Elecciones. 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 Marketing, Consultoría y Comunicación Política por la Universidad de Santiago de Compostela y doctor 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 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

1. LA COMUNICACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES Y EL INTANGIBLE DE LA CREDIBILIDAD

La democracia liberal es el gobierno de la opinión pública. No hay otro sistema político en el que las percepciones y creencias de las personas sean tan determinantes. Es, en ese tanto, un sofisticado producto cultural desarrollado sobre la base de milenios de evolución humana, particularmente de aumento en nuestras destrezas de comunicación para la cooperación.

Hoy sabemos, gracias a los últimos estudios en otoacústica evolutiva, la relevancia fundamental que en nuestra evolución ha jugado la capacidad de escuchar. Si pudimos salir de la selva y luego de las cavernas, y componer hermosas sinfonías, viajar a la luna, construir sistemas de salud solidarios y establecer democracias liberales en las que se respete la dignidad humana, es, en muy buena medida, porque la transmisión de la potencia sonora permitida por el filtrado acústico de las estructuras óseas de nuestro oído externo y medio nos da a los humanos un ancho de banda un 43% más grande que el de los chimpancés.

En el marco de ese sistema político en el que la dimensión comunicacional es tan importante, a los organismos electorales les corresponde una función crucial: garantizar el derecho al sufragio de los ciudadanos. De importancia tan central que Ortega y Gasset afirmó: “La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien” (2008, pp. 313-314).

Ortega y Gasset acierta, pero también se equivoca. Acierta porque, dados los principios asumidos de soberanía popular (la fuente legítima del poder político es la voluntad del pueblo) y de igualdad política (en la base de la universalidad del sufragio), la razón de ser de los procesos electorales es producir, mediante un mecanismo de agregación de voluntades individuales, una decisión colectiva que sustente un gobierno legítimo. La elección es, así, la interfaz entre las creencias socialmente compartidas en la soberanía popular y la igualdad política, y la materialidad efectiva, cotidiana, del poder que rige la vida de la polis.

Lo que se le escapa a Ortega y Gasset, cuando afirma que si “el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien”, es que, aparte de que el procedimiento electoral sea correcto, es menester que sea percibido como correcto. Es decir, que no basta con que, de hecho, no haya fraude electoral, pues es posible que, a pesar de que la elección sea limpia según homologados estándares internacionales, no sea percibida como limpia o justa por un porcentaje significativo de la población y, en consecuencia, “no todo vaya bien”.

Esa es la razón por la que los organismos electorales, además de ser solventes técnicamente, necesitan ser creíbles. Esto es, contar con la confianza de una amplia mayoría de los ciudadanos. Especialmente durante los procesos electorales, la confianza es imprescindible para la estabilidad política. Ello debido a lo que Schedler llama “el problema estructural de credibilidad que se deriva de las limitaciones estructurales a la transparencia que existen en todo proceso electoral” (2009, pp. 43-44). Si mediante un panóptico electoral se dotara a la ciudadanía de la capacidad de estar

en todas partes y verlo todo, la necesidad de confiar en las autoridades electorales desaparecería (al igual que la libertad del sufragio, que depende de su secrecía). Pero las elecciones nunca pueden ser enteramente transparentes. Siempre habrá hechos y decisiones que no puedan observarse. Por más abiertos a la veeduría partidaria, ciudadana e internacional que sean unos comicios, desde la perspectiva de los actores individuales siempre serán una gran caja negra. Para aceptar sus resultados, habrá que dar fe al testimonio de otras personas.

Lo anterior le da a la comunicación institucional de los organismos electorales una importancia que difícilmente podría exagerarse. Sencillamente, es decisiva para el éxito o el fracaso de la gestión de una elección. Una elección mal comunicada es una elección mal gestionada, y una elección mal gestionada es una herida sangrante para cualquier democracia.

En las páginas que siguen se ensayará un esbozo de la evolución de la comunicación institucional del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), órgano creado en la vigente Constitución Política de 1949. El aporte que se pretende hacer es, primero, el de la recuperación cronológica de los momentos y actores decisivos de ese desarrollo paulatino y, segundo, la propuesta de una periodización de ese proceso resultante de una interpretación sincrónica que asigna sentido a las distintas etapas en que se divide esta historia.

Una advertencia importante: el primero de los períodos en los que se divide la evolución histórica bajo consideración, más que un período como tal, es el reflejo de la extensión de nuestra ignorancia a la hora de redactar este artículo. No en vano abarca medio siglo, mientras que los otros cuatro juntos son apenas la mitad de esos años. La razón de esa limitación del presente texto es la disponibilidad de fuentes. Aunque podría hacerse un estudio de las actas del TSE y de la cobertura noticiosa sobre la institución en la segunda mitad del siglo XX, o realizar entrevistas a sus protagonistas aún con vida, para llenar ese vacío de información, dicho trabajo excedía las posibilidades del autor en este momento. Por eso estas páginas son solo una primera contribución a una historia que aún estará a la espera de ser contada, la historia de la comunicación institucional del TSE.

2. PERIODIZACIÓN

a. PREHISTORIA 1949-1999

Como se advirtió en el apartado anterior, más que un período de la evolución de la comunicación institucional, estos son años de los que se cuenta con mucha menor información para caracterizarlos. A pesar de ello, hay algunos aspectos que sí son conocidos y que pueden dar una imagen tentativa de la comunicación institucional del TSE entonces.

El primer dato relevante es que el TSE no era juez electoral. Constitucionalmente le correspondía serlo, pero no ejercía. Era solo el Registro Civil (con una imagen muy independiente del TSE, tanto así que hasta los gafetes de los empleados eran diferentes) y un TSE solamente organizador de las elecciones. Y ni en eso lideraba la comunicación, sino que el peso de esta recaía en los partidos. Era a través de ellos que los ciudadanos se enteraban del avance del proceso electoral.

Otro actor que suplía la actitud retraída del organismo electoral era la prensa. Por ejemplo, durante el proceso electoral Rolando Angulo Zeledón, director de Radio Reloj, transmitía desde el TSE y era a través suyo que el país conocía los primeros resultados oficiales.

La comunicación llevada adelante por el propio TSE era sencilla. Ejemplo de comunicación interna era “El Elector”, un estencil engrapado, distribuido por la Secretaría General. Para la comunicación externa, aparte de algunos avisos de rigor que debían publicarse en la prensa escrita, de conformidad con lo dispuesto en el Código Electoral de 1953, el padrón electoral debía publicarse impreso en los parques, en las delegaciones policiales, o en los templos católicos. Para ello se instalaban caballetes de madera (conocidos como burras y elaborados por los propios artesanos de la institución). Para las elecciones de 1994, se innovó con “burra móvil”, una casetilla en la avenida central, a la altura del banco negro, poco más grande que un cubículo de teléfono público, con una computadora, donde las personas podían consultar, de 8 a. m. a 4 p. m., su lugar de votación. Tres meses estuvo ahí el actual magistrado suplente y director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), Hugo Picado León.

Por entonces, el vocero que esporádicamente daba declaraciones a la prensa era Alejandro Bermúdez Mora, secretario general y, a veces, Fernando Víquez Jiménez, jefe de la Dirección de Planificación Institucional o Ana Hazel Villar Barrientos, del mismo despacho. Además, si bien el TSE tuvo, a partir de 1997, un sitio web (subproducto de la contratación con la empresa Unisys), era más una tarjeta de presentación en Internet, sin mayor funcionalidad. La innovación fue presentada de cara a las elecciones de 1998.

Por cierto, que en esas últimas elecciones del siglo y últimas previas a la reforma municipal que creó nuevos cargos de elección popular local y separó los comicios cantonales de los nacionales, ocurrieron dos hechos reveladores de la importancia creciente de lo comunicacional en los procesos electorales: la discusión jurídica y política respecto de la libertad de los medios de comunicación privados para invitar solo a algunos aspirantes a la presidencia a los debates que organizaran (la cual se saldó con una intervención de la Sala Constitucional que hizo inviable para los medios la realización de esos programas televisivos), y la difusión, el día de la elección, esto es, durante la veda que lo prohibía, de los resultados de una encuesta por parte de Telenoticias de canal 7.

Ambos sucesos y las consecuencias que se les atribuyeron sin mayor sustento sobre el resultado final de la elección pusieron en el centro del debate cuestiones propias de la ya por entonces llamada “sociedad de la información”, en la que el fenómeno de mediatización de la política es un factor determinante de esos procesos sociales. Paralelamente, disminuía la participación electoral y el bipartidismo comenzaba a resquebrajarse. Los procesos electorales en Costa Rica nunca volverían a ser iguales y, ante la mengua del liderazgo sociopolítico de los partidos, el país requería de una autoridad electoral más protagónica y, por consiguiente, con mayores capacidades comunicativas.

b. FUNDAMENTOS SÓLIDOS 2000-2006

Al final del siglo XX la Corte Suprema de Justicia tomó dos decisiones cuya repercusión –fuera esa o no su intención– no ha sido, aún, suficientemente estudiada: la designación, en diciembre de 1998, de Anabelle León Feoli, como magistrada electoral. Hasta entonces, jueza del Tribunal Superior Contencioso, se trataba de la primera mujer nombrada para integrar de forma propietaria el TSE. Poco después, en abril de 1999, y luego de realizarse por primera vez un concurso para ello, eligen a Luis Antonio Sobrado González, entonces procurador constitucional, fiscal y adjunto de la Procuraduría General de la República. Ella con 41 años y él con 37. El impulso renovador de ambos, bajo la presidencia del magistrado Oscar Fonseca Montoya, supuso una transformación profunda de la institución y, a la postre, del régimen electoral costarricense.

La percepción que del TSE había en la Corte Suprema de Justicia (CSJ) era la de una institución muy disminuida, que no asumía sus funciones y que era excesivamente pasiva. La magistrada León y el magistrado Sobrado le dieron un giro de 180° a esa situación, a tal punto que hacia finales de la primera década del siglo el recelo en la CSJ era, por el contrario, que el TSE estaba asumiendo más funciones de las que le correspondían. Lo hicieron construyendo una auténtica jurisdicción electoral, pero, aparte de eso, emprendieron una serie de transformaciones, una de las cuales apuntaba a las capacidades comunicacionales del TSE.

El primer impulso, en este ámbito, fue de la magistrada León Feoli. No era comunicadora de profesión, pero rápidamente se percató de que esa era un área que en el TSE estaba en pañales. Además, le parecía que el principal vocero debía ser el presidente, porque legalmente es el representante del TSE, pero Fonseca Montoya era particularmente reacio a interactuar con los medios de comunicación. La inquietud de León Feoli contó con el respaldo de sus dos compañeros de tribunal, pero los tres ignoraban qué debía hacerse y cómo debía hacerse.

Es entonces cuando aparece el nombre de Ana María Jiménez Rodríguez, pionera de la comunicación institucional del TSE. León Feoli la había conocido en la Comisión de Rescate de Valores del Poder Judicial, pero ya no estaba ahí, sino en la Defensoría de los Habitantes. De modo que firman un convenio de cooperación TSE-Defensoría de los Habitantes (representada por la defensora Sandra Pizsk y el entonces defensor adjunto Max Esquivel), en virtud del cual, Percy Zamora Ulloa, arquitecto institucional del TSE, le ayudaría a la defensoría en un proyecto de construcción que tenían, y Jiménez Rodríguez, directora de Comunicación Institucional de la Defensoría, trabajaría las tardes de los jueves y viernes por 6 meses en el TSE.

A partir de ese momento, Jiménez Rodríguez empezó a trabajar con una comisión institucional integrada por Octavio Barrantes, en representación del Registro Civil; Carmen Lilia Zumbado, de la Coordinación de Programas Electorales; Francisco Rodríguez, en representación de la Dirección de Planificación Institucional, y José Enrique Zamora, jefe de la Sección de Capacitación (a cargo, aparte de las labores de capacitación del personal, de algunas elementales de divulgación externa). Concluyeron con un diagnóstico que señalaba hondas falencias en la comunicación institucional y evidenciaba la percepción generalizada entre los costarricenses de que en el TSE solo se trabajaba cada 4 años.

Los magistrados y la magistrada dan pasos firmes: en la sesión 27-2000 del 4 de abril de 2000 crean la Oficina de Comunicación y Relaciones Públicas, y en la sesión 60-2000 del 3 de agosto de 2000, tras el primer concurso externo para el nombramiento de un funcionario electoral (en el que participan 29 personas) nombran a Jiménez Rodríguez. Son esos dos primeros aciertos institucionales: se define que la nueva oficina será de apoyo directo al TSE, no dependiente, como algún sector interno quería, de la Dirección de Planificación Institucional. Y se escoge para la jefatura a una relacionista pública, no a una periodista (que era lo usual en la época), a pesar de las enormes diferencias entre un gabinete de comunicación y una sala de redacción.

Como personal de apoyo, se trasladan bajo su jefatura a Javier Matamoros Guevara y a Raymond Escalante Flores, hasta entonces empleados de la Sección de Capacitación. También, Alfredo Traña, funcionario del Registro Civil quien, además de tener talento para la fotografía, sabía utilizar una de las primeras versiones de CorelDraw, aplicación informática de diseño gráfico vectorial con el que se hicieron los primeros diseños en el TSE. La secretaria era Johanna Barrientos Fallas, hoy filóloga del IFED. Esa primera Oficina de Comunicación y Relaciones Públicas se ubicó en el quinto piso, frente a la actual Dirección Ejecutiva y la mencionada comisión la continuó acompañando durante su primer año de funcionamiento.

Jiménez Rodríguez emprende varios proyectos que hoy cimientan la imagen del TSE. Advierte la necesidad de una identidad gráfica uniformada y de un logo que identificara al TSE. Con resistencia interna, convence al superior de que se elimine a “Huellitita”, dos caricaturas, una masculina con corbatín y la otra femenina con colitas, que se habían creado y utilizado sin sustento comunicacional. Para el diseño del logotipo se contrata a una empresa (Comunicación Corporativa, de Edgar Mata y Carmen Mayela Fallas) que, en el diseño final, incorpora el aporte de un funcionario, Isidro Vargas Montero. Esa empresa también elaboró el manual de marca.

También se necesitaba un *slogan* o lema que expresara la esencia del TSE. En aquel tiempo se utilizaba principalmente “al servicio de los ciudadanos”, que tenía dos defectos: no era diferenciador respecto de cualquier otra institución pública y, si se consideran, por ejemplo, los procesos de naturalización, no es exacto afirmar que el servicio que se prestaba era solo para los ciudadanos. Así, acaba definiéndose el *slogan* “Pilar de la democracia”, que ya en el pasado se había utilizado.

Jiménez Rodríguez empieza, también, a dar capacitaciones en vocería para distintos funcionarios electorales, enfatizando en cómo posicionar mensajes en sus declaraciones y no solo ofrecer la información requerida por el entrevistador. Impulsa las primeras reuniones y capacitaciones para la prensa. Acompaña comunicacionalmente la apertura de las primeras oficinas regionales. Y sienta las bases de una incipiente comunicación interna, para evitar la confusión del “radio pasillo”, en palabras de León Feoli.

No todo es miel sobre hojuelas. El proceso de formalización de la comunicación institucional en el TSE fue acompañado de la atribución a sus responsables de tareas ajenas a los ámbitos profesionales que les son propias. Por ejemplo, contra el criterio de Jiménez Rodríguez, les hacen custodiar vajillas, cristalería y mantelería, reflejo de una conceptualización de la comunicación institucional como la encargada operativa de las actividades sociales; o les entregan el archivo fotográfico de la

institución, hoy en manos del Centro de Documentación, como es lógico. Algo similar ocurre con los puestos de información, hasta entonces responsabilidad del Registro Civil, y que debió asumir la Oficina de Comunicación por 9 años, pero en este caso sí no es claro que haya sido esta una función ajena a un gabinete de comunicación institucional.

Al mismo tiempo, de forma paulatina, el equipo empieza a crecer. En octubre del 2000 llega quien hoy administra las entonces inexistentes redes sociales, Alejandra Ocampo Rodríguez, aún estudiante, como meritoria. En diciembre del mismo año, se incorpora la publicista Laura Serrano Echeverría, primer refuerzo profesional de la oficina original.

En abril de 2001 León Feoli es electa por la Asamblea Legislativa magistrada de la Sala Primera, pero Sobrado González mantiene e intensifica el impulso transformador del TSE. También en lo comunicacional. Ejemplo de ello es su recuperación del sitio web institucional, como herramienta comunicacional, llenándola de contenido (sobre todo de normativa y jurisprudencia) y perfilándola como la amplia ventana de servicios institucionales que hoy es. Heterodoxamente, el sitio no era administrado desde la Oficina de Comunicación y Relaciones Públicas, sino desde la Secretaría General, por Bermúdez Mora con el apoyo, como *webmaster*, de Vladimir Alpízar Alvarado. Muestra de lo personal que era para Sobrado González el impulso de ese producto, es que el primer buscador del sitio es pagado por él con su propia tarjeta de crédito.

El año 2002 fue importante por tres razones: sería la primera vez en que se celebrarían elecciones nacionales y municipales independientes (estas últimas en diciembre), el resultado de los comicios nacionales obligó a que, por primera vez en nuestra historia, se debiera celebrar una segunda ronda electoral; y eventos climatológicos obligaron a posponer las elecciones municipales en varios cantones de la costa atlántica. Aparte de la atención de prensa que esas novedades conllevaron, el TSE desplegó dos acciones comunicacionales inéditas: primero, se contrató a Rogelio Vázquez para la producción de un himno institucional y su videoclip. El compositor fue el músico Carlos Guzmán Bermúdez. Además, con el mismo señor Vázquez, se hicieron *spots* con indígenas, niños y gente de teatro sobre cómo votar. Para uno de ellos, incluso, se contó con la señora Bernarda Vázquez Méndez, primera costarricense que ejerció el derecho al sufragio. Estos productos no salieron en pauta pagada porque no había presupuesto para ello, de modo que solo se distribuyeron en discos compactos para que los medios que voluntariamente así lo decidieran los programaran.

El fortalecimiento del equipo tiene un nuevo impulso en 2003, con los primeros profesionales en periodismo contratados. Cedric Solano Ibarra, en la sesión ordinaria 13-2003 del 23 de enero de 2003, y Giannina Aguilar Sandí, en la sesión ordinaria 39-2003 del 27 de marzo de 2003). Ese mismo año, llega también Elisette Saborío Corrales. Su nombramiento es como secretaria, pero empieza a hacer los primeros trabajos de diseño gráfico.

Los años 2004 y 2005 fueron particularmente difíciles para el TSE, debido al cuestionamiento de un contrato suscrito por la institución en 1997 con la empresa Unisys para la compra de equipos y programas informáticos, así como para la modernización del sistema integrado de cédulas de identidad. Los conflictos internos que esa situación propició, incluso en el seno del propio pleno propietario del TSE, fueron ventilados en la prensa nacional, lo que lesionó la imagen del TSE.

Las fuentes testimoniales coinciden con lo que puede apreciarse en la cobertura de prensa de la época: no hubo asesoría estratégica en comunicación ni gestión de crisis por parte de la Oficina de Comunicación y Relaciones Públicas, despacho al que, por cierto, en junio de 2004 se agregó la función de protocolo a la de comunicación, por lo que pasó a llamarse “Oficina de Comunicación y Protocolo”. Además, fueron sustituidos los nombres de “Comunicación Interna” por “Comunicación Organizacional” y el de “Asuntos Especiales” por “Protocolo y Ceremonial”.

En 2005 la ahora llamada Oficina de Comunicación y Relaciones Públicas suma a Alex González González, diseñador profesional proveniente de la Imprenta Nacional, donde ya se encargaba de trabajar las papeletas para las elecciones. Además, de cara a las elecciones de 2006, Jiménez Rodríguez promueve los primeros desayunos con los directores de medios, una práctica saludable que, con variantes, se ha mantenido durante los siguientes procesos electorales. Adicionalmente, recomienda contratar una agencia de publicidad para elaborar la primera campaña publicitaria de información y motivación al voto del TSE, con presupuesto para pautarla, acierto que, sin embargo, tuvo una ejecución muy mejorable, pues adoptó un lema y una identidad visual agresivos y cuestionablemente democráticos: rostros con el dedo índice en la boca que exhortaban al silencio, con la leyenda “Si deja que otros elijan por usted, luego no se queje”.

La elección presidencial del 2006 arrojó un resultado estrecho entre las dos nóminas más votadas, lo cual, como es usual, propició una conflictividad poselectoral significativa. Aparte de declaraciones destempladas de algunos líderes políticos, el Partido Acción Ciudadana formuló centenares de demandas de nulidad contra los resultados. La presión contra el TSE fue aumentando, y los esfuerzos comunicacionales de su presidente Fonseca Montoya tropezaron en descuidos elementales de gestión de este tipo de situaciones, como son la selección de los escenarios y del lenguaje. Por ejemplo, el presidente salía a dar sus declaraciones a la prensa en las afueras del salón de escrutinio, rodeado de fiscales partidarios que, en alguna ocasión, entraron discusiones con él ante las cámaras. También fueron objeto de crítica formulaciones discursivas como calificar los hechos denunciados como “anomalías normales” o decir que el TSE estaba avanzando en el proceso de escrutinio “a brincos y a saltos”.

El clímax de la crisis ocurrió el 21 de febrero y fue, casualmente, el momento en el que el TSE empezó a remontar la situación comunicacionalmente. Cerca de las 4 p. m., la institución se enteró informalmente de que en la noche se divulgaría en cadena nacional un mensaje del candidato Ottón Solís Fallas que acusaría graves irregularidades en la elección. Ante ello, el magistrado Sobrado González plantea al pleno que es imperioso salir a los medios a contestar porque, en sus palabras, existe “el riesgo de que la elección se nos vaya de las manos”. El presidente Fonseca disintió, no solo por su natural renuencia a tener contacto con los medios, sino, además, por su convicción de juez tradicional según la cual “las sentencias se explican por sí mismas”. Finalmente, el pleno respalda la tesis de Sobrado González, pero Fonseca Montoya le pide que salga él en su lugar. Menos de una hora después de emitida la cadena de Solís Fallas, Sobrado González sale a los medios con un mensaje contundente: deja claro que el TSE está a cargo del proceso y lo dirigirá hasta su finalización, desvirtúa con datos precisos las afirmaciones e insinuaciones de Solís Fallas, y llama a los costarricenses a la calma. Ese acontecimiento marca un hito en la historia de la comunicación institucional del TSE, no por su ejecución, que fue correcta, sino por la lucidez que

animó esa intervención: el TSE entendió que velar por la paz social de Costa Rica era parte de su responsabilidad como árbitro del proceso electoral y que, en ese momento, esta dependía no solo de la pulcritud técnica con que se realizara el escrutinio, sino, también, de que logran convencer de ello a la opinión pública a través de los medios de comunicación.

c. DEL ROL EJECUTOR AL ROL ASESOR 2007-2014

Tras esa fuerte experiencia del 2006 y de cara a la eventualidad de tener que organizar el primer referéndum de su historia, el TSE solicita a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) un estudio cualitativo que considerara las percepciones de algunos actores sociales sobre el organismo electoral y produjera un diagnóstico de su posicionamiento en la sociedad costarricense. Entre las recomendaciones del estudio, dirigido por el sociólogo Carlos Sojo, está la “sentida necesidad” de que el TSE se provea de una asesoría permanente en estrategia y comunicación política, que supere la usual reactividad de los despachos de comunicación institucionales, relegados, comúnmente, al rol de ejecutores de instrucciones de comunicación decididas por los jefes.

Así, en la sesión 16-2007 del 13 de febrero de 2007, se crea la Asesoría de la Gestión Político-Institucional, con la función de asesorar al superior en la definición de acciones que orientaran la gestión institucional en su relacionamiento político externo. También se le asignó el “desarrollo y sostenimiento de la comunicación política institucional”. Una semana después, en la sesión 19-2007 del 20 de febrero (con rige a partir del 16 de abril), el TSE nombra al frente de esa instancia asesora en el ámbito político a Javier Vega Garrido, entonces proveedor institucional y refuerza sus funciones con personal de apoyo, tanto profesional como secretarial.

La creación de esta asesoría política (como de manera simplificada acabó siendo conocida) fue un acierto, en la medida que supuso el reconocimiento de que el TSE se asumía, en adelante, como un actor político en la sociedad costarricense, cuyas decisiones, en consecuencia, debían ponderarse también políticamente, que requería, además, de una escucha atenta y una lectura inteligente de su entorno, y que necesitaba, por último, comunicarse con criterio estratégico. Lo que no es claro y, en retrospectiva, resulta desacertado, fue que esa instancia se creara al margen de la ya existente Oficina de Comunicación y Protocolo, donde, por naturaleza, le correspondía desarrollarse.

En cualquier caso, el paso adelante fue mayor. La magistratura electoral explicitó, por primera vez, que para comunicarse recurriría no solo a profesionales que ejecutaran sus requerimientos, sino a una asesoría para que le recomendase cómo hacerlo de manera estratégica. Aún más, que dicha asesoría lo sería no solo respecto de cómo comunicar, sino, también, de qué decidir en distintas circunstancias.

La gestión de Vega Garrido duró menos de tres años, porque en la sesión 6-2010 del 19 de enero de 2010, fue nombrado contralor electoral. Un aporte relevante durante ese periodo fue la recomendación (implementada desde el año 2008 y hasta la fecha) de que la institución elaborara un informe anual de rendición de cuentas y evaluación de su gestión, entonces a cargo de la Secretaría General y hoy del IFED. Otro fue la propuesta, en la sesión 115-2009 del 12 noviembre

de 2009, de crear una página institucional en la red social digital Facebook, en Twitter y una cuenta del TSE en YouTube, para ser administradas por la Oficina de Comunicación y Protocolo. Vega Garrido propuso el uso de estos “medios alternativos de comunicación política” y, con ello, propició que el organismo electoral costarricense fuera el primero de la región en incursionar en la web 2.0.

Tras el nombramiento de Vega Garrido en la Contraloría Electoral, Hugo Picado León, entonces letrado, asumió algunas de las tareas del cargo sin que fuera formalmente designado en este. Lo hizo de finales de enero al mes de junio, de modo que acompañó a la Oficina de Comunicación y Protocolo, y a la empresa CAC Porter Novelli en la gestión comunicacional de las elecciones presidenciales de febrero de 2010. Cabe destacar que esa fue la primera ocasión en la que el TSE contrató, de cara a una elección, no solo la realización de una campaña publicitaria, sino también la asesoría en comunicación estratégica de una consultora privada.

Con el inicio de operaciones del IFED (creado por el Código Electoral aprobado a finales de 2009), Picado León fue nombrado su director general. Por ello, en la sesión 55-2010, del 24 de junio de 2010, el TSE nombra a Gustavo Román Jacobo como asesor de la Gestión Político-Institucional, aunque ya sin el personal de apoyo que el cargo había tenido bajo la titularidad de Vega Garrido. Román Jacobo tenía entonces menos de cinco años de laborar en la institución y se desempeñaba como letrado. Los retos inmediatos eran, aparte de las elecciones municipales de diciembre de ese año, un referéndum ya avalado por el TSE sobre unión civil de personas del mismo sexo, que se realizaría de forma concurrente con los comicios municipales.

En el tema del referéndum el TSE enfrentó una significativa oposición tanto de las organizaciones de la comunidad LGTBI+ (la iniciativa era de grupos religiosos conservadores que pretendían vencer en las urnas lo que temían que se pudiera aprobar en el Congreso) como de la Defensoría de los Habitantes e, incluso, del periódico La Nación. La defensa del TSE fue sólida en sus razones y la participación de Román Jacobo al respecto no se limitó a los medios, sino que incluyó su colaboración en la respuesta institucional a la audiencia que la Sala Constitucional concedió de previo a resolver un recurso de amparo planteado por quienes se oponían a que se realizara la consulta. También se involucró en la interlocución con grupos de la comunidad LGTBI+, con lo cual quedó superado, palmariamente, el viejo modelo de la comunicación institucional meramente ejecutora.

La sentencia se dio en agosto y fue un golpe muy duro contra el TSE que marcó, además, un cambio de tendencia en la jurisprudencia constitucional respecto de la autonomía que se le reconocía en materia electoral. Aunque internamente se discrepara de lo resuelto por la Sala Constitucional, la reacción político-comunicacional fue, en retrospectiva, la correcta: encajar el golpe, afrontarlo con gallardía ante la prensa (como hizo el ya presidente del TSE Sobrado González), y pasar página para concentrarse en la celebración de las elecciones municipales de diciembre.

En lo cotidiano el trabajo de colaboración fue armonioso y fructífero entre cuatro actores: la Oficina de Comunicación y Protocolo, el asesor político, la empresa CAC Porter Novelli (cuya contratación lo fue por los dos procesos electorales del año), y la Fundación Konrad Adenauer, especialmente

en el campo del planeamiento estratégico y de la formación de vocerías. El enorme bagaje de los consultores Luis Gabriel Castro y Jorge Dell'Oro Trigo y su sabio acompañamiento a Román Jacobo y a Jiménez Rodríguez y sus colaboradores fueron claves en el salto cualitativo que dio la comunicación del TSE.

Ahora bien, como en todo proceso de maduración, hay crecimiento, pero también errores. Una adolescencia con muchas hormonas, pero también algo de desorientación. De lo primero es ejemplo la firme apuesta formativa que hace la institución con Román Jacobo. En la sesión 107-2010 del 16 de noviembre de 2010, en atención a un “alto interés institucional” se le concede una beca para cursar una maestría y un doctorado en comunicación política. Una decisión que debe ponerse en contexto: el nuevo TSE que empezó a construirse con el nuevo siglo y que consolidó su proceso de transformación con la aprobación del Código Electoral de 2009, adoptaba como propia la función de formación en democracia, con la creación del IFED; desarrollaba una auténtica jurisdicción electoral y se posicionaba como actor político protagónico en la sociedad costarricense. No es casual, a la luz de esa mutación, que las becas concedidas entre el año 2003 y el 2017 a funcionarios relativamente jóvenes fueran en ciencias políticas, pensando en el IFED; en ciencias jurídicas, pensando en el equipo de letrados, y en ciencias de la comunicación.

De lo segundo, de la desorientación y los errores, es ejemplo la desmembración de la Oficina de Comunicación y Protocolo. En la sesión 36-2011 del 13 de abril de 2011, el TSE trasladó las actividades de prensa y de protocolo, que hasta entonces, como es obvio, formaban parte de la Oficina de Comunicación y Protocolo, a la Secretaría General del TSE, y creó bajo la dependencia de esta (que ya administraba el sitio web) la nueva Unidad de Prensa y Protocolo. Si bien la decisión se tomó con base en un estudio administrativo realizado por la Dirección Ejecutiva, la solución no fue la mejor. Grosso modo se identificó una debilidad en la atención de la prensa que se atribuyó a la demora en los procesos de atención a esta debido a la mediación, entre los periodistas del TSE y la Presidencia, de la jefatura de la Oficina de Comunicación y Protocolo. Al ubicar esa función bajo la Secretaría del TSE (como también desacertadamente se puso años después a todo el departamento, revirtiendo la sabia decisión original del año 2000 de que la función de comunicación fuera de apoyo directo al TSE), se quiso que esa relación prensa-Presidencia fuera más fluida. Un mes después, en la sesión 43-2011 del 10 de mayo de 2011, el TSE dotó al IFED de una profesional en comunicación, María José Alvarado Aguilar, para colaborar en la atención de los públicos diversos a los que dirige su labor. Aunque se satisfacía una necesidad de proyección del IFED, se continuaba en la ruta de la balcanización de la comunicación institucional.

En octubre de 2011 Román Jacobo inició su permiso de estudios y sus labores se distribuyeron, momentáneamente, entre Giannina Aguilar Sandí, de la Unidad de Prensa y Protocolo; Mariela Castro Ávila, del IFED y Andrei Cambroner Torres, asistente de la Presidencia del TSE. Para diciembre de ese año, el cargo de asesor político fue formalmente asumido por el hoy secretario académico del IFED y magistrado suplente Luis Diego Brenes Villalobos, quien acababa de regresar al país tras concluir su doctorado.

Para paliar los efectos de la fragmentación generada, el TSE, en la sesión 108-2011 del 22 de noviembre de 2011, crea el Consejo Estratégico de Comunicación (CEC). Adscrito al TSE, se le da la responsabilidad de “diseñar y orientar un sistema de comunicación institucional que, con enfoque estratégico e integrador, apoye la gestión y la proyección institucional a la ciudadanía, así como su articulación funcional a lo interno del Tribunal”. Nace del diagnóstico y propuesta de otra consultora provista al TSE por la Fundación Konrad Adenauer, María Teresa Peña Borrero y, en tanto designa al asesor político como el responsable de presidir el CEC; es la primera vez que, de forma explícita, el TSE vincula organizacionalmente la función asesora en comunicación política incorporada en 2007, con la oficina de comunicación creada en el 2000.

Bajo el liderazgo de Brenes Villalobos prosigue la evolución de la comunicación institucional. A ello contribuyó la conciencia adquirida durante la elaboración de su tesis doctoral, “El rol político del juez electoral”, de la importancia que para el nuevo TSE tenía el ser más receptivo a las precepciones, necesidades y críticas del entorno, así como ser capaz de comunicarse de manera solvente con los distintos actores y sectores de la sociedad costarricense. Durante los casi dos años al frente del CEC logró que en el Programa Estratégico Institucional la comunicación fuera un eje central. Se actualizó el manual de crisis. Hubo un fuerte impulso a la capacitación en materia electoral para las salas de redacción de los principales medios de comunicación en sus propias instalaciones. La formación de vocerías con apoyo de la Fundación Konrad Adenauer se focalizó en funcionarios y en la materia registral civil, de las que entonces se carecía. Se crearon puentes de coordinación entre las páginas de Facebook del IFED y del TSE, que tenía muy poca actividad. Se desarrolló una campaña agresiva a favor de la inscripción de nuevos electores de cara a los comicios de 2014, y se hizo un esfuerzo por vincular el trabajo en comunicación con el de la Contraloría de Servicios. Por último, se aprobó el “Reglamento para la regulación del tiempo efectivo que los medios radiofónicos y televisivos cederán de forma gratuita al TSE durante los procesos electorales” que, desde entonces, le ha permitido al TSE desarrollar campañas publicitarias de amplio alcance en radio y televisión abierta.

En octubre de 2013, con la convocatoria a las elecciones presidenciales de 2014, Román Jacobo asumió nuevamente el cargo de asesor político. Se contrata otra vez a la empresa CAC Porter Novelli. La elección presentaba desafíos particulares. Durante el gobierno de la presidenta Laura Chinchilla Miranda, cuyo partido llegaba a los ocho años seguidos en el poder, el país había alcanzado los mayores niveles de protesta social de su historia moderna. El malestar estaba muy extendido entre los costarricenses. Serían, además, las primeras elecciones en las que no se elegirían, concurrentemente con la papeleta presidencial y la diputadil, las regidurías, cuyos candidatos solían alentar la votación en cada cantón.

Todo lo anterior permitía prever un aumento en la abstención y volvió más evidente algo que hasta entonces había pasado desapercibido: que, en el país, desde 1998, se había instalado un discurso de acuerdo con el cual el éxito o el fracaso de una elección se medía por el porcentaje de participación y que eso era una trampa para el propio TSE, porque hacía depender la valoración de su trabajo de un factor sobre el que no tenía control y que, a la luz de investigaciones politológicas rigurosas, era previsible que continuara deteriorándose. Una trampa, además, que el propio TSE ayudaba a crear, por centrar su comunicación electoral, obsesivamente, en la motivación de la participación.

El discurso del TSE cambia radicalmente de cara a esos comicios. Por supuesto, se sigue motivando a los costarricenses a votar, pero el acento se pone en otros valores democráticos, como el del voto informado (giro favorecido, además, por el desarrollo del proyecto “Votante Informado” del IFED). Se advierte que el enojo, como emoción, no es bueno ni malo, sino que depende de cómo se canalice y que las urnas libres que garantiza el TSE son una forma de expresarlo de manera cívica. Se reinterpreta el cambio notable en las campañas electorales costarricenses, que pasaron de ser festivas y pletóricas de símbolos externos, a ser más frías, ácidas y de exigencia de respuestas a los candidatos. La lectura que promueve el TSE es que no debe verse en ello, necesariamente, un languidecimiento del fervor democrático costarricense, sino una expresión de su madurez crítica. Se subraya, por último, que la misión esencial del organismo electoral es escuchar respetuosamente al electorado, “incluso a aquellos que hablan con su silencio”.

En medio proceso electoral, el TSE, en la sesión 111-2013 del 5 de diciembre de 2013, conoció un nuevo estudio de la Dirección Ejecutiva, con base en el cual asignó labores directivas y de asesoría al CEC y aprobó su reglamento de funcionamiento. Además, a consecuencia de esa institucionalización del CEC, que refleja la creciente especialización y autonomía que quería darse a los equipos a cargo de las distintas tareas organizacionales relacionadas con la comunicación, ordena valorar la continuidad de algunos programas electorales.

El proceso electoral estuvo lleno de desafíos que demandaron respuesta comunicacional. Tras los resultados que forzaron la necesidad de acudir, por segunda ocasión en la historia del país, a una segunda ronda electoral, uno de los dos candidatos, Johnny Araya Monge, anunció su retiro de la campaña, lo que creó una situación inédita y confusa que debió explicarse ratificando el liderazgo del TSE al frente del proceso. Luego, el 10 de marzo, el Diario Extra tituló en su portada “Posible fraude electoral” y, con ello, inició una serie de publicaciones de varios días sobre el tema, las cuales exageraron los hechos, como es propio del género sensacionalista que entonces caracterizaba al medio, pero, también distorsionaron las declaraciones de los funcionarios electorales e, incluso, produjeron noticias falsas. El titular en sí era una exageración porque, debido al procedimiento de votación dispuesto y a los requisitos de validez del voto, que previo a la elección circularan papeletas válidas para votar entre los ciudadanos (algo usual en muchos países) no amenazaba la pureza del sufragio. Pero el cuerpo de la noticia, además, contenía falsedades, como la afirmación de que “alguien sacó tulas o sacos con material electoral” del lugar donde se estaban imprimiendo las papeletas.

Lo que realmente ocurrió (pero pudo dilucidarse hasta varios días después) es que un oficial de seguridad, cuyo contrato con el TSE estaba por concluir, sustrajo solamente dos papeletas que, por defectos en el proceso de impresión, habían sido apartadas para proceder a su destrucción, conforme al protocolo dispuesto para ello. Este oficial, altamente endeudado, incluso con sus compañeros de trabajo, compartía gimnasio con un mercenario habitual de las cloacas políticas del país, que le pagó 50.000 colones por los documentos, para luego ofrecérselos a diversos medios de comunicación que quisieran rentabilizarlos con mal periodismo. Pese a que el periódico, entonces dirigido por Iary Gómez Quesada, recibió las papeletas el sábado 8, no solicitó ninguna entrevista con funcionarios del TSE para corroborar la autenticidad de los documentos previo a la publicación, ni para solicitar su posición al respecto. En suma, se trató de una vulneración de la excepcional

cadena de custodia del material electoral que se aplica en Costa Rica, pero no de una filtración masiva, como se sugirió, ni, mucho menos, de un hecho que posibilitara la comisión de un fraude electoral.

Si bien la primera reacción comunicacional del TSE fue desacertada (convocar a una conferencia de prensa el propio 10 de marzo, sin tener suficientemente claros los hechos, descuidar el uso de los términos en ella y especular ante los medios sobre la naturaleza de lo que Diario Extra decía tener en su poder), cuando se empezaron a atender las recomendaciones del equipo de comunicación del TSE y de CAC Porter Novelli, la situación empezó a revertirse. Al ataque de Diario Extra se sumaron otros actores, como el sindicato de la Imprenta Nacional que había perdido la licitación para producir las papeletas, políticos con viejas rencillas contra la institución y hasta medios de comunicación que resentían un trato de favor del TSE al principal telediario del país, en el que compareció en exclusiva Sobrado González el día que Araya Monge anunció que se retiraría de la campaña electoral. Pero la eficaz reacción de los encargados de seguridad del TSE para clarificar lo ocurrido, la reacción de la magistratura reforzando los controles para recuperar la confianza de los actores honestamente preocupados por la pureza de la elección y, como dijo el propio magistrado Sobrado González en una conferencia de prensa, el intenso trabajo de comunicación institucional, recondujeron la situación y los costarricenses fueron a votar en la segunda ronda con absoluta normalidad y sin dudas sobre las garantías de su voto.

Concluido el proceso electoral, Román Jacobo retomó sus estudios y el TSE, en la sesión 47-2014 del 22 de abril de 2014, nombró a María José Alvarado Aguilar como asesora política. Para sustituirla en la comunicación del IFED, se nombró a Adriana Viales Peraza en la sesión 65-2014 del 12 de junio de 2014. Poco después Viales Peraza renunció y fue sustituida por Jazmín Granados Leal en la sesión 103-2014 del 23 de septiembre de 2014.

Apenas una semana después del nombramiento de Alvarado Aguilar, en la sesión 50-2014 del 29 de abril de 2014, el TSE aprueba las recomendaciones de un estudio de la Dirección Ejecutiva sobre las unidades administrativas de la Secretaría General. Con ello, se cambia el nombre de la Unidad de Prensa y Protocolo a Unidad de Relaciones Públicas, lo cual es irrelevante, pero, además, en continuidad con la línea errática de balcanización de la comunicación, se traslada la atención de las redes sociales de la Oficina de Comunicación a la Secretaría General.

d. PROCESO HACIA LA INTEGRACIÓN 2015-2021

A diferencia de los anteriores funcionarios a cargo de las tareas de asesoría política (Vega Garrido, Picado León, Román Jacobo y Brenes Villalobos), Alvarado Aguilar tenía una formación de base en ciencias de la comunicación. Eso se reflejó en el desarrollo de su trabajo (más ortodoxo en punto al seguimiento de planes de comunicación) y en el impulso integrador que aportó para revertir la negativa tendencia a la balcanización en que se había caído.

Así, Alvarado Aguilar promueve dos diagnósticos de la comunicación en la institución. Uno, con la consultora Heidý Arce Quesada, que realizó el trabajo *ad honorem*, sobre la comunicación externa

del TSE. Sobre la comunicación interna, el apoyo vino de “La Estación”, agencia estudiantil de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la Universidad de Costa Rica. A partir de ahí, en el seno del Consejo Estratégico de Comunicación se elaboró el primer plan general de comunicación, que establecía las líneas de discurso sobre los procesos de comunicación institucional. Además, se desarrolló una matriz de posicionamiento de mensajes clave, que constantemente se actualizaba, para todas las vocerías, y se reestructuró el programa radiofónico “La voz del TSE” que pasó a llamarse “ConectSE” (nombre resultado de un concurso interno, con preselección de las propuestas por el CEC y votación final de usuarios en redes). El programa, de forma permanente y no solo de cara a comicios, estuvo al aire de 2015 a 2020, cuando la pandemia obligó a suspenderlo.

El paso decisivo hacia la integración, lo da el TSE en la sesión ordinaria 25-2015 del 17 de marzo de 2015. Acoge las recomendaciones de un nuevo estudio de la Dirección Ejecutiva y crea el Departamento de Comunicación y Relaciones Públicas. En este reúne a la Oficina de Comunicación y a la Unidad de Relaciones Públicas (gestión de redes sociales incluida) y al *webmaster*, que estaban en la Secretaría General, así como la función de comunicación del IFED, que pasa a ser parte del nuevo departamento. Una reestructuración positiva, pero con dos defectos: a ese departamento se vincula, expresamente, pero como agente externo, el cargo de la asesoría política en un rol que si bien en lo sustantivo era de “jefatura” sobre la jefatura del departamento, no lo era formalmente, sino que esta se le confió a la Secretaría General del TSE (entonces a cargo de Erick Guzmán Vargas), lo cual no solo revirtió la feliz decisión del año 2000 de establecer al equipo de comunicación como de apoyo directo al TSE, sino que, además, creó una inconveniente estructura bicéfala o incluso tricéfala al frente de ese equipo.

En la jefatura del departamento fue nombrado Randall Cordero Sandí (sesión 55-2015 del 30 de junio del 2015), quien había sido periodista en La Nación y El Financiero. Bajo el liderazgo de Alvarado Aguilar y Cordero Sandí, hay un impulso a la transparencia y los principios del Estado abierto en el TSE, con acentuado impacto sobre el sitio web. Juntos y con Jiménez Rodríguez, gestionan la comunicación institucional durante las elecciones municipales de febrero de 2016, las primeras de la historia a mitad de cuatrienio presidencial y legislativo, y con la elección de todos los cargos locales de manera concurrente.

En octubre de 2016 regresó Román Jacobo a la Asesoría Política. En febrero de 2017 renunció Cordero Sandí (sesión 15-2017 del 14 de febrero del 2017). Y el TSE, en la sesión 21-2017 del 2 de marzo de 2017, nombró a Andrea Fauaz Hirsch, quien había tenido un papel protagónico como consultora de la empresa CAC Porter Novelli en las elecciones de 2014. Su amplia experiencia en una de las agencias de publicidad líderes del mercado le imprimió un ritmo, enfoques y dinámicas de trabajo novedosos en el TSE.

Confianza en la robustez profesional del equipo conformado, las elecciones del 2018 son las primeras para las que el TSE deja de contratar asesoría estratégica externa. Como en el 2014, el énfasis comunicacional está en el ejercicio del voto informado y en el ejercicio, por parte de los costarricenses, de una ciudadanía de alta intensidad. Además, desde el discurso de convocatoria, el presidente Sobrado hace un llamado a un debate político de altura, concentrado en el debate de propuestas y no en la denigración personal. Ese mismo día, tras el acto de convocatoria, un

candidato, Juan Castro Fernández, inició una campaña de hostil desinformación y amedrentamiento contra Sobrado González.

La estrategia comunicacional seguida por el TSE consistió en eludir el conflicto directo, subrayar que el árbitro no estaba en la competencia por votos y que no correspondía que se pusiera a debatir con ningún candidato, pues su lugar estaba por encima de todos, dirigiendo el proceso como lo ordena la Constitución Política. Paralelamente, se ofrecía a la prensa toda la información que desacreditaba esas acusaciones, y esta, en su consustancial labor de verificación de la veracidad de los datos y afirmaciones de los candidatos, empezó a evidenciar esas mentiras. A partir de ese momento, el político radicalizó su discurso contra casi todos los medios¹.

La campaña electoral dio un giro inesperado cuando, en enero, se conoció el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el matrimonio igualitario. Eso catapultó en intención de voto a dos candidatos manifiestamente en contra y a favor del reconocimiento de ese derecho, lo que provocó que fueran los más votados, a pesar de que habían estado muy abajo en las encuestas antes de dicho pronunciamiento. Como era de esperar, la segunda ronda electoral estuvo marcada por la polarización ideológica y religiosa, lo cual le generó una fuerte presión al TSE por la aplicación de la prohibición constitucional de invocar motivos religiosos en las campañas políticas. Comunicar el difícil equilibrio entre libertad de expresión y protección de la libertad del sufragio libre de coacciones de conciencia fue un desafío mayúsculo para el equipo de comunicación. Explicar, además, la diferencia entre cuándo la eventual violación de esa prohibición se conocía como falta electoral y cuándo a través de la vía del recurso de amparo, con las diferencias que eso implica en cuanto a los tiempos de intervención del TSE, rozaba lo imposible. Sobre todo, en un ambiente tan caldeado y pasional en el que las razones naufragaban en un pandemio en el que cada bando se veía víctima y tachaba a su rival de intolerante. Ese objetivo comunicacional – dudosamente alcanzable- no se consiguió y la mayoría de las personas consideraron insuficiente y timorata, unos, y excesiva y autoritaria, otros, la actuación del TSE.

El año 2019 marca el inicio de la relación del TSE con las empresas de plataformas digitales y de su incursión en la alfabetización digital. Román Jacobo toma contacto en México, gracias a una invitación del Instituto Nacional Electoral de ese país, con representantes de Twitter y de Facebook. La relación con ambas produce el primer programa de alfabetización digital desarrollado por Facebook en colaboración con una autoridad electoral en el mundo, Soy Digital. Su implementación sobre el terreno la lleva a cabo el IFED con talleres presenciales en todo el país y benefició a 756 personas. Asimismo, de cara a las elecciones municipales de 2020, ambas empresas colaboraron con el TSE en capacitaciones a funcionarios electorales, periodistas y encargados de redes sociales de los partidos políticos, así como a la generación de productos de promoción del sufragio, el voto informado y los valores cívicos.

¹ Ejemplo de ello fue la acusación de Castro de que el magistrado Sobrado haría presidente a Antonio Álvarez Desanti a cambio de beneficiarse de una ley por aprobar, que concedería a los magistrados del TSE una pensión como las de sus homólogos del Poder Judicial, que es mejor. La Nación publicó -con base en datos verificables- que ningún miembro del TSE cumplía los requisitos que la ley, de llegarse a aprobar, exigiría para acceder a ese derecho. Castro terminó la elección afirmando que el fraude que anunció se lo había hecho su propio partido, boicoteando su candidatura (Román, 2021).

Las elecciones municipales de 2020, celebradas dos meses antes de la llegada de la pandemia a Costa Rica, transcurrieron sin sobresaltos y evidenciaron un manejo mucho mejor coordinado entre los distintos actores de la comunicación institucional. Como en 2018, no hubo contratación (y tampoco la ha habido después) de asesoría externa en comunicación estratégica, sino solamente de agencias de publicidad para la producción de piezas comunicacionales.

En agosto de 2021, tras un proceso de evaluación de aquella primera experiencia, el IFED asumió como propia, de manera independiente de Facebook, la alfabetización digital con el desarrollo del curso Ciudadanía Digital Responsable, bastante más robusto en contenidos, crítico en su enfoque, riguroso en su evaluación del aprendizaje, y fácil de llevar, por ser virtual y autogestionado, que el que se hizo con Facebook. Mariela Castro Ávila, del IFED, es su productora y desde el Departamento de Comunicación y Relaciones Públicas, gracias al apoyo financiero de la Embajada de Canadá y de la Fundación Konrad Adenauer, se desplegó una agresiva campaña publicitaria para darlo a conocer y promover su matrícula. A la fecha, más de dos mil personas han llevado el curso.

Sin perjuicio de lo anterior, la relación con las empresas de plataformas, especialmente con la ya entonces llamada Meta Platforms, Inc., continuó de cara a las elecciones presidenciales de 2022, pero enfocada en aspectos más sustantivos, como su colaboración para transparentar la inversión publicitaria durante las campañas en sus plataformas, para la detección de financiación partidaria irregular, así como para eliminar los contenidos que violaran las restricciones de la legislación costarricense y aportaran la información necesaria para que las autoridades electorales impusieran las multas correspondientes a los responsables de estos.

Para esas elecciones de 2022 el equipo de comunicación y estrategia política identificó dos temas que, con alta probabilidad, podrían ser utilizados para generar desinformación. El primero, la pandemia, y el segundo, la gran cantidad de candidatos. Respecto del primero, el riesgo era doble y ambos se materializaron: que hubiera quienes alimentaran el temor en la población, haciéndole creer (con el objetivo de desestimular la participación) que el riesgo de contagio por ir a votar era elevado. Y que intentaran incitar el enojo contra el organismo electoral, difundiendo falsos requisitos (como la exigencia de carnés de vacunación o códigos QR para poder ejercer el sufragio) y protocolos de votación inventados (como largas filas para lavarse las manos durante un minuto ante la mirada de inspectores, previo a ingresar a los centros de votación) a fin de hacer creer a las personas que el TSE aprovecharía la pandemia como excusa para obstaculizar el voto de los costarricenses.

En relación con lo segundo, la inédita cantidad de candidaturas generaba un riesgo: los expertos de la administración electoral advirtieron que, en virtud de que el trabajo de llenado manual de información, a cargo de los miembros de mesa, se ralentizaría por la cantidad de partidos contendientes, era previsible que la transmisión de resultados preliminares fuera más lenta y, por ende, el TSE no pudiera ofrecer esos resultados a los ciudadanos con la celeridad acostumbrada, lo que facilitaría que se produjeran, la noche de la elección, rumores de fraude por el retraso en la publicación de los datos.

A esas dos circunstancias se sumó una imprevisible: la renuncia, ya convocada la elección, del presidente del TSE, Sobrado González, quien había integrado el órgano desde hacía 22 años, aparte de presidirlo, con un liderazgo muy fuerte, por tres lustros. Su ejemplar y honorable decisión dio lustre, también, al TSE, pero, a la vez, causó conmoción. La última elección nacional a la que había ido el país sin él en el TSE pertenecía al siglo pasado, en 1998. Su retiro no generaba desorientación interna o carencia de liderazgo. Aparte de un funcionariado especializado, con estabilidad en sus cargos, los demás magistrados eran personas de una enorme experiencia y solvencia técnica para conducir el proceso, empezando por su hasta entonces vicepresidenta, a la postre primera presidenta de la historia del TSE en 72 años, Eugenia María Zamora Chavarría. A pesar de ello, sí se podía generar (y construir perversamente) una percepción externa de “orfandad electoral” o vacío de liderazgo al frente del proceso.

Un cuarto desafío, lamentablemente ya permanente en los procesos electorales, fue la aparición de variantes del discurso del fraude electoral anticipado o previsto. Discursos que, independientemente de sus intenciones, que pueden ser variadas, minan la credibilidad en la pureza de los resultados de las urnas y, como ya ha pasado en otros países, puede dar pie a la violencia poselectoral. En este caso en particular, como agravante, el discurso provenía de un candidato presidencial ya sembrado en la segunda ronda y de una diputada electa por su misma agrupación que, tras décadas como periodista televisiva, ostentaba una gran credibilidad pública.

No es este el espacio para detallar cómo se gestionaron esos cuatro detonantes de desinformación, y ya sobre el particular hay un artículo publicado que puede consultarse en la edición n.º 35 de esta misma revista (Román, 2023). Baste aquí señalar el intenso aprendizaje que esos comicios le permitieron construir al equipo de comunicación del TSE sobre cómo gestionar comunicacionalmente una elección compleja. Lo fundamental que es la información y la inteligencia, pero, no menos importante, la valentía y honestidad, a la hora de diseñar y ejecutar una estrategia de comunicación. Lo claves que pueden resultar las relaciones de confianza con los directores de los principales medios de comunicación para pedir su apoyo en momentos sensibles. El carácter esencialmente pedagógico que debe tener la comunicación de un organismo electoral. La inmensa variedad de recursos mediáticos y comunicacionales diversos a los que hoy debe acudir según cuál sea el objetivo, los públicos o los tiempos disponibles para una acción de comunicación. El valor inapreciable de las redes de apoyo² que, tejidas con anterioridad, pueden activarse en el momento oportuno. Lo indispensable que es hoy la tecnología de escucha social y los servicios de alerta temprana digital para abortar incipientes cascadas de desinformación.

² A lo largo del año previo a la elección, Román Jacobo estuvo trabajando con distintos grupos de la sociedad civil que, por iniciativa propia, se acercaron al TSE a ofrecer su ayuda como embajadores, en sus círculos de influencia, de información veraz sobre el proceso electoral. Uno de esos grupos le permitió un contacto directo con notables deportistas, humoristas, modelos, chefs, escritores, cineastas y, en general, personas del mundo de la cultura y el espectáculo, algunos de ellos con miles de seguidores en redes sociales digitales, a los cuales pudo ofrecer capacitaciones detalladas sobre el proceso electoral con miras a que, en una situación de crisis por acusaciones de fraude, tuvieran un criterio fundado acerca de qué compartir con sus seguidores.

En el artículo referido se documenta el éxito de la gestión comunicacional de dicha elección, acreditado en que las afirmaciones de fraude fueron ampliamente repudiadas e incluso retiradas por sus principales propaladores, los electores no dejaron de ir a votar por miedo a contagiarse, confiaron en los protocolos sanitarios para votar y dieron la razón a la posición del TSE respecto de las personas enfermas y con orden sanitaria, hubo una aceptación general e inmediata de los resultados electorales, fue amplio el reconocimiento de periodistas y candidatos a la labor del TSE y la valoración ciudadana sobre la autoridad electoral y su conducción del proceso fue muy positiva.

e. CONSOLIDACIÓN ORGANIZACIONAL 2022-2024

Concluidas con éxito las elecciones de 2022, la presidenta Zamora Chavarría pudo empezar a perfilar los ejes centrales de su liderazgo al frente del TSE. Tres proyectos destacaban: elaborar una propuesta robusta de reforma electoral que pusiera la normativa vigente, de 2009, a tono con las actuales necesidades del sistema político costarricense (incluida la regulación de la propaganda política en plataformas digitales). El segundo, “Conversemos”, era un ambicioso proceso de consulta interna para tomarle el pulso al funcionariado electoral. Y el tercero era consolidar a todo el equipo de asesoría política y de comunicación en una sola unidad administrativa: la Dirección General de Estrategia y Gestión Político-Institucional (DEGP).

Aunque minoritaria, hubo una fuerte oposición interna a que el TSE tomara esa decisión. Mientras referentes internacionales de la gestión y el derecho electoral, como Daniel Zovatto Garetto y Lorenzo Códova Vianello, animaban a las y los magistrados a dar el paso, estos y particularmente la presidenta Zamora Chavarría enfrentaron presiones e incluso intimidaciones, algunas de forma pública y otras en las sombras, para no hacerlo. Al final, el pleno no se amedrentó y en la sesión n.º 88-2022 del 15 de setiembre de 2022, creó la nueva dirección. Luego, en la sesión ordinaria n.º 21-2023 del 9 de marzo de 2023, el TSE acogió las conclusiones y recomendaciones del estudio administrativo de la Dirección Ejecutiva para el diseño y conformación de esa instancia, y nombró a Román Jacobo como director general y a Iván Mora Barahona como su secretario general.

Cristalizaba, así, un largo y accidentado proceso de integración de la comunicación institucional y la asesoría política estratégica que el TSE había empezado a inicios del siglo. Aparte de reunir en un solo reparto administrativo la asesoría política, la comunicación interna, la publicidad y el diseño gráfico, la gestión de redes sociales y demás plataformas digitales, la producción audiovisual y la atención de prensa y protocolo, se creaba una nueva Unidad de Análisis y Gestión de Datos, capaz de procesar, por la formación en sociología, informática y ciencia de datos de sus integrantes, cantidades voluminosas de información útil para la toma de decisiones político-estratégicas y comunicacionales en tiempo real.

Aparte de comunicar la implementación paulatina de la Ley Marco de Empleo Público en el TSE, el primer reto de la nueva dirección fue la reforma electoral presentada por el TSE a la Asamblea Legislativa a inicios de 2023. Con solo comparar lo que comunicacionalmente hizo el TSE para promover su propuesta de reforma electoral de 2013 con lo que hizo en 2023 ya con la DEGP funcionando, queda de manifiesto la evolución lograda. Además de gestión de prensa y de artículos

de opinión, que se hizo también en 2012, en 2023 se alineó el discurso con la identidad gráfica (a partir de la metáfora de planos constructivos), y junto a la publicación del texto de los proyectos, se produjeron videos explicativos de cada uno, un cuadro comparativo que contrasta la regulación vigente con la propuesta, y todo ello en un micrositio de internet dedicado al tema. Al escribir este artículo, los proyectos no se han aprobado, pero, al menos, la Asamblea Legislativa creó una comisión especializada para discutirlos, cosa que no ocurrió en 2013.

Las elecciones municipales de 2024, primeras con la DEGP ya constituida, era previsible que serían las más complejas logísticamente de la historia del país por el tamaño del padrón, por la cantidad de circunscripciones y de puestos a elegir, por la cantidad de candidaturas, y porque, debido a una acción de inconstitucionalidad, se aplicaría por primera vez la paridad horizontal en puestos uninominales. La agencia de publicidad contratada fue La Tres y, en conjunto con la DEGP, desarrollaron una campaña publicitaria con un lema que tuvo una acogida muy amplia, el cual fue replicado, incluso, por las campañas de varios partidos políticos: “Vote por su pedacito de Costa Rica”.

Sin embargo, dos decisiones del TSE le sumaron a esa complejidad logística una intensidad política inusual en las elecciones municipales en Costa Rica: la no inscripción de las candidaturas a las alcaldías y sindicaturas de dos partidos políticos (por incumplimiento de la regla de la paridad) y la aplicación de un plan piloto de papeleta única electrónica en un 8% de las juntas receptoras de votos del país. Ambas eran decisiones fundamentadas, una en consideraciones jurídicas y la otra en necesidades operativas del proceso electoral, pero generaron mucha polémica. Además, la no inscripción de las candidaturas acabó siendo resuelta en una sentencia dividida, en la que el voto de minoría era suscrito por la presidenta y el vicepresidente del TSE, lo que puso de manifiesto algo obvio para cualquier persona con una formación básica en letras, pero que suele desconcertar al gran público: en derecho, casi siempre, hay más de una interpretación posible a la hora de aplicar el ordenamiento jurídico a un caso concreto.

En relación con el caso de las candidaturas no inscritas, hubo dos momentos álgidos. El primero fue el 22 de diciembre de 2023, cuando Pilar Cisneros Gallo, diputada oficialista, calificó la decisión del TSE como un “golpe de Estado político-electoral”, y agregó el oxímoron de que en Costa Rica se vivía en una “dictadura legal y constitucional”. Eso obligó al TSE a salir el 26 de diciembre (en un video grabado el 24 de diciembre por la tarde), a refutar contundentemente esas afirmaciones. Dicha pieza comunicacional tuvo una amplia difusión en medios de comunicación y una cantidad de visualizaciones sin precedentes en el canal de YouTube del TSE.

El segundo momento fue en la última semana de enero. Ante denuncias hechas contra la decisión del TSE, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos procedió, conforme a un protocolo usual, a formularle una serie de consultas al organismo electoral. Si bien es cierto se trataba de una comunicación confidencial entre la Comisión, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el TSE, la información fue filtrada a un medio de prensa, Trivisión canal 36, que, a la vez, difundió la falsedad expresada por un experto consultado por el medio, José Fabio Ramírez, según el cual lo que había recibido el TSE era, para efectos prácticos, una orden de suspensión de las elecciones,

habida cuenta de que tenía el deber de admitir las candidaturas cuya inscripción había denegado y el proceso de impresión de papeletas ya había concluido (Bolaños, 2024).

Contra esa decisión del TSE ya había habido una agresiva campaña de desinformación e intimidación contra magistradas, magistrados y otros funcionarios electorales en redes sociales. También se habían planteado gestiones jurisdiccionales ante tribunales costarricenses para impedir la celebración de las elecciones conforme a las disposiciones del TSE. Todos empeños estériles. Esta última acción pretendía, ya que el órgano interamericano no había satisfecho la petitoria de los quejosos, crear al menos la ilusión de que sí lo había hecho y propalar la confusión al respecto entre los costarricenses. Nuevamente fue imprescindible una labor de comunicación contundente, oportuna y didáctica para aclarar los equívocos y despejar falsas expectativas que, luego, pudieran generar decepción, enojo y violencia el día de las elecciones, cuando los simpatizantes de esas agrupaciones no vieran en las papeletas esas opciones.

En cuanto a la implementación del plan piloto de papeleta única electrónica, aparte de abundantes contenidos desinformativos en redes sociales, que asociaban su uso con la perpetración de un fraude electoral, hubo voceros de partidos políticos, como Francisco Perdomo de Unión Liberal, que reforzaron esa narrativa. También generó una protesta de algunos días de una activista digital afín al presidente Chaves que exigía que no se utilizaran esas máquinas en las elecciones. En este caso, además de la difusión de contenidos informativos que desacreditaban la narrativa del fraude electoral, el TSE instaló los fines de semana previos a la elección máquinas de prueba en lugares concurridos de los cantones donde se utilizarían, de modo que las personas pudieran experimentar y familiarizarse con el dispositivo, así como constatar lo fácil e intuitivo que es su uso. El día de la elección, la participación en esas mesas fue ligeramente mayor que en el resto del país, no se presentaron problemas en su operación por parte de los miembros de mesa ni tampoco dificultades en su uso por parte de los electores que, tras utilizarla, manifestaron su aprobación del sistema.

El proceso electoral concluyó con éxito y el equipo de la nueva dirección contribuyó a ello. Pocos días después, el 3 de abril de 2024, Teletica.com informó que, luego de un sondeo a 45 periodistas de 22 medios de comunicación distintos, estos calificaron la atención de prensa en el TSE como la mejor del país (Villalobos y Valladares, 2024). Un reconocimiento que atañe a todo el equipo de la DGEP (que indirectamente también participa en la atención de las solicitudes de información de la prensa), pero que apunta, destacadamente, a los dos periodistas institucionales de más experiencia en el TSE, Giannina Aguilar Sandí y Cedric Solano Ibarra, altamente respetados en el gremio periodístico costarricense.

3. DESAFÍOS DE FUTURO

Como puede apreciarse de la lectura de las páginas precedentes, la comunicación institucional del organismo electoral pasó de restringirse a la esporádica publicación de avisos ordenada por el Código Electoral de 1952, o, posteriormente, de estar dedicada, exclusivamente, a la promoción del voto, para, en la actualidad, abarcar, también, la comunicación interna, la producción de información pedagógica sobre el proceso electoral, sobre las opciones políticas entre las que

pueden escoger los votantes y sobre los problemas específicos de cada cantón. Todo ello, además del combate permanente a la desinformación, la preparación de vocerías y la gestión de crisis. Pasó, por último, de un rol meramente ejecutor de decisiones de comunicación adoptadas por el jerarca a tener, primero, una función asesora en ese campo (el de las decisiones de comunicación) y, cada vez más, a ofrecer asesoría estratégica, comunicacional y política, para que el superior, el pleno de magistradas y magistrados adopten sus decisiones administrativas y jurisdiccionales.

Dos son los principales desafíos de futuro para la comunicación institucional del TSE. El primero tiene que ver con la relación de la Dirección General de Estrategia y Gestión Política con el IFED. Ha quedado claro, sobre todo en los últimos 5 años, que dado el carácter prominentemente pedagógico que debe tener la comunicación institucional de un organismo electoral, así como la importancia cardinal de la comunicación para las labores formativas y de capacitación, la mancuerna de la nueva dirección con el IFED debe ser muy fuerte. El reto a futuro es ir descubriendo cómo ambas direcciones pueden seguir potenciándose mutuamente, cómo satisfacer sus necesidades respectivas, cómo articular las dinámicas de trabajo propias de cada una y todo ello sin perder de vista que el objetivo último es compartido: la promoción de cultura ciudadana y valores democráticos entre los costarricenses.

El segundo reto es más global y abarca a toda la institución, empezando por la magistratura y las direcciones. Es el paso del estatus formal a la realidad; esto es, que la elevación de las funciones de asesoría política y comunicacional al más alto nivel gerencial de la administración, el de dirección, se traduzca en el reconocimiento de la autonomía profesional de sus miembros. A diferencia de otras disciplinas, como la contaduría, la odontología, o la informática, las ciencias de la comunicación no suelen gozar del prudente respeto de quienes les son legos, por una razón muy sencilla: todas las personas se comunican (y la inmensa mayoría, además, está convencida de saber hacerlo muy bien). Pero en cualquier oficio, no solo en los profesionales, hay un conocimiento acumulado, un saber hacer perfeccionado, una visión técnica depurada y unas destrezas educadas, que las organizaciones transdisciplinarias harían bien en aprovechar considerando con la mayor atención a quienes a ello se dedican³.

REFERENCIAS

Bolaños, D. (2024). CIDH no ha exigido que Aquí Costa Rica Manda esté en elecciones de alcaldías. *Doble Check*. Universidad de Costa Rica. <https://radios.ucr.ac.cr/2024/01/doblecheck/cidh-aqui-costa-rica-manda/>

Ortega y Gasset, J. (2008). *La rebelión de las masas*. Tecnos.

³ Más allá, claro, de que se siga o no su criterio, por tratarse, en el campo de la comunicación institucional, muchas veces, de decisiones de dirección política, de las cuales el jerarca será siempre el principal responsable.

- Román Jacobo, G. (2021). Los discursos de fraude electoral en Costa Rica: hipótesis para su comprensión. En I. Siles González, L. Tristán Jiménez y C. Carazo Barrantes (Eds.), *Verdad en extinción. Miradas interdisciplinarias a la desinformación en Costa Rica* (pp. 270-303) Centro de Investigación en Comunicación. Universidad de Costa Rica.
- Román Jacobo, G. (2023). Los organismos electorales frente a la desinformación. Memoria y lecciones aprendidas por el TSE tras las elecciones nacionales de 2022. *Revista Derecho Electoral*, (35), 29-58.
- Schedler, A. (2009). Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México. *Revista América Latina Hoy*, (51), 1-59. <https://doi.org/10.14201/alh.6933>
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 27-2000 del 4 de abril de 2000.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 60-2000 del 3 de agosto de 2000.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 13-2003 del 23 de enero de 2003.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 39-2003 del 27 de marzo de 2003.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 74-2004 del 1 de junio de 2004.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 16-2007 del 13 de febrero de 2007.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 19-2007 del 20 de febrero de 2007.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 115-2009 del 12 de noviembre de 2009.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 6-2010 del 19 de enero de 2010.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 107-2010 del 16 de noviembre de 2010.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 36-2011 del 13 de abril de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 43-2011 del 10 de mayo de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 108-2011 del 22 de noviembre de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 111-2013 del 5 de diciembre de 2013.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 47-2014 del 22 de abril de 2014.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 103-2014 del 23 de septiembre de 2014.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 25-2015 del 17 de marzo de 2015.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 55-2015 del 30 de junio del 2015.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 15-2017 del 14 de febrero del 2017.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 21-2017 del 2 de marzo de 2017.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 88-2022 del 15 de setiembre de 2022.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Acta n. ° 21-2023 del 9 de marzo de 2023.

Villalobos, P. y Valladares, M. (2024). ¿Cuáles son la peor y la mejor oficina de prensa en el sector público? Sección Nacional de *Teletica.com*. https://www.teletica.com/nacional/cuales-son-la-peor-y-la-mejor-oficina-de-prensa-en-el-sector-publico_355615

LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS. EL CASO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Ileana Aguilar Olivares*
Rocío Montero Solano**

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_6

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 20 de mayo de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: La gestión del conocimiento se encuentra presente en todas las actividades que las personas realizan diariamente, pero de forma especial en el ejercicio de sus labores profesionales. Partiendo de esta premisa, el artículo expone la promoción de la gestión del conocimiento en el área de democracia y elecciones realizada por el TSE para el periodo 2011-2023, tanto hacia audiencias internas como externas. Presenta el concepto de gestión del conocimiento, continúa con una reseña de aplicación en instituciones públicas, y finaliza con el marco de gestión de conocimiento que lleva a cabo el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones.

Palabras clave: Gestión del conocimiento / Investigación / Fortalecimiento de la democracia / Desarrollo de la democracia / Tribunal supremo de Elecciones.

Abstract: Knowledge management is present in all the activities that people carry out daily, but especially in the exercise of their professional tasks. Based on this premise, the article exposes the promotion of knowledge management in democracy and elections carried out by the TSE for the period 2011-2023, both for internal and external audiences. It presents the concept of knowledge management. Then, it continues with a review of its application in public institutions, and it ends with the knowledge management framework carried out by the Institute for Training and Studies in Democracy of the Supreme Electoral Tribunal.

Key Words: Knowledge management / Research / Strengthening of democracy / Development of democracy / Supreme Electoral Tribunal.

* Costarricense, politóloga, correo iaguilar@tse.go.cr. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Máster en Planificación Estratégica por la Universidad Nacional de Costa Rica. Desde junio de 2010 es funcionaria del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Directora *a. i.* del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del 25 de febrero de 2021 al 6 de agosto de 2022. Actualmente es la secretaria académica *a.i.* del IFED.

** Costarricense, bibliotecóloga, correo rmontero@tse.go.cr. Licenciada en Bibliotecología con énfasis en Ciencias de la Información de la Universidad de Costa Rica. Jefa del Centro de Documentación del Tribunal Supremo de Elecciones. Editora de la Revista de Derecho Electoral y miembro del Consejo Editorial del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Ha sido docente de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional y miembro del consejo asesor de trabajos finales de graduación de ambas universidades y de la Universidad Estatal a Distancia.

1. INTRODUCCIÓN

En los años 60 se origina el concepto de “sociedad del conocimiento”, cuando Peter F. Drucker (1959) manifestó que para una futura sociedad del conocimiento era necesaria la voluntad de aplicar el conocimiento para generar más, y esto se tenía que basar en la sistematización y organización de la información.

Ahora bien, si partimos de la premisa de que el conocimiento ha estado presente en las organizaciones, y que surge por las interacciones que se dan entre la comunicación interna de una institución y la comunicación externa con otras organizaciones, así como por la gestión de la información y documentación (Arboleda, 2016), es preciso aclarar que ese conocimiento no puede establecerse como propiedad de las organizaciones, sino que se encuentra vinculado al rendimiento y creatividad de las personas funcionarias (Gessi, 2017).

Es así como la ejecución de procedimientos y las actividades de capacitación y formación que se llevan a cabo diariamente en las instituciones públicas generan nuevo conocimiento, al compartir, ya sea entre los funcionarios su experiencia en la realización de las labores o en otras actividades en que estos participan: seminarios, reuniones o jornadas de capacitación.

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) no se exime de esta realidad, pues a partir de la promulgación de un nuevo Código Electoral en 2009 queda normada la función de formación en democracia, la cual cumple a través de la labor del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Es preciso aclarar que si bien antes del año 2009 en la institución se realizaban actividades de formación, no fue sino hasta la creación del IFED que se dinamiza la gestión del conocimiento.

Ciertamente, a partir de su entrada en funcionamiento, en junio de 2010, dicho instituto se constituye en la instancia ejecutora de la función académica y formativa del TSE, que promueve la investigación en materia de democracia y elecciones, así como la realización de actividades académicas sobre esas temáticas. Asimismo, el instituto potencializa una ciudadanía activa, al apoyar el sistema educativo en el desarrollo de destrezas para la vida en democracia, sin dejar de lado la capacitación electoral a los partidos políticos y la capacitación a agentes electorales. Por último, administra un Centro de Documentación que tiene como objetivo sistematizar y organizar la información institucional.

El artículo tiene como objetivo exponer brevemente la experiencia del Tribunal Supremo de Elecciones en la gestión del conocimiento en temas sobre democracia y elecciones durante el periodo 2011-2023. El documento inicia con la exposición del concepto de gestión del conocimiento, continúa con una reseña de su aplicación en instituciones públicas, y finaliza con una descripción de la experiencia de gestión de conocimiento en el Tribunal Supremo de Elecciones.

2. CONCEPTO DE GESTIÓN DE CONOCIMIENTO

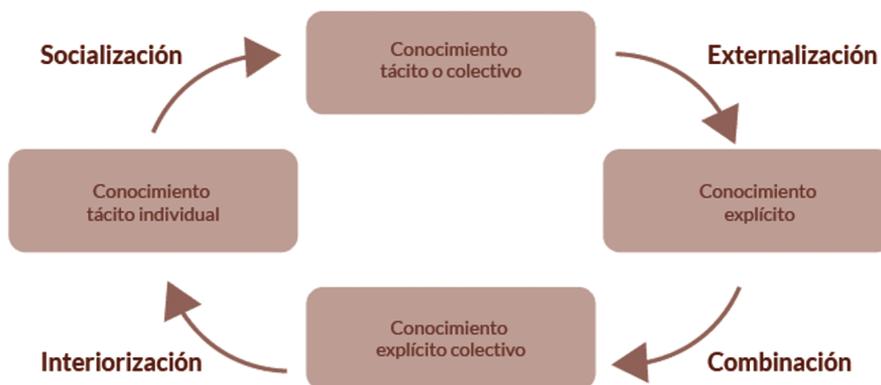
Diversos estudios académicos han señalado que no existe una única definición de lo que es la gestión del conocimiento (Rueda, 2014), de hecho, hay una discusión sobre si el término correcto por utilizar es *gestión de conocimiento* o *gestión de información*. A falta de un consenso, las definiciones, según Rueda, se pueden reunir en diferentes grupos:

La entendida como la **explotación** de un recurso a disposición de la organización y que, si bien, teóricamente, se asume como un recurso intangible, realmente se maneja como un recurso material sin conexión con su creador, creador que es eliminado del proceso. El conocimiento existe y está a disposición de la organización, que lo puede mover, almacenar y distribuir sin que exista ningún conflicto o cortapisa.

La definida desde una **perspectiva humana productiva**. Humano es el originador del conocimiento, humano es el poseedor del recurso y humano aquel que lo utiliza.

La conceptualizada en base a una descripción del proceso de **producción y aplicación** del conocimiento. (2014, pp. 53-54)

Partiendo de lo expresado, se puede deducir que el conocimiento se origina debido a la conversión del conocimiento que las personas poseen (tácito) en uno explícito que es el que se procesa, codifica y transfiere (Meñaca, I., Cazallo, A. y Medina, H., 2016). Por otra parte, Martínez y Ruiz (2002) indican que todos producimos conocimiento tácito a lo largo de nuestra existencia, el cual se convierte en conocimiento explícito propio, pero que en el proceso de comunicación ese conocimiento explícito propio se convierte en explícito general, y a su vez de nuevo en uno tácito. La figura 1 presenta la espiral de la creación del conocimiento.

Figura 1*Espiral de creación del conocimiento*

Nota. <https://www.evaluandoerp.com/concepto-gestion-del-conocimiento/>
<https://www.evaluandoerp.com/concepto-gestion-del-conocimiento/>

Si bien no hay una definición unánimemente aceptada, a partir de lo señalado se puede indicar que la gestión de conocimiento es el proceso ordenado de buscar, identificar, organizar, filtrar y presentar información, que tiene un ciclo continuo, o sea que el nuevo conocimiento se convierte en información para la gestión de nuevo conocimiento y en donde hay tres pilares fundamentales “las personas, la información y el conjunto de programas en los que se almacena dicha información” (Cantelini, 2019, párr. 10).

3. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DESDE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Como se mencionó en párrafos anteriores, el conocimiento ha estado naturalmente presente en las instituciones. Sin embargo, las de carácter público han sido enmarcadas en la función de organización y ofrecimiento de servicios, sin destacarse que esa interacción genera conocimiento, tanto a partir de la ejecución diaria de labores como en las investigaciones que se realizan para el mejoramiento del desempeño, y en la capacitación que se ofrece al personal para la adquisición de competencias.

De acuerdo con Pérez (2016), los beneficios de la gestión de conocimiento en las organizaciones públicas son cuatro: “mejora de las decisiones dentro de los servicios públicos; ayuda al público a participar de manera efectiva en la toma de decisiones públicas; construye capacidades sociales (capital intelectual); y desarrolla la competitividad en la fuerza de trabajo basada en el conocimiento”. (pp. 46-47). En ese entendido, las instituciones públicas no solo son grandes creadoras de conocimiento, sino también consumidoras, ya que trabajan básicamente con información y ofrecen a los ciudadanos conocimiento depurado (Pardo *et al.*, 2013).

A pesar de lo apuntado, durante mucho tiempo la difusión y promoción de la gestión de conocimiento no fue una actividad primordial en las organizaciones públicas, pero con el surgimiento de este concepto en la década de 1990 y el desarrollo de las tecnologías de información, estas empezaron no solo a poner a disposición de la ciudadanía la información que generan, sino también a organizar seminarios, talleres o encuentros para compartir sus experiencias en las materias de su especialidad funcional, e incluso a crear publicaciones tanto impresas como electrónicas, en donde se transmiten ensayos, estudios y artículos elaborados por sus funcionarios y funcionarias, con el fin de crear espacios para su divulgación y así continuar con el ciclo de la espiral del conocimiento.

Un ejemplo reciente de esta actividad en nuestro país es la proliferación de publicaciones periódicas digitales en instituciones públicas como, por ejemplo, la *Revista de la Sala Constitucional* de la Corte Suprema de Justicia creada en el año 2019, y el proyecto del Ministerio de Hacienda de crear una revista digital.

Dentro de este proceso el Tribunal Supremo de Elecciones ha marcado una pauta desde el IFED, no solo al crear publicaciones de acceso libre de perfil académico y educativo -la mayoría de autoría de funcionarios electorales-, sino que se ha dado a la tarea de organizar actividades académicas y de difusión para compartir experiencias y conocimiento.

4. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL TSE

Como se indicó en párrafos anteriores, la gestión de conocimiento en el TSE se potencializa con la creación legal del IFED, en 2009. Antes de ese año, el Área de Capacitación (antes Sección de Capacitación) del Departamento de Recursos Humanos era la instancia institucional que desarrollaba acciones formativas para las personas funcionarias y que, además, en algunas ocasiones organizaba actividades académicas sobre democracia y elecciones, o acciones de capacitación en materia cívica y electoral, lo que queda evidenciado en los planes estratégicos institucionales (PEI) desde el año 2002. A partir del establecimiento del IFED, el Área de Capacitación se enfocó en el público interno, mientras que dicho instituto transmite el conocimiento principalmente (aunque no de forma exclusiva) a audiencias externas: partidos políticos, agentes electorales, estudiantes de primaria y secundaria, sectores académicos, institucionalidad pública y ciudadanía en general.

Hecha esta aclaración, presentaremos lo realizado en materia de promoción y gestión del conocimiento en dos ejes: la capacitación dirigida al personal institucional y la enfocada en audiencias externas.

4.1 Gestión de conocimiento para la adquisición de competencias: capacitación a funcionarios y funcionarias

El Área de Capacitación del Departamento de Recursos Humanos es la encargada de promover la capacitación del funcionariado institucional, con el objetivo de que adquieran las competencias para el desempeño de sus cargos. De igual forma, se ocupa del análisis y trámite de los permisos de estudio o gestión de becas de las personas funcionarias, a partir de los intereses de la institución.

En el marco de nuestro objeto de estudio, la labor de esta área se torna fundamental por el flujo de conocimiento que produce para el eficiente desempeño de las labores dentro del TSE. Cabe indicar, también, que esta unidad administra un aula virtual en la que muchos de los cursos que se brindan son dirigidos a fortalecer las habilidades técnicas y blandas del recurso humano. La cifra de 47 893 personas capacitadas en diversos temas en un periodo de trece años evidencia la labor de gestión de conocimiento que realiza esta área dentro del TSE (tabla 1).

Tabla 1

Cursos, permisos y becas de estudio otorgadas, 2011-2023

Año	Cursos		Permisos de estudio		Becas	
	Cantidad	Funcionarios	Cantidad	Funcionarios	Cantidad	Funcionarios
2011	136	3804	41	163	5	8
2012	98	2176	53	125	2	2
2013	151	2924	68	152	2	3
2014	225	5722	7	9	1	2
2015	157	3468	16	26	1	1
2016	209	2861	17	26	3	3
2017	193	3139	25	25	2	2
2018	192	3598	21	21	2	2
2019	152	2984	24	24	0	0
2020	77	2121	8	8	0	0
2021	120	3292	2	2	1	1
2022	185	3144	2	2	1	1
2023	184	8660	3	3	1	1
TOTAL	2079	47893	287	586	21	26

Nota. Área de Capacitación del Departamento de Recursos Humanos, TSE. No incluye actividades puntuales desarrolladas durante la pandemia por COVID-19, en el año 2020.

4.2 Gestión de conocimiento desde el Instituto de Formación y Estudios en Democracia

El IFED, en atención al mandato legal que establece el artículo 309 del Código Electoral, promueve conocimiento tanto dentro como fuera de la institución (ciudadanía, partidos políticos, sector estudiantil, entre otras audiencias).

En el espacio institucional, de forma conjunta con la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (DGRE), el IFED se encarga de brindar capacitación a los diferentes programas y agentes electorales. Esta labor la realiza a través de su área de Capacitación Electoral, que es la responsable de la formación y el entrenamiento de las personas funcionarias que colaboran activamente con la organización y realización de los procesos electorales. También, brinda capacitación a la Fuerza Pública y al Cuerpo Nacional de Delegados, y colabora con el Departamento de Registro de Partidos Políticos en temas relativos a la fiscalización de asambleas de partidos. Además de los procesos de capacitación propiamente dichos, se producen documentos de trabajo (manuales y guías) para fortalecer los procesos de adquisición de conocimiento. Durante el periodo 2011-2023, capacitó a 4160 agentes electorales y 6065 personas funcionarias.

Fuera del ámbito institucional, destacaremos lo realizado en el área académica, a partir de la realización de encuentros especializados, publicaciones y exposiciones museográficas¹.

a) Producción académica

Desde que el IFED asumió sus funciones, una de sus labores destacadas ha sido la producción de conocimiento especializado a partir de la realización de actividades académicas (seminarios, talleres, conferencias, etc.), investigaciones y de la producción de publicaciones en temas electorales. Esta función se observa en otros institutos o escuelas de capacitación de organismos electorales de la región, toda vez que se ha tomado conciencia de la especificidad de la temática electoral, y la necesidad de hacer colectivo el conocimiento en esta materia.

El área de investigación y publicaciones es una de las más importantes en el proceso de capacitación y formación que desarrollan los organismos electorales a través de sus centros, escuelas e institutos de formación. De hecho, varios países incluyen la gestión de conocimiento como función expresa, como ocurre en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia en Costa Rica, el Instituto de Investigación y Análisis Electoral del Ecuador, el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política Electoral de Guatemala, el Centro de Capacitación Judicial Electoral de México, el Centro para el Desarrollo Democrático del IFE, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Perú, la Escuela Nacional de Formación Electoral y de Registro Civil de República Dominicana y el Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral de Venezuela. (Aguilar y Picado, 2012, p. 134)

¹ Las actividades relacionadas con las audiencias de las áreas de Asistencia a Partidos Políticos y Formación en Democracia del IFED son detalladas en otros artículos de este número.

En lo que se refiere a seminarios, talleres y conferencias, estas se han caracterizado, en su mayoría, por ser actividades abiertas al público. Si bien es cierto, por su especificidad, algunas han se han dirigido a audiencias específicas (partidos políticos, foros de mujeres, autoridades políticas), se procura su apertura para la participación de la ciudadanía. Las alianzas con institucionales nacionales e internacionales ha sido un factor relevante en la realización de este tipo de actividades cuando hay ejes temáticos en común o complementarios. La tabla 2 muestra la evolución de las actividades académicas, en cantidad, desde el 2011 hasta 2023.

Tabla 2

IFED actividades académicas, 2011-2023

Año	Cantidad	Año	Cantidad
2011	8	2018	20
2012	10	2019	31
2013	17	2020	24
2014	13	2021	31
2015	10	2022	26
2016	15	2023	32
2017	22		

Nota. Elaborado con base en los informes anuales de labores del TSE.

En lo que respecta a las publicaciones, este es uno de los principales aportes que el TSE hace al conocimiento especializado en materia electoral, particularmente a partir de la creación del sello Editorial IFED, en 2013. Además de las investigaciones académicas, se ha buscado también generar conocimiento a través de publicaciones con formatos y lenguaje amigables, a través de una serie de cuadernillos que abordan temas puntuales del sistema electoral costarricense (serie Para Entender), fascículos educativos, y producciones audiovisuales. Cabe indicar que todas estas herramientas se ubican en el sitio web institucional, y están disponibles para todas las personas usuarias. En la tabla 3 se presentan las publicaciones académicas producidas durante el periodo en estudio.

Tabla 3

Publicaciones de la Editorial IFED, 2013-2023

Título de la publicación	Año
El rol político del juez electoral (Luis Diego Brenes Villalobos)	2013
Elecciones y democracia (Luis Antonio Sobrado González)	2014
Electoral Act (Código Electoral en inglés): Gabriela Castro Jiménez, traductora	2015
El control de constitucionalidad de las normas electorales (Andrei Cambroner Torres e Iván Mora Barahona)	2015
Votar importa (Luis Diego Brenes Villalobos)	2016
La gestión del recurso de amparo electoral (Mario Matarrita Arroyo)	2016
La reforma constitucional por la vía referendaria en Costa Rica (Alejandro José Robles Leal)	2017
Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica (Diego González Fernández)	2017
El mito democrático: la jurisprudencia del TSE en el periodo 2009-2016 (Max Esquivel Faerron)	2017
Los electorados de la democracia costarricense (Adrián Pignataro y María José Cascante)	2018
Reforma electoral: actores, procedimientos y discurso (Hugo Picado León)	2018
Código Electoral con índice alfabético (Álvaro Rodríguez Troyo)	2018
La justicia penal electoral en Costa Rica (Andrei Cambroner Torres)	2018
Mujeres y derechos políticos electorales. Costa Rica: 1988-2018 (Eugenia María Zamora Chavarría)	2019
Serie para Entender (números 1 al 4), varios autores	2019
Serie para Entender (números 5 al 7), varios autores	2019
Serie para Entender (números 8 al 10), varios autores	2019
El Castillo Azul: Ícono de un cambio de era (Carolina Mora Chinchilla)	2020
Lo municipal desde lo electoral (Andrei Cambroner Torres)	2020
Serie para Entender (números 11 al 13), varios autores	2020
Sistema electoral costarricense: Diccionario de conceptos claves (Luis Diego Brenes Villalobos)	2021
Participación y política electoral: nuevas miradas a las elecciones 2018 en Costa Rica (Ronald Alfaro Redondo, editor)	2021
La jurisprudencia electoral frente a las amenazas antidemocráticas (Max Esquivel Faerron)	2021
Sistema electoral costarricense: Diccionario de conceptos claves, 2.ª edición (Luis Diego Brenes Villalobos)	2022
Mujeres y derechos políticos electorales, 2.ª edición (Eugenia María Zamora Chavarría)	2022
Serie para Entender (números 14 y 15), varios autores	2022
Serie para Entender (números 16 al 18), varios autores	2023

Nota. Secretaría Académica, IFED.

Adicionalmente, cabe destacar la coordinación de la publicación de la *Revista de Derecho Electoral* (RDE), función que se realiza desde el IFED. La RDE es una publicación periódica de acceso abierto (Open Access) que se encuentra disponible en la página web institucional desde el año 2006, la cual fue concebida como:

un espacio académico para la publicación y gestión de nuevo conocimiento en estudios electorales nacionales e internacionales. Con una perspectiva interdisciplinaria en el abordaje de los temas y dirigida a público académico y ciudadanía en general, coadyuva a la reflexión sobre las instituciones básicas para la convivencia política democrática. (Mena y Montero, 2012, p. 99)

Desde su primer número, en enero de 2006, hasta diciembre de 2022, se han publicado 421 artículos distribuidos de la siguiente manera: 57 en la sección de autores invitados, 92 han sido aportes de funcionarios del TSE, 175 de colaboraciones externas y 97 artículos en temas específicos, que se publican en la sección denominada *especial*.

Es importante indicar que, tanto para la producción editorial como para las actividades académicas que se han organizado, se ha privilegiado a las personas funcionarias de la institución como fuentes especializadas en la materia electoral, principalmente a quienes a lo largo de sus años de servicio han ido adquiriendo habilidades y conocimientos en las temáticas de organización de elecciones, justicia electoral y registración civil. La necesidad de dejar patente ese conocimiento y experiencia, para que pueda ser transmitido a futuras generaciones del funcionariado electoral, ha forjado un compromiso para aportar a este proceso.

b) Muestras museográficas

Con el objetivo de “pasar revista” a diferentes hechos de la historia democrática de Costa Rica, desde 2013 el IFED ha producido 5 muestras museográficas. Con estas iniciativas se procura facilitar la comprensión de la evolución de la democracia costarricense y, a partir de allí, aquilatar la forma en que muchas generaciones han contribuido a conquistarla, preservarla y perfeccionarla.

Estas exposiciones ilustran, de forma creativa y accesible, aspectos relevantes que son insumos para el fortalecimiento de la ciudadanía: la historia democrática de Costa Rica, la evolución del sistema electoral (incluida la labor del TSE), el funcionamiento de los partidos políticos, la participación política de las mujeres y las luchas por hacer efectivos sus derechos políticos, el detalle de los procesos electorales celebrados desde 1949 a la fecha, derechos humanos, entre otros, son algunas de las temáticas abordadas en las distintas exposiciones.

Desde 2013, las muestras producidas son: *Vivamos la democracia*, *Nuestros procesos electorales*, *Costa Rica multiétnica y pluricultural*, *Ellas en la política* y *Nuestros derechos humanos*. La más

reciente, elaborada para el 75 aniversario del TSE, se enfoca en destacar los aportes que esta institución ha dado a la población costarricense, y su rol fundamental en el fortalecimiento de la democracia.

Un aspecto por destacar, en relación con las exposiciones, es que estas han sido llevadas a diferentes zonas del país, incluyendo en la dinámica la realización de visitas guiadas. De esta forma, no solo se atiende el mandato de regionalización que la legislación electoral da al IFED, sino que también se hace accesible el conocimiento que transmiten estas muestras museográficas a diferentes sectores de la población².

c) Centro de documentación (CDOC)

El Centro de Documentación del TSE es una unidad especializada que gestiona recursos de información en materia de democracia, elecciones y de orden técnico. A través de su labor, sistematiza el conocimiento y lo hace accesible a la ciudadanía y a diferentes públicos usuarios, y administra también un repositorio de información especializado en democracia y elecciones.

Bajo rigurosos procesos bibliográficos, se ordena y clasifica la información y se pone al servicio de las personas usuarias. La labor de este centro es fundamental para la difusión del conocimiento. En términos de consultas, estas se atienden tanto de forma presencial como electrónica, con un promedio de atención de 15 617 usuarios por año durante el periodo en estudio (ventanilla, correo electrónico y vía telefónica, principalmente).

5. VALORACIONES FINALES

La gestión del conocimiento es una función inherente a las instituciones públicas, y el TSE no es la excepción a la regla. Con la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia la gestión del conocimiento se potencializa más allá de la adquisición de las competencias de sus funcionarios, ya que fomenta el desarrollo de investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con democracia y elecciones (Código Electoral, art. 309), dirigidas a distintas audiencias.

Las actividades académicas desarrolladas, las publicaciones realizadas en formato abierto y la investigación desarrollada por medio de la gestión de las muestras museográficas permiten compartir conocimiento y reafirman el compromiso de la institución de formar ciudadanos que adopten la democracia como forma de vida cotidiana.

²Algunas localidades que han recibido las exposiciones son: Grecia, San Ramón, Upala, Sarapiquí, Cartago, San Carlos, Liberia, Santa Cruz, La Cruz, Puntarenas, Monteverde, Jicaral, Pérez Zeledón, San Vito de Coto Brus, Corredores y Golfito.

Todas las actividades desarrolladas desde el Área de Cooperación Interinstitucional y la Secretaría Académica del IFED, descritas en los párrafos anteriores, han provisto insumos a los especialistas para la discusión sana sobre temas relacionados con el proceso democrático y han establecido pautas para nuevas investigaciones.

REFERENCIAS

Arboleda Posada, G. (2016). Conceptualización de la gestión del conocimiento en instituciones de salud de mediana y alta complejidad. *Revista de Salud Pública*, 18(3), 379-390. DOI: <http://dx.doi.org/10.15446/rsap.v18n3.44072>

Cantelini, A. (18 de enero de 2019). Qué es gestión de conocimiento. *OpenKM*. <https://www.openkm.com/es/blog/que-es-la-gestion-del-conocimiento.html>

Código Electoral [CE]. Ley 8765 de 2009. 2 de setiembre de 2009 (Costa Rica).

Drucker, P. (1959). *Landmarks of tomorrow*. Harper.

Gessi, L. ., Nüske, M. A., Thesing N. J., Allebrandt, S. L. y Baggio, D. K. (2017). Gestión del conocimiento en la Administración pública de los municipios de la región de la Gran Santa Rosa. *Revista Espacios*, 38(17), 14-27.

Martínez, I. y Ruiz, J. (2002). *Los procesos de creación de conocimiento: el aprendizaje y la espiral de conversión del conocimiento*. XVI Congreso Nacional AEDEM. Alicante, España.

Mena Hidalgo, M. y Montero Solano, R. (2012). Estudio bibliométrico de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 92-115.

Meñaca Guerrero, I., Cazallo Antúnez, A. y Medina Carrasal, H. (2016). *Capacidades dinámicas y conocimiento organizacional*. Universidad Simón Bolívar.

Pardo, S., Coronel, J. y Thomas, P. (2013). *Gestión del conocimiento: un enfoque aplicado en la administración pública*. XVIII Congreso Argentino de Ciencias de la Computación. Red de Universidades con Carreras en Informática.

- Pérez López, H. (2016). Gestión y medición del conocimiento en organizaciones públicas [Tesis de maestría, Universidad Guanajuato de México]
- Picado León H. y Aguilar Olivares, I. (2012). La formación en Democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 116-141.
- Rueda Martínez, M. (2014). Ciencia de la información: relaciones disciplinares y profesionales [Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]
- Tribunal Supremo de Elecciones (2022). *Informe anual de labores (2011 al 2023)*. https://www.tse.go.cr/informes_labores.htm

FORMACIÓN CIUDADANA EN DEMOCRACIA: UN RETO ACTUAL Y PERMANENTE

Mariela Castro Avila*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 4 de abril de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: Los cambios en la sociedad costarricense han traído consigo nuevas demandas a la acción institucional, incluyendo también al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Desde 2010, el TSE asume un papel activo en la formación en democracia y promoción de la cultura cívica con la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) dentro de su estructura. Este artículo describe el funcionamiento del IFED en 13 años con énfasis en la función de formación en democracia, las acciones más importantes que se han desarrollado, los alcances y los principales desafíos que enfrenta esta área.

Palabras clave: Formación en democracia / Fortalecimiento de la democracia / Valores democráticos / Educación cívica / Participación ciudadana / Ciudadanía.

Abstract: Changes in Costa Rican society have brought about new demands for institutional action, including also the Supreme Electoral Tribunal (TSE). Since 2010, the TSE has assumed an active role in training in democracy and promotion of civic culture with the creation of the Institute for Training and Studies in Democracy (IFED) within its structure. This article describes the operation of IFED in 13 years with emphasis on the function of training in democracy, the most important actions that have been carried out, the scope and the main challenges faced in this area.

Key Words: Training in democracy / Strengthening of democracy / Democratic values / Civic education / Citizen participation / Citizenry.

* Politóloga costarricense, correo acastroa@tse.go.cr. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Máster en Economía y Cooperación por la Universidad Kyung Hee de Corea del Sur. Encargada del Área de Formación en Democracia del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones y docente universitaria.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio del siglo XXI, el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense ya reflexionaba sobre la necesidad de involucrarse activamente y brindar su aporte formativo-educativo para la consolidación de una ciudadanía con mayor vocación democrática¹.

Explicaba el exmagistrado presidente, Luis Antonio Sobrado, que es en el Plan Estratégico Institucional 2008-2012 donde se fija como visión institucional la de ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática (2008, p. 8), pero que para alcanzar esta visión desde la práctica es: “indispensable crear una plataforma administrativa que asegure la eficacia de esta nueva línea de acción y que permita visualizarla, ante los ojos de los funcionarios electorales y de la ciudadanía en general, como función sustantiva y permanente de la Institución” (Sobrado, 2008, p. 9).

Es así como, con la reforma integral al Código Electoral, en 2009 surge el IFED:

la iniciativa del TSE para la creación del IFED se explica, en buena medida, por la necesidad de herramientas para atender las nuevas expectativas ciudadanas respecto al rol que el organismo electoral debía asumir en términos de promoción de valores democráticos. Estas expectativas se pueden vincular a la necesidad de llenar el vacío en capacitación ciudadana, que los partidos políticos fueron abandonando desde la década de 1980. (Picado, 2012, p. 172)

El Código Electoral entró en vigor en octubre de 2009, y en su artículo 309 se establece la creación y funciones del IFED como una dependencia del TSE. Operativamente, el IFED entró en funcionamiento el 1.º de junio de 2010, según acuerdo del TSE de la sesión ordinaria n.º 045-2010, celebrada el 25 de mayo de 2010.

De acuerdo con el artículo 309 del Código Electoral, la función primordial del IFED es crear programas de capacitación que promuevan los valores democráticos y la participación cívica proactiva, con un enfoque neutral e inclusivo. Desde su concepción misma, el IFED comprendió a esa ciudadanía que debía formar, no en el sentido restringido de la mayoría de edad que se adquiere en Costa Rica con los 18 años y con la obtención de la respectiva cédula de identidad, sino en el sentido amplio que incluye a todas las personas habitantes en el país, nacionales o no, e inclusive, a las personas costarricenses que viven fuera del país². Incluso, el mismo artículo de la ley electoral encarga expresamente al IFED colaborar con el sistema educativo: estudiantes de primaria y secundaria, sin distinciones de edad o nacionalidad y al cuerpo docente encargado de su formación.

¹ Personas como Luis Antonio Sobrado, presidente del TSE en ese momento, y Carlos Sojo (q.d.D.g) exdirector de FLACSO Costa Rica impulsaron la formación en democracia.

² Para ampliar respecto del tema de ciudadanía, véase el fascículo educativo *Democracia y ciudadanía activa: valores y prácticas* (Castro, 2012). https://www.tse.go.cr/pdf/fasciculos_capacitacion/democracia-y-ciudadania-activa-valores-y-practicas.pdf

Así, el IFED ha desarrollado y ejecutado programas de formación para promover la convivencia democrática de una ciudadanía activa, que ejerza efectivamente los derechos y los valores democráticos. Estos programas están dirigidos a poblaciones muy diferentes, con características particulares como estudiantes y docentes de escuelas, colegios y universidades; y grupos de ciudadanía organizada (comunales, de mujeres, juveniles, profesionales, etc.). Esas diferencias en los públicos requieren ajustar las modalidades de formación y la metodología de abordaje según sea la audiencia, por lo que las capacitaciones que se imparten pueden darse en formatos de talleres, charlas, conferencias, asesorías, visitas guiadas o cursos virtuales.

En los siguientes apartados se ahondará en la labor, alcances y retos de la formación en democracia a través de la sistematización de la experiencia del IFED, desde su creación en 2010, la importancia de este, los puntos de partida, los alcances y los principales desafíos que enfrenta luego de 13 años de funcionamiento.

2. REFERENTES CONCEPTUALES DE LA FORMACIÓN EN DEMOCRACIA

En palabras de Hugo Picado, director del IFED: “la creación legal del IFED, en 2009, se concibió como una propuesta dirigida a revolucionar la educación cívica y convertirla en una educación para la vida en democracia” (2012, p. 174). Educar para la vida en democracia implica aportar al “desarrollo de conocimientos, habilidades, destrezas, y actitudes que contribuyan a la formación de personalidades democráticas y a la construcción de un estilo de convivencia más armonioso y humano” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 11).

Rubio, Rosales y Toscano enfatizan que el concepto de ciudadanía:

...se ha convertido en la cuestión central de la filosofía política, y la educación cívico-democrática es el tema de nuestro tiempo. En efecto, el centro de la atención de la política democrática empieza a pasar del diseño liberal, centrado en los partidos políticos y en las instituciones de la representación y de los gobernantes, al diseño republicano, que enfatiza, sobre todo, la formación democrática de los ciudadanos, tanto en sus aspectos cognitivos (derechos, deberes e instituciones) como en los prácticos (participación y control). (2009, p. 9)

Se infiere de estas definiciones que la tarea no era fácil, cuando, además, se parte de un entorno complejo, casi negativo en el que se pide educar y formar en democracia; para muestra de ese entorno tres ejemplos:

- Según la World Inequality Database, Costa Rica se encuentra entre los países más desiguales del planeta. Aspecto que refuerza el Banco Mundial cuando señala que desde 2010 el país no ha podido disminuir la desigualdad en el ingreso (2022, p. 13).

- Un país donde las personas desconfían cada vez más del sistema democrático, al que cuestionan y culpan en gran medida por esa desigualdad, esto según el informe del Latinobarómetro 2023 en el que incluso Costa Rica recibe una mención negativa, quizá por primera vez en la historia de este estudio. Señala el Latinobarómetro que:

Otrora Costa Rica era uno de los países que se destacaba en América Latina por la fortaleza de su democracia. Sin embargo, ahora ingresó a la lista de las democracias con problemas. Tiene una pérdida importante, de once puntos porcentuales de apoyo a la democracia, desde un 67% en 2020 a un 56% en 2023, un aumento de indiferentes al tipo de régimen de diez puntos porcentuales, del 12% en 2020 al 22% en 2023, y un crecimiento de cinco puntos porcentuales de quienes apoyan el autoritarismo, desde el 11% al 16% entre 2020 y 2023. Es decir, Costa Rica retrocede abiertamente, con un deterioro muy significativo y simultáneo de las tres dimensiones. Esto deja a su democracia expuesta y más vulnerable. (2023, p. 28)

- En una sociedad cargada de discursos antipolítica, teorías de conspiración, desinformación y posverdad. Señalan Siles, Tristán y Carazo que:

las noticias falsas, los rumores, las teorías de conspiración y otros procesos desinformativos constituyen fenómenos complejos con implicaciones sociales, políticas, cognitivas e incluso relacionales. Su aparición no es nueva, pero las posibilidades de producción, difusión e intercambio que ofrecen las redes sociales han incrementado su circulación a nivel social. (2021, p. 3)

Junto a estos retos, la formación en democracia constituyó “un giro en la retórica del TSE, pues de un discurso vinculado específicamente al sufragio y, por ende, a la democracia procedimental, ahora debe trabajarse el concepto de democracia más allá de lo electoral” (Picado, 2012, p. 183).

Es así como se plantea un discurso novedoso en el ámbito costarricense, pero que ya había sido formulado por John Dewey desde la primera mitad del siglo XX, y que a partir de grupos de reflexión en los que participó el primer equipo del IFED, junto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Costa Rica y otros actores, se construyeron, desde el Área de Formación en Democracia, los principios que guiarían los primeros esfuerzos formativos:

- Cimentar una visión de la democracia como forma de vida y como una actitud que va más allá del régimen político y del ejercicio del gobierno y que se vincula también con la convivencia social, la participación y el ejercicio ciudadano cotidiano y permanente.
- Si bien se parte del principio de que los procesos electorales y el ejercicio del sufragio son fundamentales para la democracia, la democracia no se limita al desarrollo de procesos electorales, requiere de construcción permanente desde la ciudadanía y desde una relación dinámica entre esa ciudadanía y la institucionalidad.
- La consolidación de la categoría de ciudadanía como un estado natural y concomitante a las personas según su etapa de vida y no únicamente ligado a la adquisición de los derechos políticos que vienen aparejados con la mayoría de edad.

- El enfoque en los principios democráticos de la libertad, la igualdad y la muy olvidada fraternidad como principio esencial para la participación y la convivencia ciudadana.
- La priorización del respeto, la tolerancia, la solidaridad, la fraternidad y la responsabilidad ciudadana como valores fundamentales para la vida en democracia.
- La promoción de la participación ciudadana y el diálogo plural como prácticas para la vida en democracia.
- La urgente alfabetización digital de la ciudadanía desde los principios, valores y prácticas democráticas.

La construcción de esta línea conceptual que guía la formación en democracia es permanente; ha requerido, a lo largo de 13 años, de investigación documental constante, de entrevistas en profundidad, de capacitaciones piloto que adquieren en diversos momentos formato de grupos focales y que permiten conocer la visión de la ciudadanía en diversos temas. Esto con el propósito de encaminar la formación democrática por los caminos que requiere la sociedad.

3. METODOLOGÍA PARA LA FORMACIÓN EN DEMOCRACIA

Esa propuesta de educación cívica está a cargo del Área de Formación en Democracia del IFED, que tiene como objetivo brindar herramientas a las personas ciudadanas de todos los grupos etarios y potenciar sus habilidades para que puedan ejercer su participación en democracia, fundamentada en valores democráticos, como la solidaridad, la responsabilidad, la honestidad, y prácticas como el diálogo plural.

Trabaja en la educación pública y privada con estudiantes de preescolar, primaria, secundaria y de universidades. En las comunidades, con asociaciones de desarrollo, cooperativas, comités cantonales, comités de la persona joven y todo grupo organizado o de personas vecinas que quieran formarse en estos temas.

Esta formación se lleva a cabo por medio de campañas, talleres, capacitaciones, diseño y la elaboración de material didáctico: fascículos y vídeos; además, cuenta con un programa de visitas guiadas al Tribunal Supremo de Elecciones. También tiene a cargo el desarrollo del proyecto electoral “Votante Informado” dirigido a la ciudadanía para el ejercicio, como su nombre lo indica, de un voto informado, por medio de la organización de debates electorales (elecciones presidenciales), la elaboración del fichero cantonal (elecciones municipales) y la coordinación de la visualización en la página web del TSE tanto de los programas o planes de gobierno de las diferentes tendencias partidarias como de las hojas de vida de sus candidatos.

La metodología para el abordaje de los públicos³ fue inicialmente establecer el contenido o marco conceptual, lo que representa hasta la fecha un reto, debido a la adaptación metodológica y pedagógica

³ Agradecemos a Josué Rojas, Beatriz Morales, Jazmín Granados, Alejandro Brenes, Iván Garita y Katherine Boulak por los invaluables aportes a este artículo y al trabajo de formación en democracia.

para diversas poblaciones, ya que el público meta es la ciudadanía en general, y dentro de esta, la constante es la diversidad.

El Área de Formación en Democracia centra su esfuerzo en cuatro ejes principales: el proceso electoral estudiantil, talleres dirigidos a la ciudadanía, campañas de valores democráticos y visitas guiadas al TSE. En cuanto al proceso electoral estudiantil, el proyecto se sustenta en el inciso e) del artículo 309 del Código Electoral, el cual establece que es función del IFED “Colaborar con el Ministerio de Educación Pública (MEP), en la formulación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil, a fin de fortalecer los valores cívicos y democráticos de la ciudadanía”. Pero además, parte de la clara convicción de que la democracia solo puede ser fortalecida por medio de la educación y de que para que el mensaje logre tener un efecto real debe ser llevado a la niñez y a la juventud en su proceso formativo.

Por otra parte, los talleres dirigidos a la ciudadanía tienen por objetivo desarrollar las competencias de las diferentes poblaciones para la vida en democracia (valores, ejercicio de los derechos, espacios y formas para la participación política, capacidad de incidencia); mediante talleres participativos y constructivos. Asimismo, las campañas de valores democráticos se centran en la celebración del Día de la Democracia Costarricense el 7 de noviembre de cada año, así como en la realización de diversos videos que refuercen en la ciudadanía el concepto de democracia. Finalmente, las visitas guiadas se realizan con el fin de dar conocer la sede central del Tribunal Supremo de Elecciones y las funciones que este realiza. Además, en muchos de los casos van acompañadas de charlas sobre temas atinentes a la democracia y a las elecciones.

A continuación, se revisan las acciones puntuales y más significativas que se han ejecutado en 13 años para la formación en democracia.

3.1 ELABORACIÓN DE MATERIAL EDUCATIVO

El marco conceptual construido para la formación en democracia y para el ejercicio de una ciudadanía participativa se tradujo en fascículos educativos, diseñados con un contenido accesible y un formato gráfico atractivo con actividades y herramientas que permiten la apropiación del conocimiento de parte de grupos ciudadanos de diferentes edades y contextos sociales.

De 2011 a 2023 se han elaborado 9 fascículos educativos⁴:

1. Democracia y ciudadanía activa: valores y prácticas
2. Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos
3. Incidencia ciudadana como instrumento de participación
4. Creación y funcionamiento de los partidos políticos
5. Género y participación política de las mujeres
6. Proceso electoral costarricense



⁴ Los fascículos pueden descargarse en la dirección https://www.tse.go.cr/publicaciones_fasciculos.htm.

7. Tribunal Supremo de Elecciones
8. Funcionamiento municipal y rol de las autoridades electas
9. Herramientas de comunicación política

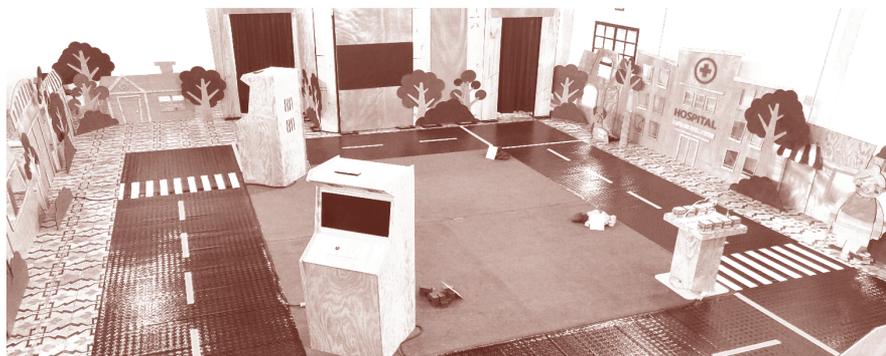
Junto con los fascículos se han producido los cortos audiovisuales Democracia, Elecciones, Municipalidad y Ciudadanía Digital a la Mano, material esencial en el trabajo con estudiantes y grupos comunales. Gracias al trabajo conjunto con el Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia y el IFED, cada poder de la república ha logrado producir cortos educativos siguiendo la misma línea gráfica.

3.2 EXPOSICIÓN INTERACTIVA PARA NIÑOS Y NIÑAS

Dado que los niños y las niñas son uno de los públicos meta más importantes para el IFED en su proceso formativo, pensando en que la formación ciudadana se gesta o se debe gestar desde los primeros años de vida, era fundamental contar con un espacio educativo interactivo sobre democracia (figura 1). Para ello se estableció una carta de entendimiento con el laboratorio Fab Lab Kä Träre de la Universidad Estatal a Distancia en 2019, producto de la cual se crea una exposición interactiva que forma parte de las visitas guiadas a niños y niñas de edad escolar, donde, a través del juego ejercitan los valores y principios democráticos.

Figura 1

Exposición interactiva “Promoción de ciudadanía activa en democracia”



Nota. Colección del Área de Formación en Democracia, IFED.

3.3 ACTIVIDADES DE FORMACIÓN CIUDADANA

El desarrollo de material educativo es permanente, pero una vez que se tuvo el primer grupo de materiales, el reto era llevarlo a la ciudadanía. El camino seguido fue el de un modelo de formación contra demanda de los centros educativos y la ciudadanía organizada, para lo cual se promocionaron talleres y charlas.

Este modelo permitió dar a conocer el IFED a diversas poblaciones y en distintos espacios geográficos, y construir alianzas con grupos, comunidades e instituciones que han dado frutos a mediano plazo.

Hacia el año 2021, y teniendo una serie de talleres y charlas ya bastante consolidadas, se ofertaron a los centros educativos públicos y privados de todo el país. Siendo que el personal para la formación era escaso, se requirió pensar en un perfil de personas formadoras con un amplio grado de creatividad, organización y capacidad de trabajo, que se ha consolidado a lo largo de 13 años⁵. Este perfil es indispensable en la medida en que el material educativo debe ser traducido en actividades formativas que se adapten metodológicamente a diversos públicos.

Los temas que se abordan son diversos y giran en torno a los ejes de democracia, participación ciudadana y elecciones. Algunos son:

- Ciudadanía Digital Responsable
- Organización de debates
- Comunicación política para grupos organizados
- Democracia y ciudadanía: valores y prácticas
- Democracia, proceso electoral y participación
- Democracia, ciudadanía y participación: realidades y retos
- El voto: mis primeros pasos (kinder - I ciclo)
- Espacios y mecanismos de participación en democracia
- Funcionamiento del TSE
- Funcionamiento municipal
- Género y participación política de la mujer
- Incidencia ciudadana
- Incidencia con enfoque de género
- Participación joven en democracia
- Proceso electoral estudiantil para centros educativos públicos y privados
- Proceso electoral infantil
- Proceso electoral municipal
- Proceso electoral nacional
- Sistema democrático costarricense
- Sistema electoral costarricense
- Surgimiento y funcionamiento de los partidos políticos
- TSE y la justicia electoral
- TSE y la registración civil

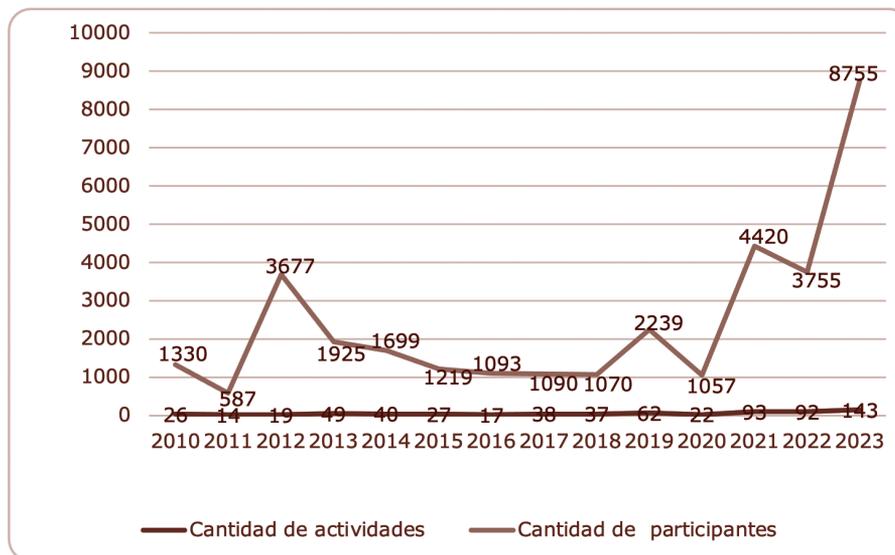
⁵El equipo de Formación en Democracia lo conforman Mariela Castro Avila, politóloga y docente universitaria; Beatriz Morales Mora, docente, abogada y guionista; Josué Rojas Rojas, docente y productor audiovisual. También lo han sido, aunque de forma temporal: Francisco Monge Chinchilla, docente y geógrafo; Jazmín Granados Leal, comunicadora; Alejandro Brenes González, administrador; Iván Garita Fernández, sociólogo y Katherine Boulak Vargas, administradora.

Cada uno de estos temas se han abordado desde el formato de charlas y talleres presenciales y virtuales, incluso algunos se han diseñado también en formato de cursos virtuales, sobre los cuales se ahondará en el apartado 3.4

En 13 años, se han realizado 679 actividades formativas, para un total de población atendida de 33 916 personas. La figura 2 desglosa la cantidad de actividades formativas realizadas por año y la cantidad de personas participantes en estas. Si se dimensiona el trabajo conjunto entre el equipo del área con la colaboración del personal de las otras áreas del IFED, el alcance ha sido más que el deseable.

Figura 2

Cantidad de actividades de formación y participantes 2010-2023



Nota. Elaboración con base en los informes de labores del Área de Formación en Democracia de los años 2010 a 2023.

Una de las características más importantes de estos procesos formativos con ciudadanía es el uso de recursos lúdicos que permiten a las personas aprender y ejercitar los principios y valores democráticos por medio del juego y de las actividades participativas, como ilustra la figura 3, ya que, como señala la investigadora Lissa Forbes de la Universidad de Colorado en Denver, el juego “permite que el estudiantado experimente alegrías, risas y conexiones más fuertes con sus pares y equipo docente aumentando la motivación, disminuyendo la aversión al error y logrando así aprendizajes más significativos y duraderos en el tiempo” (2021, p. 58).

Figura 3

Actividades lúdicas de formación en democracia

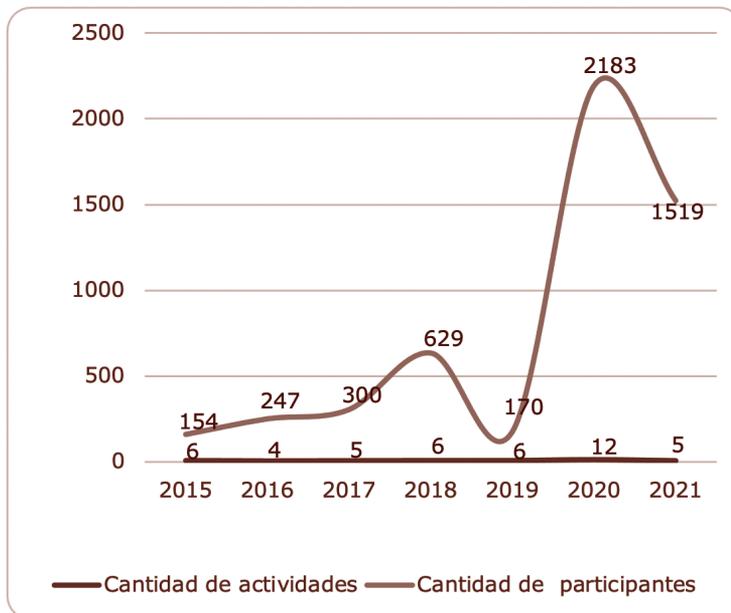


Nota. Colección del Área de Formación en Democracia, IFED.

3.4 CURSOS VIRTUALES

Desde 2015 y hasta 2021 y gracias a un convenio de cooperación con la Fundación Omar Dengo, se desarrollaron cursos virtuales de formación en democracia, dirigidos inicialmente al sector educativo y que se encuentran en la plataforma UPE de la fundación. En esta plataforma se albergaron tres cursos: uno que abordó los conceptos de democracia y ejercicio de la ciudadanía participativa (Vivir la Democracia); otro que explicó las etapas de un proceso electoral y las funciones de los diferentes agentes electorales (Elecciones en Costa Rica); y otro que explicaba los principales lineamientos para la organización de procesos electorales estudiantiles (Vos Elegís). Todos estos cursos estuvieron dirigidos a docentes del sistema educativo nacional y se abrieron en promedio dos iteraciones de cada curso por año de 2015 a 2019.

Dado que los públicos meta varían, el desarrollo y puesta en marcha de cursos virtuales con la FOD está pausado desde 2021, y se ha dado prioridad a la construcción de una plataforma propia del IFED.

Figura 4*Cursos virtuales realizados 2010-2021*

Nota. Elaboración con base en los informes de labores del Área de Formación en Democracia de los años 2010 a 2023.

La figura 4 muestra la cantidad de cursos virtuales realizados por año y la cantidad de personas participantes. De 2015 a 2019 se realizaron 27 cursos virtuales en la plataforma de la FOD que tuvo un alcance de 1500 docentes.

Con la pandemia producto de la enfermedad por COVID-19, esa formación virtual se amplió a la ciudadanía en general y con 17 talleres se logró capacitar a 3702 personas. Aunado a esto se desarrollan, en 2020, dos proyectos que vienen a impulsar la virtualidad. El primero es la creación y desarrollo del aula virtual del IFED, <https://ifedvirtual.tse.go.cr/>, que cuenta con diferentes cursos. El aula seguirá creciendo y fortaleciendo su funcionamiento en los próximos años. En 2023 se empieza a construir el cartel de licitación para que dicha aula se aloje en un *hosting* externo que permita fortalecer sus capacidades.

El segundo es la creación del primer curso virtual del IFED dirigido a la ciudadanía en general y que se alberga en el aula virtual del IFED. El curso virtual autoformativo Ciudadanía Digital Responsable es la apuesta del TSE/IFED para brindar herramientas a la ciudadanía que se enfrenta cotidianamente al uso de las redes sociales donde abunda la desinformación y la posverdad lo cual afecta directamente la convivencia ciudadana y con ella el sistema democrático. Este esfuerzo se convierte en una necesidad, así lo establece la Red Educativa Mundial:

[La ciudadanía digital] supone un conjunto de competencias que permite a las personas acceder, comprender, analizar, producir y utilizar el entorno digital, de manera crítica, ética y creativa para identificar, enfrentar y responder a los grandes dilemas que genera el uso de Internet. (s.f., párr. 1)

El curso inició el 3 de agosto de 2021 y cerró en febrero de 2022 y fue realizado por 1519 personas. Para 2023 el curso se abrió en agosto y tuvo una participación de 300 personas a lo largo del año. El contenido del curso fue la base para la edición de un cuaderno de la Serie para Entender de la editorial del IFED titulado “Para entender cómo ejercer una ciudadanía digital responsable”.

3.5 APOYO AL SECTOR EDUCATIVO

El apoyo al sistema educativo, establecido en el artículo 309 del Código Electoral, indica que la formación en democracia debe propiciarse desde la educación primaria y secundaria. En este caso, la función del IFED es auxiliar respecto al Ministerio de Educación Pública (MEP). El apoyo del IFED se enfoca en temas de democracia y elecciones de lo cual se infiere la asesoría en procesos electorales estudiantiles y gobiernos estudiantiles, así como la cercanía con los programas de educación cívica.

Mucho antes de la creación del IFED, el TSE había apoyado al MEP en la instrucción de docentes y estudiantes para la gestión de las elecciones estudiantiles que, por reglamentación del MEP, deben realizar anualmente todas las escuelas y colegios públicos del país. Sin embargo, no es sino con la creación del IFED y de su Área de Formación en Democracia que ese apoyo adquiere carácter obligatorio a nivel legal. El trabajo específicamente ha implicado el mejoramiento de los abordajes metodológicos y pedagógicos en la capacitación y en el desarrollo de materiales para los procesos electorales estudiantiles y sus docentes guías, por ejemplo, con el diseño de los *kits* o paquetes educativos lúdicos que simulan el proceso electoral estudiantil y permiten cubrir sus etapas y el rol de los diferentes organismos estudiantiles.

También, en 2023 se elaboró material educativo que explica los aspectos relevantes del proceso electoral estudiantil, por medio de videos animados. Ambos materiales educativos: los kits y los videos animados han sido elaborados en coordinación con el Ministerio de Educación Pública, esto permite dar solidez a su contenido y garantiza una mayor usabilidad.

Hasta el año 2019 la selección de los centros educativos públicos y la cantidad de población atendida era potestad del MEP; y la labor del IFED era específicamente la formativa en materia electoral. Sin embargo, la dinámica propia del MEP llevó a que a partir del 2023 fuese responsabilidad del IFED la coordinación directa con los centros educativos para su capacitación. La tabla 1 muestra la cantidad de población formada por año entre estudiantes y sus docentes asesores, la cual ha sido de 18 195 participantes en 989 talleres.

Tabla 1

Talleres “Proceso electoral estudiantil” en centros educativos públicos, 2010-2023

Año	Talleres realizados	Población (estudiantil y docente)
2010	8	163
2011	220	3640
2012	155	2830
2013	139	2901
2014	79	1697
2015	124	1844
2016	116	1857
2017	54	1181
2018	28	726
2019	19	338
2020	-	-
2021	-	-
2022	18	459
2023	29	559

Nota. Elaboración con base en los informes de labores del Área de Formación en Democracia de los años 2010 a 2023

La tabla 1 muestra una disminución paulatina de la población atendida desde 2018, y esto se debe a varias razones: la huelga docente de 2018 y 2019 que según el *Informe del estado de la educación* de 2021 llevó a que las personas estudiantes perdieran 104 días de clases; y la pandemia por la enfermedad por COVID-19 en 2020 y 2021 llevó a la suspensión de los procesos electorales estudiantiles tradicionales, según consta en la resolución denominada *Nombramiento de Representantes Estudiantiles de Centros Educativos en el marco de la situación de Emergencia Nacional por la Pandemia del COVID-19* que estableció que “en el periodo comprendido entre junio de 2020 y junio de 2021 la representación de las y los estudiantes recaerá sobre el Directorio de la Asamblea de Representantes” (Ministerio de Educación Pública, s.f., p. 2). Para 2021 y 2022 se elaboró, en conjunto con el MEP, material educativo que se distribuyó a todos los centros educativos; y los talleres realizados se hicieron por solicitud expresa de cada centro educativo. A partir de 2022 el IFED ha asumido exclusivamente la formación presencial.

La importancia y los aspectos más relevantes de estos procesos de capacitación a la población estudiantil del país han sido recopilados en un cuaderno de la Serie para Entender de la Editorial IFED, titulado *Para entender las elecciones estudiantiles en los centros educativos costarricenses*.

Cabe señalar que el MEP ha delimitado su campo de acción únicamente a los centros educativos públicos debido a que el *Reglamento sobre centros docentes privados* (24017-MEP) señala que el MEP podrá en relación con los centros educativos privados:

a lo sumo y siempre que lo haga por los órganos competentes y mediante el ejercicio de simples poderes de tutela, “inspeccionarlo”, valga decir, vigilar su ejercicio para garantizar, precisa y únicamente, el equilibrio armónico entre la libertad de educación del que la ofrece -educador- y la libertad de educación del que la recibe -educando-, así como fiscalizar su cumplimiento. (MEP, 1995, considerando II)

Desde el área de Formación en Democracia se realizó en el 2016 una primera prueba para capacitar a tribunales electorales estudiantiles de las escuelas y colegios privados, aunque a solicitud de algunos de ellos, esto se hacía desde 2013. Hoy en día se brinda capacitación permanente a centros educativos públicos y privados en todos los temas. La tabla 2 muestra la población atendida en centros educativos privados: 4447 estudiantes y 300 docentes en 55 talleres.

Tabla 2

Talleres “Proceso electoral estudiantil” en centros educativos privados, 2013-2023

Año	Talleres realizados	Población (estudiantil y docente)
2013	6	322
2014	8	761
2015	1	33
2016	5	204
2017	6	84
2018	8	285
2019	13	627
2020	-	-
2021	8	315
2022	21	737
2023	16	964

Nota. Elaboración con base en los informes de labores del Área de Formación en Democracia de los años 2010 a 2023.

3.6 VISITAS GUIADAS AL TSE

La atención a grupos de estudiantes en el TSE fue una de las actividades que surgió con la formación en democracia, y en estos 13 años se ha profesionalizado, ya que los grupos no solo se atienden para que visiten las instalaciones, sino que en una charla o taller participativo se abordan los contenidos temáticos del currículo educativo, concerniente a los temas ligados a la institucionalidad y a la práctica democrática; para ello se involucra creativamente a diferentes áreas del TSE, especialmente del Registro Electoral y del Registro Civil. Entre el 2010 y 2023 se atendió un total de 10 942 personas.

Tabla 3*Visitas guiadas al TSE, 2010-2013*

Año	Visitas	Participantes
2010	5	161
2011	10	751
2012	18	619
2013	20	504
2014	17	436
2015	13	458
2016	15	461
2017	17	605
2018	27	312
2019	33	194
2020	8	172
2021	1952* virtuales	1952
2022	19 presenciales y 1885* virtuales	2476
2023	31 presenciales y 1045* virtuales	1841

(*) Las visitas virtuales se contabilizan de manera individual.

Nota. Elaboración con base en los informes de labores del Área de Formación en Democracia de los años 2010 a 2023.

Con la pandemia producto de la enfermedad por COVID-19, en 2020 esta actividad tuvo que suspenderse, lo que llevó, gracias a la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer, a contratar los servicios de una empresa para contar hoy en día con una visita guiada virtual 360 a los edificios y dependencias del TSE. Se accede a la visita virtual por medio del enlace <https://www.tse.go.cr/visita-guiada/> y en veinte minutos las personas pueden recorrer espacios como la sala de sesiones del Tribunal Supremo de Elecciones, el auditorio del TSE, el área de impresión de cédulas, las bodegas de empaque de material electoral, la bodega de sacos donde se resguarda el material electoral luego de una elección, el salón de escrutinio, etc.

3.7 CAMPAÑAS EN MEDIOS

El IFED, desde la formación en democracia, ha logrado rescatar una celebración nacional que pasaba desapercibida, el Día de la Democracia Costarricense que se conmemora el 7 de noviembre de cada año, en la que no solo se celebra la defensa de los derechos electorales, sino también, la vivencia de valores y prácticas democráticas.

En esta línea se han creado tres campañas de medios en las que se resaltan la tolerancia, la fraternidad, el diálogo plural y la participación en democracia. La primera campaña rescató el lema “Yo me apunto a la democracia”, la segunda fue “Democracia es cuestión de actitud” y la tercera “Yo soy democracia”, las tres tienen un sentido en común: apelar a la responsabilidad ciudadana individual para la vida en democracia y para su fortalecimiento. Estas campañas se han realizado con pocos recursos económicos, pero con gran creatividad. Lo que empezó como un pequeño aporte, se convierte hoy en una celebración institucionalizada.

Para 2022 la celebración principal fue en Sarapiquí, y para 2023 en Monteverde; fuera de la Gran Área Metropolitana donde se ha realizado en otros años, gracias a alianzas con las municipalidades, las fuerzas vivas de los cantones y los centros educativos, la figura 5 se puede observar parte de las actividades realizadas.

Figura 5

Celebración del Día de la Democracia Costarricense 2022 en Sarapiquí y 2023 en Monteverde



Nota. Colección del Área de Formación en Democracia, IFED.

La idea de llevar la celebración del Día de la Democracia Costarricense a cantones fuera de la Gran Área Metropolitana tiene la intención de reunir a la ciudadanía en la celebración y que a partir de esa visita del IFED, la comunidad pueda seguir celebrando cada año.

3.8 VOTANTE INFORMADO

Dejar esta línea de trabajo en último lugar tiene una intencionalidad, y es que *Votante Informado* es el proyecto bajo el que se cobijan las iniciativas que buscan, por un lado, brindar información clara y objetiva a la ciudadanía sobre sus opciones de cara a una elección y, por otro, dar a los partidos políticos y a las candidaturas espacios igualitarios de difusión de sus propuestas; esto ha sido un logro en los últimos cuatro procesos electorales. Muchos son los esfuerzos por contar con personas votantes más informadas, pero se pueden destacar cuatro grandes líneas que se fortalecen para cada proceso electoral:

1. En las elecciones nacionales de 2014 se organizó el único debate televisivo que le dio cabida a las 13 personas candidatas a la presidencia de la república, y que alcanzó niveles de audiencia

históricos para el canal del Estado. Si bien para esa elección hubo segunda ronda, no se realizó un segundo debate debido a que uno de los candidatos se “retiró” de la campaña. Este mismo modelo se utilizó en las elecciones de 2018, incluyendo un segundo debate de cara a la segunda ronda electoral. Para las elecciones de 2022 el reto fue realizar un debate con 25 candidaturas a la presidencia, lo que se logró distribuyendo su participación en 4 programas.

2. A pesar de que el debate de 2022 se tuvo que dividir en cuatro noches, la cantidad de audiencia y de dispositivos conectados es significativa, esto gracias al seguimiento que en esta oportunidad realizó el Observatorio de la Comunicación Digital de la Universidad Latina de Costa Rica, según se detalla en la figura 6.

La realización de debates llevó a que personas y grupos interesados preguntaran al TSE y al IFED sobre las reglas o guías para la organización de estos; por ello, la editorial del instituto publicó dentro de la Serie Para Entender el cuaderno titulado “Para entender cómo se organiza un debate político electoral”, disponible en el sitio web del TSE.

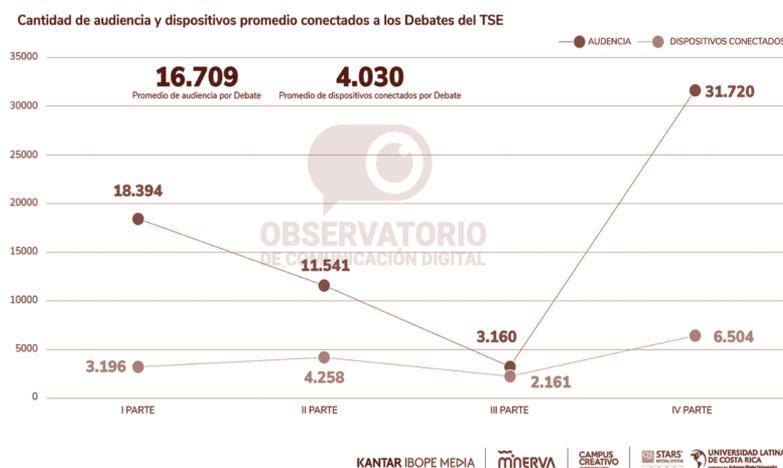
3. Para 2014 y 2018 se creó un espacio radial que también se transmitió por las redes sociales del TSE, esto les permitió a las candidaturas presidenciales contar con un espacio para exponer a la ciudadanía su propuesta de gobierno, por medio de entrevistas en profundidad. Para 2022 se entrevistó a las 25 personas candidatas y los videos de esas entrevistas se colocaron en el canal de YouTube del TSE.
4. Se creó en la página web del TSE y en una aplicación móvil un espacio donde la ciudadanía puede visualizar las historias de vida de las personas candidatas y su propuesta de gobierno: “Votante Informado”⁶. Desde 2010 esta tarea de recolección de información por parte del IFED y de entrega por parte de las personas candidatas fue voluntaria; sin embargo, para las elecciones de 2022, y gracias a la reforma del artículo 148 del Código Electoral, la entrega de fotografía, plan de gobierno y currículum es obligatoria como parte de los requisitos para la inscripción de las candidaturas⁷.
5. De cara a cada proceso electoral municipal se elabora un fichero cantonal, que recoge más de 20 indicadores generados por diversas instituciones, y que permite a la ciudadanía contar con una fotografía de su cantón, que es la unidad geográfica para la que se eligen representantes. Se han elaborado ficheros para las elecciones municipales de 2010, 2016, 2020 y 2024. Para 2024 el fichero no solo se produjo en formato impreso y digital en pdf, sino que se puso a disposición de la ciudadanía en formato de datos abiertos y en formato interactivo con el sistema Power Bi, esto gracias al aporte del Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica.

⁶ En este espacio se ubica información electoral relevante y la información sobre las candidaturas, producto del trabajo conjunto entre la Dirección General del Registro Electoral y el Área de Formación en Democracia del IFED.

⁷ El grupo Poder Ciudadano Ya presentó esta iniciativa de reforma a la Asamblea Legislativa, la cual fue aprobada en agosto de 2021, con aplicación inmediata de cara a las elecciones presidenciales de 2022 y se encuentra en marcha un proyecto similar para las elecciones municipales.

Figura 6

Audiencia y dispositivos promedio conectados a los debates del TSE, enero 2022



Nota. Observatorio de la Comunicación Digital de la Universidad Latina de Costa Rica (2022).

El éxito del proyecto *Votante Informado*, gracias a alianzas estratégicas, ha sido rotundo; sin embargo, esto lleva a que el reto sea construir más herramientas de información para brindar a la ciudadanía y contar con más mecanismos de divulgación.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Aunque no de forma exhaustiva y probablemente dejando de mencionar algunos aspectos, se puntualizan las estrategias exitosas para la consolidación de la formación en democracia del IFED:

1. Sólido equipo de trabajo. La apuesta ha sido por tener poco personal, pero diverso en su formación y con alta calidad profesional y humana y con un compromiso extraordinario. Sin embargo, lograr más y mejor cobertura requiere necesariamente de más recurso humano.
2. La formación permanente del equipo de trabajo. Desde la autoformación hasta la participación en talleres de herramientas y mecanismos para la formación que han permitido la apropiación e incorporación de diversos enfoques en el quehacer cotidiano.
3. Trabajo con públicos diversos. La capacidad de trabajar con diversos públicos ha llevado a otras instituciones como el Viceministerio de Juventud, el Viceministerio de Diálogo Ciudadano, el Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa y otros a buscar el apoyo o la coordinación con el IFED para sus propios procesos formativos.

4. Construcción de alianzas. Una estrategia de alianzas con socios estratégicos, ya sean instituciones o grupos, ha permitido maximizar los recursos con los que se cuenta.
5. Referente en temas democráticos. Gracias a la diversidad de líneas de acción, a 13 años de su creación, la formación en democracia del IFED es reconocida como referente no solo en los temas electorales y democráticos, sino también en sus modelos pedagógicos.
6. Evaluación permanente. El estar sujetos a un sistema de calidad y mejora permanente, ha sometido al IFED a un constante escrutinio de sus procesos formativos que devienen en una retroalimentación y en un mejoramiento permanente.

5. CONCLUSIONES O PROYECCIONES

En palabras de Hugo Picado e Ileana Aguilar:

el IFED se ha consolidado como la instancia que materializa la dimensión pedagógica y académica del TSE. Sus logros han sido variados y particularmente significativos en los espacios donde llenó un vacío. Pero el objetivo legal –tan necesario y a la vez ambicioso– de “promover los valores democráticos y la participación cívica” deja mucho margen para la mejora y el avance. (Picado y Aguilar, 2020, p. 149)

Los logros del Área de Formación en Democracia han sido muchos: el desarrollo de talleres presenciales y virtuales, cursos virtuales, contenidos y herramientas mediados según los públicos para que puedan comprender la democracia desde la práctica misma. Aunque el trabajo con el sistema educativo ha sido amplio, quedan muchos aportes posibles que hacer en ese ámbito, “pero ello depende del interés de las autoridades del Ministerio de Educación Pública por fortalecer sinergias y abrir espacios a lo extracurricular” (Picado y Aguilar, 2020, p. 149). El rescate y visibilización del Día de la Democracia Costarricense, así como la continuidad y robustecimiento del proyecto Votante Informado son otros de sus aportes.

Desafíos a futuro y necesidades palpables para el fortalecimiento de la formación en democracia son múltiples, pero sin duda robustecer la comunicación es indispensable; hoy día no se puede pensar la formación desligada de una comunicación directa, clara y diversificada según los diferentes públicos meta, y eso pasa por temas de diseño, producción audiovisual y fortalecimiento de la educación virtual y de la presencia en redes sociales.

REFERENCIAS

- Castro Ávila, M. (2023). Informe anual de labores del Área de Formación en Democracia (2010 al 2023). Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Código Electoral [CE]. Ley 8765 de 2009. 2 de setiembre de 2009 (Costa Rica).
- Corporación Latinobarómetro. (2023) *Informe Latinobarómetro 2023: la recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/>
- Dewey, J. (2017). *La democracia como forma de vida: Traducción, introducción y selección de textos de Diego Antonio Pineda Rivera* (1st ed.). Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.2307/j.ctv893jh2>
- Forbes, L. (2021). The process of playful learning in higher education: a phenomenological study. *Journal of Teaching and Learning*, 15(1), 57–73. <https://doi.org/10.22329/jtl.v15i1.6515>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2003). *Educación para la vida en democracia. Guía metodológica*. <https://www2.iidh.ed.cr/IIDH/media/1914/coleccion-educacion-para-la-vida-en-democracia-2003.pdf>
- Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. (1995). Reglamento sobre centros docentes privados. Decreto Ejecutivo 24017 del 27 de febrero de 1995.
- Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (s.f.). Resolución de Nombramiento de Representantes Estudiantiles de Centros Educativos en el marco de la situación de Emergencia Nacional por la Pandemia del COVID-19. Viceministerio Académico. Dirección de Vida Estudiantil
- Observatorio de Comunicación Digital de la Universidad Latina de Costa Rica. (2022). *Reporte especial Debate TSE: El Debate Nacional*. <https://www.ulatina.ac.cr/area-de-investigacion/grupos-de-investigacion/observatorio/proceso-electoral-2022/reporte-7>
- Picado León, H. (Jul.-Dic. de 2012). Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 168-189.
- Picado León, H. y Aguilar, Olivares, I (Jul.-Dic. de 2020). El Instituto de Formación y Estudios en Democracia: logros y retos en su primera década. *Revista de Derecho Electoral*, (30), 131-151.
- Programa Estado de la Nación. (2019). *Séptimo Informe estado de la educación*. Programa Estado de la Nación, San José Costa Rica.

- Programa Estado de la Nación. (2021). *Octavo Informe del estado de la educación*. Programa Estado de la Nación, San José Costa Rica.
- Red Educativa Mundial (s. f.). *Ciudadanía Digital: el nuevo desafío en la educación post pandemia*. <https://alfabetizaciondigital.redem.org/ciudadania-digital-el-nuevo-desafio-en-la-educacion-post-pandemia/>
- Rubio, J., Rosales, M. y Toscano, M. (2009). *Democracia, ciudadanía y educación*. Universidad Internacional de Andalucía y Akal.
- Siles González, I. (2021). Verdad en extinción: miradas interdisciplinarias a la desinformación en Costa Rica (1.ª edición). En I. Siles González, L. Tristán Jiménez, C. Carazo Barrantes (Eds.) [y otros quince]. Centro de Investigación en Comunicación (CICOM) de la Universidad de Costa Rica.
- Sobrado González, L. A. (Ene-Jun, 2008). Educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 147-153.
- World Bank Group. (2022). *Oportunidades para reducir la pobreza y la desigualdad en Costa Rica. Estudio de pobreza y desigualdad del Banco Mundial*. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ac17e702-c918-574d-bc42-086cad0c1d8d/content>
- World Inequality Database. (2022). World Inequality Report 2022. <https://wid.world/>

ORIGEN Y CONFIGURACIÓN DE LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN DIRIGIDOS DESDE EL IFED A PARTIDOS POLÍTICOS Y AUTORIDADES ELECTAS

Jeniffer Gutiérrez Barboza*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_8

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 13 de junio de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: El artículo se circunscribe al periodo 2011-2023 y recupera los antecedentes que configuraron el origen de los servicios de capacitación que desde el IFED se brindaron a partidos políticos y autoridades electas, las principales características de la oferta de capacitación durante estos 12 años de gestión, la respuesta obtenida y las estrategias metodológicas implementadas. Sumado a este recuento histórico, se colocan algunas reflexiones que surgen del intercambio de saberes, pues la formación y capacitación han estado lejos de configurarse como un proceso vertical de enseñanza, más bien el acercamiento a los diferentes actores que participan en la vida de los partidos políticos ha proporcionado aprendizaje en doble vía.

Palabras clave: Partidos políticos / Capacitación electoral / Gestión de conocimiento / Proceso electoral / Fortalecimiento de la democracia.

Abstract: The article encompasses the 2011-2023 period, and it recovers the background that shaped the origin of the training services for political parties and authorities from IFED, the main characteristics of the training offer during these 12 years, the response obtained, and the methodological strategies implemented. In addition to this historical account, there are some reflections that arise from the exchange of knowledge provided that education and training have been far from being configured as a vertical teaching process; rather, the rapprochement to the different actors that participate in the life of political parties has provided a two-way learning.

Key Words: Political parties / Electoral training / Knowledge management / Electoral process / Strengthening of democracy.

* Costarricense, trabajadora social, correo jgutierrez@tse.go.cr. Encargada del área de Capacitación a Partidos Políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde el 2011. Máster en Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia por la Universidad de Costa Rica. Docente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

El 24 de setiembre del 2011 el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) llevó a cabo el primer taller de capacitación a partidos políticos, el cual tuvo como tema de convocatoria la normativa y los procedimientos para la renovación de estructuras partidarias. En adelante y de manera ininterrumpida, se han ejecutado procesos formativos que se adecúan a las necesidades de las organizaciones partidarias, a las innovaciones y calendarización propuestas por la administración electoral, a los cambios en la normativa y al contexto político y social del país.

A lo largo de 12 años de experiencia, el IFED ha enfrentado múltiples retos en la atención de los partidos políticos. El incremento significativo en cuanto al número de organizaciones, la complejidad normativa y procedimental que acompaña a cada elección, así como los ataques permanentes al sistema democrático, provocan que la demanda de actividades de capacitación se encuentre permeada de un universo de particularidades que no pueden ser atendidas mediante un único modelo educativo.

Los partidos políticos cumplen un papel fundamental para el fortalecimiento de los gobiernos y las democracias representativas; su existencia, así como su buen funcionamiento y su capacidad de vincular las necesidades del electorado con el Estado, los coloca como uno de los medios para transformar las necesidades ciudadanas en políticas públicas (Rosales, 2023). En los sistemas políticos democráticos actuales, basados en el pluralismo, los partidos políticos se han convertido en el principal instrumento de participación y en canales privilegiados para expresar este pluralismo en las instituciones (Matas, 2005).

Además, en el caso costarricense, los partidos políticos son el único mecanismo legítimo de agrupación y participación ciudadana para acceder a la contienda de los puestos de elección popular. Por lo tanto, para la democracia resulta fundamental la relación que se establece entre los partidos políticos y la ciudadanía, dado el rol de representación política que estas organizaciones deben cumplir.

En la actualidad, las democracias de la región y del mundo enfrentan realidades muy complejas relacionadas con problemas de larga duración y vinculados con factores estructurales, como la pobreza, la desigualdad, la corrupción y la exclusión, entre otros. Esto ha propiciado el descontento ciudadano que se proyecta en los gobiernos y las instituciones democráticas por medio de diversas manifestaciones; y los partidos políticos no han quedado al margen de estos cuestionamientos (Rosales, 2023).

El artículo no tiene por finalidad realizar un análisis exhaustivo de los desafíos que enfrentan las organizaciones partidarias, pero resulta importante señalar algunos de ellos, pues de una manera u otra repercuten en los procesos de capacitación que se les brinda desde el órgano electoral. En general, algunas dinámicas internas de los partidos políticos, con sus reducidos espacios de participación para militantes y simpatizantes; con los esquemas de control vertical y elitista; el debilitamiento de vínculos con sectores y organizaciones sociales; la falta de transparencia y débil democratización interna, entre otras características, resultan poco

favorables para el mejoramiento de la calidad de la democracia (Hernández, 2012). Lo anterior incide en las percepciones de la ciudadanía en torno a su papel tanto durante los procesos electorales como desde el ejercicio del poder:

Al día de hoy, todos los partidos parecen enfrentar dificultades de orden social, electoral, y organizacional bastante graves. Independientemente de su ubicación geográfica, o de su vinculación con democracias más o menos consolidadas, su actuación como representantes populares es cuestionado desde la academia, los medios, y los resultados arrojados por los comicios. En suma, su imagen ante la sociedad semeja cada vez más a la de un costal vacío de propuestas atractivas para el ciudadano común. (Béjar, 2018, p. 2)

La opinión de la ciudadanía respecto a los partidos políticos no es favorable, la *Encuesta de opinión pública* realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos del Universidad de Costa Rica de mayo 2024 señala niveles bajos de simpatía partidaria:

En esta coyuntura, el 84% de las personas consultadas indica no tener simpatía partidaria y el 16% restante sí indica tener vínculos con alguna agrupación política. Al observar la valoración general que la población otorga a las instituciones públicas, en una escala de 0 a 10 puntos, donde 0 es la peor nota y 10 la mejor, los Partidos Políticos obtienen 3,9 siendo esta última la institución con la nota más baja. (CIEP, 2024)

Según Welp (2022), los partidos están fallando en su capacidad programática y de gestión, la de generar e implementar soluciones adecuadas; y están fallando, también, en su capacidad de representar a la ciudadanía y dar sentido a la democracia sosteniendo la legitimidad del sistema. Paradójicamente, en Costa Rica la cantidad de partidos políticos emergentes para cada proceso electoral ha tenido un aumento significativo. Para mayo de 2024 el TSE tenía inscritas 160 agrupaciones políticas, de las cuales 34 corresponden a escala nacional, 23 a escala provincial y 103 a escala cantonal (TSE, 2023).

Las causas y consecuencias de las condiciones anteriormente descritas pueden ser explicadas desde perspectivas múltiples, y señalarlas en este apartado tiene por finalidad conocer algunas de las características del público meta con el que trabaja el IFED al momento de diseñar, ejecutar y evaluar agendas de capacitación dirigidas a los partidos políticos.

2. GÉNESIS DEL ÁREA DE ASISTENCIA A PARTIDOS POLÍTICOS DEL INSTITUTO DE FORMACIÓN Y ESTUDIOS EN DEMOCRACIA

Las reformas incorporadas al Código Electoral en el año 2009 le encargan al Tribunal Supremo de Elecciones la formación en ciudadanía activa, y es mediante el artículo 309 que se da vida al Instituto de Formación

y Estudios en Democracia, reconocido por nuestros públicos meta con las siglas IFED. Es así como desde su génesis se le asigna la misión de formular programas de capacitación tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica atendiendo criterios de regionalización.

El diseño organizacional puesto en marcha incluyó un área denominada Asistencia a Partidos Políticos con el objetivo de brindar capacitación a los partidos políticos y a las autoridades electas, tarea que para entonces resultó innovadora para el órgano electoral. Es así como en el 2011 inicia el funcionamiento del área y se propician las primeras acciones de acercamiento a los 49 partidos políticos inscritos en ese momento: 9 de escala nacional, 15 de escala provincial y 25 de escala cantonal, datos que distan de la realidad actual, la cual será objeto de análisis posteriormente.

Adicionalmente, la implementación del Código Electoral (2009) traería consigo una serie de reformas legales y reglamentarias que asignaba nuevas funciones y procedimientos de acatamiento obligatorio para los partidos políticos. De esta manera, con la dirección de la administración electoral se obtuvieron los insumos fundamentales para iniciar el diseño de una oferta de capacitación partidaria. Paralelo a esto, se llevó a cabo un diagnóstico que recuperó la voz de las organizaciones partidarias. En este proceso participaron personas de comités ejecutivos y militantes partidarios, lo que dio paso al nacimiento de un vínculo que se ha preservado y fortalecido a lo largo de estos 12 años.

Como resultado de estos encuentros se develaron preocupaciones de la dirigencia partidaria con respecto al debilitamiento de los procesos de capacitación interna y el impacto que esto generaba en la vida de las organizaciones. Para 2011 se identificó que la mayoría de los partidos políticos no contaban con estructuras internas encargadas del área de capacitación, tampoco con recursos económicos destinados para dicho fin, aun cuando señalaron la importancia de estos procesos para el buen funcionamiento de las agrupaciones.

La dirigencia partidaria recomendó al IFED la inclusión de agendas de capacitación electoral enfocadas en los cambios normativos que entraron en vigor a partir de 2009, tales como conformación y renovación de estructuras, financiamiento político, actualización en jurisprudencia sobre funcionamiento y organización partidaria a nivel cantonal y distrital, la aplicación de la paridad y alternancia, entre otros. Además, abogaron por que la oferta de capacitación trascendiera a la militancia política del área metropolitana y señalaron especial interés en abordar la formación de poblaciones particulares como juventud y mujeres.

Además, plantearon que la oferta de capacitación estuviera conformada por diversas modalidades metodológicas: talleres, foros, debates, elaboración de material, capacitaciones virtuales y presenciales. Finalmente, enfatizaron en la incorporación de las tecnologías de la información que en ese momento empezaban a impactar los campos educativos y de capacitación.

En resumen, con los aportes de la administración electoral y las organizaciones partidarias se logró consolidar una serie de recomendaciones que dieron paso al diseño, formulación y ejecución de las primeras agendas de capacitación; igualmente, muchos de los temas planteados inicialmente en 2011 se mantienen vigentes a lo largo del tiempo, eso sí, sometidos a procesos de constante revisión y actualización. Otros temas de

capacitación han sido incluidos en las agendas porque así el contexto político y los actores electorales lo han requerido.

3. RESPUESTA A LA OFERTA DE CAPACITACIÓN

Desde los primeros acercamientos a los partidos políticos y hasta la fecha, la respuesta recibida a las convocatorias realizadas por el IFED puede calificarse como positiva no solo en términos de asistencia, sino también en lo referente a los aprendizajes adquiridos por parte de las personas participantes. Esto se puede afirmar dada la continua actividad evaluativa que ha permitido monitorear los niveles de satisfacción y aprendizaje. Asimismo, estas mediciones han posibilitado identificar debilidades significativas en los procesos de capacitación interna de las organizaciones partidarias, lo que provoca que, muchas personas militantes o que forman parte de las estructuras de los partidos políticos la única formación que reciben antes, durante y después de un proceso electoral es la ofertada por el IFED. Lo anterior ha sido analizado por el Programa del Estado de la Nación (Beltrán y Mora, 2022) cuando, respecto de los procesos de formación ideológica y las actividades de capacitación partidarias, encuentran que:

Es pertinente destacar que existe una brecha entre la aspiración de los partidos por fortalecer este tipo de procesos, y las condiciones reales en las que esta aspiración puede o no concretarse. Ya sea por desafíos financieros, organizativos o de legislación, lo cierto es que la totalidad de las entrevistas muestran que, en el caso de los partidos estudiados, el componente de socialización política y formación ideológica es un eslabón débil pendiente de fortalecerse. (p. 10)

Esta es una preocupación permanente del instituto, pues el objetivo al que se aspira es que la oferta de capacitación electoral y en democracia que se brinda a las organizaciones políticas sea complementaria y propulsora de la formación interna partidaria y nunca pretende sustituirla. Además, el mandato legal delimita muy claramente los ámbitos en los cuales el IFED puede y debe brindar capacitación; y se deja sin cobertura la formación en temas ideológicos partidarios que son fundamentales para la vida de los partidos políticos y para el sistema democrático.

De manera constante y con especial énfasis, las dirigencias territoriales de los partidos políticos que asisten a las actividades de formación añoran mayor acompañamiento y capacitación de parte de sus organizaciones base. Múltiples factores dan origen a la inexistencia de capacitación partidaria, pero hay consenso en que uno de los elementos que más obstaculiza la generación de la capacitación y formación interna se da a raíz de la modalidad de reembolso del sistema de financiamiento de partidos políticos en Costa Rica (Sáenz, 2017 citado por Beltrán y Mora, 2022).

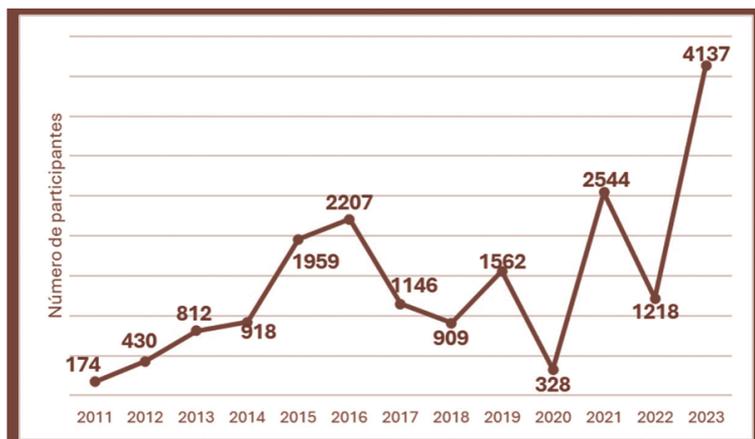
Ante esto, el Tribunal Supremo de Elecciones en 2023 presenta a la Asamblea Legislativa el Proyecto de ley: *Ley para fortalecer el acceso, la equidad y el control del financiamiento de los partidos políticos* el cual pretende potenciar la capacitación dentro de las agrupaciones políticas por medio de la creación de un fondo especial de capacitación para financiar, equitativamente, programas formativos para los

milитantes de las agrupaciones políticas inscritas, como forma de potenciar las capacidades, la permanencia y la institucionalización de esas asociaciones voluntarias de ciudadanos (Tribunal Supremo de Elecciones, 2023). Sin duda, el acceso a los recursos económicos para actividades de capacitación es un elemento que colaboraría en la atención de los desafíos que enfrentan los partidos políticos. Mientras tanto, el IFED seguirá brindando formación a los partidos políticos en los temas que la ley le faculta.

A continuación, se presentan algunas reflexiones a partir de datos cuantitativos obtenidos de los registros históricos de participación de los partidos políticos en las actividades de capacitación convocadas por el IFED durante el periodo 2011-2023.

Figura 1

Histórico de participantes en las capacitaciones a partidos políticos desarrolladas por el IFED durante el periodo 2011-2023



Nota. Informes de labores del periodo 2011-2023 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

Los datos que sistematiza la figura 1 evidencian el incremento en los reportes de asistencia de personas militantes de partidos políticos a las actividades de capacitación organizadas por el IFED. De manera visible se identifican coyunturas particulares que marcan umbrales cada vez más altos de asistencia. Por ejemplo, del 2011 -cuando se pone en marcha el primer plan de capacitación- al 2012 se duplica prácticamente el número de participantes.

Otro repunte significativo se da en 2015 con miras a las elecciones municipales de 2016, las cuales constituyeron un contexto muy importante para la vida electoral de Costa Rica debido a que fueron las primeras elecciones unificadas (todos los cargos municipales son electos en una misma fecha) y separadas de las elecciones nacionales de presidencia y diputaciones. Para ese proceso electoral se designaron un total de 6069 representantes políticos y compitieron más de 30 000 personas candidatas.

A partir de ese momento y hasta la fecha, los procesos electorales municipales se han caracterizado por demandar al IFED una oferta de formación y capacitación robusta y con metodologías diversas que se adapten a las necesidades de los diversos grupos partidarios. Esto se observa en 2019 y 2023, ambos años preelectorales municipales, de los cuales el año 2023 alcanza récord histórico de personas capacitadas con un registro de 4137 participantes.

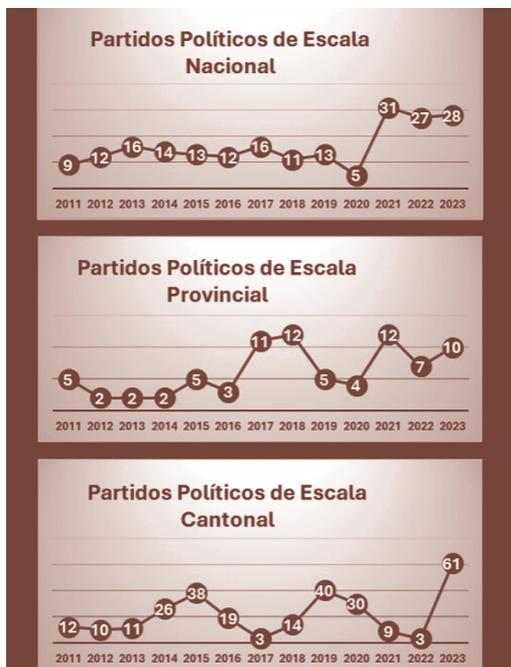
Igualmente, se ha logrado identificar que, durante las campañas electorales municipales, las dirigencias territoriales de los partidos políticos de escala nacional funcionan como partidos políticos cantonales, por lo que es común recibir solicitudes de capacitación de grupos de militantes de un cantón o distrito que se encuentran desvinculados de su estructura nacional, lo que demuestra debilidades en la organización, comunicación y capacitación interna de los partidos políticos. Sobre este tema, Beltrán y Mora (2022) señalan que:

Aunado a las limitaciones del sistema de financiamiento de partidos políticos costarricense, las agrupaciones emergentes reconocen la necesidad de construir formas alternativas de comunicación, que sean más directas con las bases territoriales, que permitan la difusión informativa y la formación político-ideológica. Es mediante la construcción de estos espacios donde el partido puede compartir las creencias, valores y principios que promueven y, ante todo vincularlo a los grupos que aglutinan. Antes bien, se debe profundizar la articulación de dichos sectores para así promover la agenda ideológico-programática que desean. (p. 5)

Con respecto a la demanda de formación en los años previos a los comicios nacionales (2013, 2017 y 2022), si bien en términos de cantidad de participantes los datos tienden a la baja en comparación con los de años preelectorales municipales, al contemplar las cifras en retrospectiva estas demuestran un crecimiento significativo. De esta manera, en 2013 se registran 812 participantes, cifra que casi se duplica para el 2017 al contabilizar 1146 personas. Y finalmente, en 2021 -año preelectoral nacional- redobla la cantidad de asistentes al consignar a 2544 personas. De acuerdo con estos datos, la demanda de capacitación de los partidos políticos en periodos que preceden a las elecciones nacionales ha crecido de manera permanente y considerable.

Figura 2

Histórico de partidos políticos que han participado en las capacitaciones del IFED durante el periodo 2011-2023 según escala



Nota. Informes de labores del periodo 2011-2023 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

Independientemente de la escala en la que se encuentran inscritos, la participación de los partidos políticos presenta un comportamiento en ascenso a lo largo de los 12 años. En otras palabras, conforme ha crecido el número de partidos políticos inscritos ante el TSE en cada una de las escalas posibles, simultáneamente ha aumentado la incorporación de las organizaciones partidarias a los procesos de formación y capacitación desarrollados desde el IFED. La evidencia refleja que 2021 representó un año de considerable aumento en la participación para los partidos políticos de escala nacional (31) y provincial (12); y que para 2023 son los partidos políticos de escala cantonal quienes alcanzan su mayor nivel de participación con un total de 61 agrupaciones partidarias contabilizadas.

Asimismo, los datos colocan retos importantes para el IFED en términos de la demanda de formación y capacitación la cual crece de manera paralela a la cantidad de agrupaciones que se inscriben ante el TSE. Por otro lado, el universo de particularidades presentes en las agrupaciones políticas y sumada la complejidad normativa y procedimental que surge de cada nuevo proceso electoral obligan a la innovación de métodos y metodologías para responder a la demanda con criterios de equidad, calidad, eficiencia y neutralidad.

4. OFERTA PROGRAMÁTICA 2011-2024

El diseño de las agendas que conforman la oferta anual de capacitaciones para los partidos políticos y las autoridades electas es transversal al cronograma electoral, de esta forma la oferta programática se adecúa conforme a los periodos preelectorales, electorales y poselectorales. Como se mencionó anteriormente, la selección de los temas desarrollados surge de las recomendaciones de la administración electoral, pero también de las mismas organizaciones partidarias, quienes de manera permanente evalúan las actividades de capacitación y proponen asuntos que son de su interés. Para efectos de mejor comprensión, la tabla 1 agrupa de manera general 22 temas que de forma permanente han constituido dicha oferta programática durante el periodo 2011-2024.

Tabla 1

Oferta programática a partidos políticos durante el periodo 2011-2024

Tema de capacitación	Año													
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Constitución e inscripción de partidos políticos														
Renovación de estructuras														
Financiamiento político														
Liquidación de gastos de campaña														
Herramientas de comunicación política. Redes sociales y campañas														
Introducción al Código Electoral														
Justicia electoral														
Cronograma electoral														
Inscripción de candidaturas														
Apertura de clubes políticos														
Voto en el extranjero														
Agentes electorales														
Actividades políticas en sitios públicos														
Acreditación de fiscales														
Juntas cantonales y juntas receptoras de votos														
Accesibilidad al voto														
Sistema de Información														
Violencia política contra las mujeres														
Fiscalización de los procesos electorales														
Papeleta única electrónica														

Nota. Elaborado con base en los informes de labores del periodo 2011-2024 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

El respaldo del Departamento de Registro de Partidos Políticos a las agendas de capacitación ha permitido mantener una oferta dirigida a grupos de personas ciudadanas con interés en conformar partidos políticos y quienes, desde la etapa inicial, desean conocer sobre aspectos normativos y procedimentales para la constitución e inscripción de las organizaciones. En estos espacios se han identificado múltiples escenarios que van desde grupos de ciudadanos que desconocen en su totalidad la legislación y los procedimientos hasta personas que han militado en otras organizaciones y que cuentan con experiencia y conocimiento en la materia, pero que igualmente solicitan la asistencia y el acompañamiento. Como parte de la capacitación a ciudadanía interesada en la conformación e inscripción de partidos políticos, el IFED ha elaborado el fascículo educativo *Creación y funcionamiento de los partidos políticos* (Rosales, 2023), cuyo objetivo es que las personas se aproximen a la comprensión de lo que significa vivir en democracia y de la contribución que los partidos políticos aportan a esa forma de vida. Además, se detallan las características y pasos que se deben seguir para conformar un partido político, así como las reglas y procedimientos que les habilita a las agrupaciones para participar en los procesos electorales. Todo lo anterior descrito a la luz de la normativa y jurisprudencia emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en materia de constitución, conformación de estructuras, funcionamiento y financiamiento político.

A lo largo del periodo es posible identificar que los años preelectorales son primordiales para capacitar en temas de administración electoral, entre ellos los marcos legales, reglamentarios y procedimentales con que dispone el Departamento de Programas Electorales. Con las innovaciones que la Dirección del Registro Electoral diseña y ejecuta según la elección, se hace necesaria la incorporación de la temática a las estrategias de formación dirigidas a los partidos políticos. Lo anterior se refleja en la inclusión de temas de capacitación como el voto en el extranjero que se contempla por primera vez en 2013, la fiscalización de los procesos electorales en 2021 o una de las más recientes innovaciones que corresponde a la implementación de la papeleta única electrónica, incorporada como uno de los contenidos de la agenda de capacitación a partidos políticos durante 2023-2024.

El financiamiento político, la renovación de estructuras, la fiscalización de asambleas partidarias, el derecho electoral y los mecanismos de acceso a la justicia electoral se han mantenido de manera sostenida a lo largo del tiempo como ejes fundamentales de la oferta programática, espacios que se han caracterizado por la afluencia significativa de participantes.

Es importante señalar que el financiamiento político, por varias razones, es uno de los temas de gran demanda por parte de los partidos políticos:

Esto se refleja también en el caso de los partidos emergentes estudiados, que, además, identifican en el tema de financiamiento, un desafío aún mayor, tanto por la necesidad de encontrar recursos para movilizar sus estructuras internas, como por el desafío de administrar estos recursos siguiendo los requisitos planteados por la normativa del Tribunal Supremo de Elecciones. (Beltrán y Mora, 2022, p. 12)

En primer lugar, porque las agrupaciones ingresan a la competencia electoral con la expectativa de alcanzar el financiamiento estatal que les permita cubrir sus gastos y asegurar su permanencia y fortalecimiento interno. En segundo lugar, el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos ha establecido una serie de procedimientos que, amparados por la normativa electoral, obligan a las organizaciones partidarias a ejecutar procesos de rendición de cuentas en ciclos permanentes, lo que se traduce en constantes requerimientos de capacitación por parte de las estructuras partidarias para percibir y administrar los recursos de acuerdo con lo establecido por la normativa. Aunado a esto, la constante producción de jurisprudencia en materia de financiamiento político por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, así como las circulares que proceden de la Dirección del Registro Electoral, obligan a la actualización permanente de las personas responsables de las labores financiero-contables de las organizaciones partidarias. El tercer elemento que se ha identificado como causante de solicitudes de actividades de capacitación es que las áreas financiero-contables de los partidos políticos se han caracterizado por presentar alta rotación de las personas que ocupan puestos clave, por ejemplo, las tesorerías.

Como cuarto elemento, se tiene la atención que los partidos políticos colocan en todo lo relacionado con la liquidación de gastos de campaña. Es importante destacar que el financiamiento estatal opera como un reembolso poselectoral, pues los gastos efectuados por los partidos durante las campañas son reconocidos por el Estado una vez pasadas las elecciones. Los partidos que deseen acceder al financiamiento público deberán comprobar sus gastos ante el TSE, atendiendo las reglas contables establecidas por la ley electoral y sus reglamentos (Picado y Chacón, 2019); por lo que adquiere principal relevancia como tema de capacitación partidaria una vez pasadas las elecciones y se manifiesta en la respuesta que han tenido las agendas de formación en materia de liquidación de gastos.

Por otro lado, la comunicación y el uso de herramientas son una habilidad fundamental para la práctica política y constituyen un elemento determinante para el fortalecimiento de la democracia:

La particularidad de la comunicación política, dada su estrecha conexión con fenómenos de opinión pública en las democracias, radica en la urgencia de que los asuntos públicos, es decir, aquellos propios del interés general sean debatidos y de dominio público de los distintos actores sociales con el interés de fortalecer los procesos democráticos a partir de la formación ciudadana. (Botero, 2006, p. 12)

De modo tal que se considera importante que los actores políticos participen en procesos de aprendizaje que les procuren herramientas y habilidades de comunicación, negociación y gestión política. Los contenidos ejecutados durante el 2011-2023 como parte del tema denominado “herramientas de comunicación política” fueron los siguientes: herramientas para campañas políticas, uso de redes sociales, comunicación de la gestión política, estrategias para campañas en contexto de pandemia, manejo de noticias falsas, herramientas de seguridad para el uso de plataformas digitales en campañas políticas, redes sociales como espacio democrático durante los procesos electorales, manejo de la imagen en redes sociales; el discurso político, oratoria e imagen; herramientas para potenciar el buen uso de las plataformas digitales

en campañas políticas, entre otros. Una de las observaciones que las personas participantes han destacado en las evaluaciones es que a la mayoría de las organizaciones partidarias se les dificulta contar con acceso a capacitación en estos temas, debido a los altos costos de esos servicios, especialmente en periodos de campaña electoral, por lo que valoran el aporte del TSE en esta materia, pues lo ven como una forma de democratizar el conocimiento.

Por otro lado, a partir de 2014, el IFED ha presentado a los partidos políticos una oferta de capacitación dirigida a sus autoridades electas tanto legislativas como municipales. En general, la programación de contenidos refiere a materia electoral y el vínculo del TSE con el ámbito legislativo o municipal, según sea el tipo de elección que antecede a cada actividad. A continuación, se presenta un resumen de los temas que han constituido la agenda programática de formación para este público meta.

Tabla 2

Temas desarrollados en agenda con autoridades electas periodo 2011-2024

Tema de capacitación	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Técnicas deliberativas	■										
Asuntos municipales de ámbito electoral y su régimen sancionatorio			■				■	■			■
Consultas populares			■				■	■			
Relaciones entre la función legislativa y electoral					■						
Estrategias para la efectividad legislativa					■						
Herramientas de comunicación política					■						
Buenas prácticas de gestión y evaluación participativa de políticas públicas desde los gobiernos locales							■	■			
Mecanismos de acceso a la justicia electoral							■				
Retos del Parlamento y su relación con la función electoral									■		
Tribunal Supremo de Elecciones y municipalidades: interacciones, relaciones y sinergias										■	

Nota. Elaborado con base en los informes de labores del periodo 2011-2024 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

El TSE y la Asamblea Legislativa a lo largo de cada cuatrienio mantienen una dinámica constante y esta no se reduce a que la autoridad electoral organiza el proceso en el que son electos los representantes populares (Cambronero, 2022). El vínculo se extiende debido a las competencias del TSE en cuanto a

la entrega y pérdida de credenciales, atención de los mecanismos de acceso a la justicia electoral ante posibles situaciones que afectan el ejercicio político de las personas electas, la respuesta a consultas de proyectos de ley y a solicitud de opiniones consultivas en materia electoral. Como puede apreciarse, son considerables los espacios en los que el Parlamento y el órgano electoral trabajan conjuntamente, por lo que una comprensión y una reflexión constante de esas dinámicas servirá para aprovechar -de mejor manera- ese marco institucional (Cambroner, 2022).

De esta forma, las capacitaciones dirigidas a las autoridades electas en procesos electorales nacionales incluyeron contenidos relativos a la normativa y procedimientos aplicables a los vínculos entre la función legislativa y la electoral anteriormente descritos, pero además se complementaron otros temas relacionados con habilidades para el ejercicio político, tales como técnicas deliberativas, estrategias para la efectividad legislativa y reflexiones sobre retos del parlamento en los contextos democráticos, los cuales estuvieron a cargo de expertos internacionales.

En el caso de las autoridades municipales electas: “existe una idea generalizada de que el TSE, al ser el órgano regente de los procesos comiciales que culminan con la elección de las autoridades municipales, es el superior jerárquico de los gobiernos locales” (Cambroner, 2020, p. 19). Sin embargo, hay procedimientos que al gobierno local “corresponde tramitar y juzgar (por lo común al respectivo concejo municipal) y, de otra parte, existen diligencias punitivas que son llevadas a cabo por otras instituciones” (Cambroner, 2020, p. 20). Por eso, el énfasis en la capacitación a personas electas en puestos de alcaldías, regidurías, sindicaturas, concejalías e intendencias se ha centrado en aprendizajes sobre los alcances de los asuntos municipales de ámbito electoral, régimen sancionatorio y consultas populares. Al mismo tiempo, se consideró primordial desarrollar procesos formativos respecto a la formulación de políticas públicas con enfoque participativo como elemento fundamental para el fortalecimiento de las democracias locales.

5. CAPACITACIÓN A MUJERES DE PARTIDOS POLÍTICOS

La participación de más mujeres en la esfera política representa uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo. Avanzar hacia una democracia paritaria es un proceso transformador que renueva y revitaliza la política y allana el camino para el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas (ONU Mujeres, 2021).

De manera histórica y desde diversos escenarios, el IFED ha contribuido a la promoción de la efectiva participación política de las mujeres, y ha reconocido que las acciones afirmativas materializadas en la legislación electoral requieren paralelamente del acompañamiento de acciones de capacitación, sensibilización y asistencia, tanto para las mujeres partidarias como para el resto de los integrantes de los partidos políticos, pues se ha considerado que el desarrollo de las capacidades político-electorales con perspectiva de género incluye tanto hombres como mujeres.

Desde que el Área de Asistencia a Partidos Políticos inició su funcionamiento, se consideró oportuno identificar algunas de las condiciones que median los contextos particulares de la participación política

efectiva de las mujeres incorporadas a las organizaciones partidarias, esto con el objetivo de apoyar en la atención de posibles necesidades de capacitación en los ámbitos de nuestra competencia. De esta forma, durante el periodo de 2011 a 2016 se propiciaron los primeros acercamientos con las lideresas partidarias que en ese momento se incorporaron a las actividades formativas brindadas a los partidos políticos por parte del IFED¹.

Figura 3

Cantidad de mujeres militantes de partidos políticos que participaron en las actividades de capacitación del IFED durante el periodo 2011-2016



Nota. Elaborado con base en los registros de asistencia de las actividades de capacitación a partidos políticos del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED-2011-2016

En este período las actividades de capacitación se orientaron a la actualización respecto a los cambios introducidos en la normativa electoral a partir del 2009. La agenda de capacitación se centró en temas como la conformación y renovación de estructuras partidarias, la aplicación de la paridad y la alternancia en términos de su aplicación vertical y el financiamiento político.

En el 2012 se llevó a cabo una primera aproximación a mujeres de partidos políticos por medio de una consulta participativa que permitió identificar contenidos de interés para la elaboración de un módulo de capacitación denominado: Igualdad, no discriminación y paridad en la representación (Torres, 2013). Este módulo fue proporcionado a lideresas de los partidos políticos como material de apoyo para los procesos internos de capacitación e incluyó contenidos sobre derechos humanos, derechos y representación políticos de las mujeres, sistema electoral, paridad, alternancia y el rol de los partidos políticos en el fortalecimiento de la participación y/o representación igualitaria de mujeres y hombres.

¹ Es importante aclarar que han sido las mismas organizaciones partidarias quienes internamente seleccionaron a las personas asistentes a las actividades de capacitación convocadas por el IFED.

Durante este primer sexenio de acompañamiento a los partidos políticos, la incorporación de las mujeres partidarias a las actividades desarrolladas por el IFED permitió precisar algunas de las condiciones que contextualmente incidían en su ejercicio político partidario. Por ejemplo, a pesar de que cada año se advirtió un incremento en el número de personas y en la cantidad de partidos políticos que acudieron a las actividades de formación, el promedio de participantes mujeres fue del 39%, siempre por debajo del porcentaje de hombres capacitados y nunca superado.

Asimismo, fue posible detectar que, dependiendo de las temáticas de cada una de las actividades, la cantidad de hombres y mujeres varió. De esta forma, en talleres relacionados con temas de financiamiento político, normativa sobre estructuras partidarias y acceso a la justicia electoral, la asistencia en mayor parte estuvo conformada por hombres partidarios. En contraste, si las temáticas se orientaban más a la organización logística electoral, derechos humanos y formación en democracia, fue posible observar en el auditorio a más mujeres participantes. Esto claramente demostró cómo en los partidos políticos prevalecían los roles de género vigentes en la vida social, económica y política del país y que ante la obligatoriedad de incorporar a las mujeres en las organizaciones partidarias se les estaba asignando roles que obstaculizarían su incidencia en política y en la vida de los partidos políticos.

Ante estas y otras circunstancias detectadas surgió el imperativo de diseñar metodologías de formación dirigidas exclusivamente a mujeres de partidos políticos, que les permitieran desarrollar conocimientos y habilidades para participar en campañas electorales, en las estructuras partidarias, en puestos de representación o designación política, así como para conocer normativa relacionada con el acceso al financiamiento político, entre otros.

El primer paso fue llevar a cabo un diagnóstico sobre las necesidades de capacitación de estas mujeres, por lo que, durante el 2016 y 2017 se realizaron entrevistas y grupos focales con las lideresas encargadas de las secretarías y unidades de género de diversas organizaciones partidarias (IFED, 2017).

Como resultado de esta aproximación, se confirmaron las situaciones previamente identificadas por el IFED, pero también se precisaron otras más que obstaculizaban la capacitación y la actualización de las mujeres dentro de los partidos políticos y que lastimosamente estaban íntimamente ligadas a la condición de género. Fue posible constatar algunas circunstancias estructurales de carácter económico, social, político y cultural que afectan particularmente a las mujeres en política, relacionadas con la inexistencia de mecanismos partidarios que apoyen para el cuidado de hijos e hijas para asistir a asambleas o giras, escasas posibilidades económicas para autofinanciar la formación política, la no asignación de recursos presupuestarios destinados a los órganos partidarios a cargo de la formulación y ejecución de políticas y programas de capacitación en género, obstáculos laborales y familiares para asistir en los horarios en que los partidos políticos citaban a las actividades de actualización, dificultades para ser tomadas en cuenta en los procesos de toma de decisiones, poca comprensión de la incorporación de la paridad y la alternancia y su fundamento desde el enfoque de género y derechos humanos (IFED, 2017).

Los hallazgos de este diagnóstico motivaron el diseño del proyecto de capacitación denominado “Mujeres en Ruta”, el cual fue concebido con el objetivo de brindar formación a mujeres que forman parte de

organizaciones partidarias con énfasis en el desarrollo de conocimientos y habilidades para el desempeño político por medio de 3 ejes específicos de capacitación:

- Eje 1: Formación en la institucionalidad democrática, el cual incluye contenidos relacionados con la organización y funcionamiento del Estado y la institucionalidad en la democracia.
- Eje 2: Formación electoral que considera contenidos relacionados con los objetivos, normas y procedimientos del sistema electoral con especial énfasis en los principios de la igualdad, paridad y equidad en la participación política.
- Eje 3: Formación para la práctica política referida al aprendizaje de herramientas y desarrollo de habilidades de comunicación, liderazgo, negociación y gestión política.

El proyecto ha tomado en cuenta las demandas particulares de las mujeres partidarias en su diversidad; asimismo, fundamentadas en el enfoque de género y derechos humanos, las capacitaciones ofertadas desde el 2017 se han ajustado en su diseño y contenidos a las fases del ciclo electoral: preelectoral, electoral y postelectoral. La tabla 3 resume de manera general los temas abordados desde la puesta en marcha del proyecto Mujeres en Ruta.

Tabla 3

Temas de capacitación desarrollados en el marco del proyecto de capacitación Mujeres en Ruta. IFED 2017-2023

Año	Población meta	Temas de capacitación
2017	Secretarías y unidades de género de partidos políticos	Diagnóstico de necesidades de capacitación de mujeres lideresas de partidos políticos. Formulación del proyecto Mujeres en Ruta.
2018	Diputadas electas 2018-2022	Liderazgo, negociación en política, estrategias para la efectividad legislativa y la comunicación política.
	Lideresas partidarias	Institucionalidad democrática, comunicación política y justicia electoral.
2019	Candidatas a puestos de elección municipal 2020	Funciones de las autoridades locales, estrategias de comunicación político-electoral, incidencia ciudadana y alfabetización digital.
2020	Mujeres electas en puestos municipales 2020	Funciones de las autoridades municipales electas, herramientas para la implementación de estrategias de comunicación, elementos teóricos y metodológicos para la formulación de proyectos de incidencia ciudadana con perspectiva de género.
	Lideresas partidarias	Violencia política contra las mujeres: conceptualización de la violencia y el acoso político según experiencias en países de la región y herramientas de comunicación política.
2021	Lideresas partidarias	Importancia para la democracia costarricense de la incorporación de mujeres en los espacios políticos. Importancia de que los partidos políticos incluyan el tema de género durante las campañas electorales. Normativa sobre el financiamiento político, manejo de imagen en redes sociales y habilidades para el ejercicio de cargos de elección popular.

2022	Comités ejecutivos de los partidos políticos	Aspectos de cumplimiento obligatorio relativos a la Ley 10235 para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política.
	Lideresas, comités ejecutivos y tribunales de ética de partidos políticos	Divulgación de la Ley 10235 para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política.
2023	Candidatas para las elecciones municipales de 2024	Funcionamiento municipal, estrategias de comunicación político electoral, incidencia ciudadana con perspectiva de género.
	Lideresas, comités ejecutivos, fiscalías, tribunales de ética y secretarías de género de partidos políticos	Principios generales para establecer procedimientos partidarios por violencia contra las mujeres en política.
	Mujeres candidatas a puestos de elección para 2024	Curso virtual Mujeres en Ruta Hacia una Incidencia Local.

Nota: Elaborado a partir de los informes de labores del periodo 2017-2023. Área de Asistencia a Partidos Políticos, IFED.

La oferta de capacitación a mujeres ha sido variada y ha estado estrechamente vinculada con temas electorales y de cultura democrática. Sin embargo, resulta importante destacar el tema de la violencia contra las mujeres en política, el cual adquiere relevancia para la formación en democracia y en especial para la formación partidaria, esto por cuanto la violencia contra las mujeres en política constituye una de las principales barreras para su acceso y permanencia en espacios de liderazgo, representación y decisión política. Esta grave violación de los derechos humanos afecta a la diversidad de las mujeres en todo el mundo, por lo que su abordaje resulta crítico desde los Estados, las organizaciones políticas, los medios de comunicación y la sociedad civil (Albaine, 2020).

En 2020 fue la primera vez que el IFED abordó el tema en sus procesos de capacitación y se desarrolló un curso virtual dirigido a mujeres militantes de partidos políticos. Los contenidos abordados permitieron una primera aproximación a la conceptualización de las particularidades del acoso y la violencia política hacia las mujeres en la política desde la experiencia boliviana. En este proceso de aprendizaje se trató, además, un estudio exploratorio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre violencia política contra las mujeres en el ámbito municipal en Costa Rica y se complementaron los conocimientos con el estudio de herramientas de comunicación política y su relación con la violencia contra las mujeres.

En mayo de 2022 se aprueba la Ley 10235 *para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política*, la cual establece que: “el Tribunal Supremo de Elecciones, a través del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, tendrá la responsabilidad de divulgar el contenido de la presente ley, de conformidad con el artículo 309 del Código Electoral” (artículo 13).

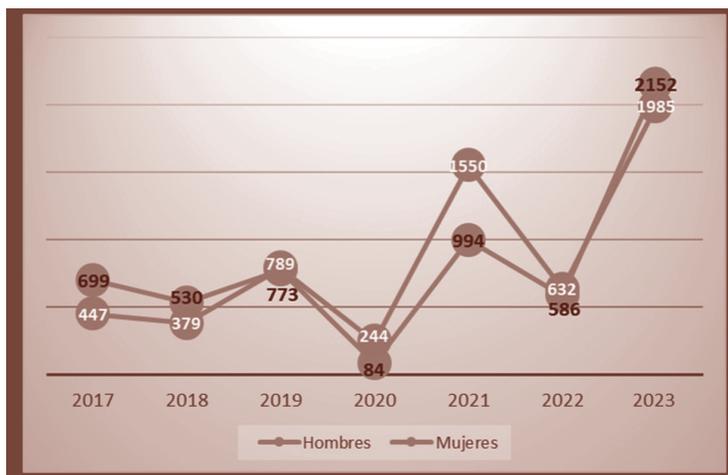
En atención a la tarea asignada, el instituto elabora un plan de divulgación que establece acciones para cada una de sus áreas. Dicho plan le asigna al Área de Asistencia a Partidos Políticos la responsabilidad de generar espacios para difundir los contenidos de la referida ley entre las organizaciones partidarias. De esta

manera, en coordinación con el Departamento de Registro de Partidos Políticos, en 2022 se lleva a cabo el taller denominado “Aspectos de cumplimiento obligatorio relativos a la Ley 10235” cuyo objetivo fue el de profundizar con los comités ejecutivos y tribunales de ética de los partidos políticos, los alcances respecto al cumplimiento de la mencionada ley. Además, en 2023 se llevó a cabo el foro *Principios generales para establecer procedimientos partidarios de investigación por denuncias de violencia contra las mujeres en la política* con la finalidad de capacitar a actores partidarios determinantes en la aplicación del procedimiento de investigación por denuncias de violencia contra las mujeres en la política dentro de las organizaciones partidarias, así como informar sobre los mecanismos de justicia electoral ante el TSE para estos casos específicos.

La figura 4 refleja que desde la implementación del proyecto Mujeres en Ruta, en los últimos 6 años el IFED ha logrado disminuir la brecha de capacitación a personas de partidos políticos según sexo. Además, es importante señalar que, a nivel contextual, durante este periodo, el país ha vivido una serie de luchas y movimientos sociales que han abogado por el mejoramiento en las condiciones del ejercicio de la participación y formación de las mujeres en política y que culminaron con cambios significativos en la normativa referida a los derechos políticos de las mujeres².

Figura 4

Cantidad de mujeres militantes de partidos políticos que participaron en las actividades de capacitación del IFED durante el periodo 2017-2023



Nota. Elaborado en base a los registros de asistencia de las actividades de capacitación a partidos políticos del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED-2017-2023.

² Ley 10188 Adición de un artículo 14 bis del Código Municipal, para el fortalecimiento de las vicealcaldías y viceintendencias municipales (abril 2022). Reforma del artículo 14 del Código Municipal: No reelección de autoridades municipales (abril 2022). *Ley 10235 para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política* (mayo 2022). La resolución n.º 1330-E8-2023 del TSE respecto a las reglas para aplicar la paridad horizontal en cargos municipales uninominales de elección para los comicios de 2024.

A manera de síntesis, resulta importante señalar que el cambio en las bases estructurales que fundamentan el patriarcado, la desigualdad y la violencia contra las mujeres no es tarea fácil ni responsabilidad de una sola organización democrática, pues se requiere de grandes esfuerzos de muchos actores sociales. Sin embargo, en estos años de asistencia y acompañamiento a los partidos políticos, el IFED ha aportado a la lucha en favor de la equidad en la participación política de las mujeres, esfuerzo reconocido en múltiples espacios por lideresas políticas que hoy ocupan puestos de relevancia en las estructuras de partidos políticos, en puestos de designación y en puestos de elección popular.

6. REFLEXIONES FINALES

A modo de cierre se puntualizan algunos de los principales aprendizajes obtenidos durante estos 12 años de capacitación a partidos políticos:

- La capacitación electoral apoya la estructura y el buen funcionamiento interno de los partidos políticos, les actualiza respecto a normativa y procedimientos que les permite tener un panorama de las reglas del juego que aplican para cada proceso electoral y para la vida partidaria, pero nunca podrá sustituir el papel relevante de la capacitación interna partidaria.
- El Tribunal Supremo de Elecciones por medio del IFED ha sabido responder al mandato legal establecido en el artículo 309 del Código Electoral (2009), el cual le asigna la responsabilidad de ofrecer formación electoral y cívica a los partidos políticos y a las autoridades electas. Desde el 2011 a la fecha, la labor se ha llevado a cabo de manera ininterrumpida y los datos sistematizados y representados evidencian que los servicios ofertados han recibido una acogida satisfactoria y cada día la demanda va en aumento.
- La formación en temas financieros ha sido permanente desde el 2011 y se debe seguir trabajando desde el ámbito legal-procedimental, pero, además, reforzar los temas de transparencia y rendición de cuentas como valores y buenas prácticas democráticas.
- El vínculo del TSE con los partidos políticos no se limita al escenario de las elecciones por lo que el IFED debe continuar trabajando con partidos políticos y autoridades electas en periodos no electorales en el fomento de habilidades para el ejercicio de sus cargos desde los principios y las prácticas que sustentan a la democracia.
- Para responder en términos de cobertura y particularidades de las poblaciones meta ha sido necesaria la implementación de diversas estrategias metodológicas, tales como talleres, foros, cursos presenciales y virtuales, material didáctico impreso y digital, material audiovisual, uso de redes sociales, visitas a los partidos políticos, videoconferencias, mensajería telefónica, videoconferencias y talleres virtuales sincrónicos. Los cambios sociales, tecnológicos y políticos han sido y seguirán siendo un desafío para mejorar los procesos formativos y educativos. Es necesario maximizar los recursos financieros que cada vez son más escasos y aprovechar al máximo las metodologías que permiten ampliar cobertura con bajos costos en la inversión.

- Ante la inexistencia de procesos de capacitación a sus militancias por parte de los partidos políticos, la demanda de asistencia y formación que procede de la militancia territorial ha venido en aumento, con especial énfasis de cara a los procesos electorales municipales cuando los partidos de escala cantonal se activan y solicitan el acompañamiento. El reto se centra en los recursos disponibles desde el instituto para dar respuesta a esa demanda.
- La variedad de la oferta educativa brindada, así como la calidad de los contenidos han sido posibles por el apoyo que el IFED ha recibido de parte del personal electoral, especialmente del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Dirección General del Registro Electoral y sus departamentos de Financiamiento de Partidos Políticos, Registro de Partidos Políticos y Programas Electorales. Las personas expertas en los temas electorales han asumido la tarea de capacitación a los partidos políticos y a las autoridades electas con mucho compromiso y seriedad. El IFED nunca ha recibido un no como respuesta a las solicitudes que se les eleva, por el contrario, se han caracterizado por el alto nivel de profesionalismo que han resultado en excelentes evaluaciones por parte de las agrupaciones políticas. Asimismo, el instituto ha contado con el apoyo de socios estratégicos externos que han creído en que la capacitación a partidos políticos es fundamental para su buen funcionamiento y el de la democracia.
- La respuesta de los partidos políticos a los procesos de capacitación ha supuesto para el Área de Asistencia a Partidos Políticos un trabajo permanente en la elaboración y actualización de las bases de datos, debido a los cambios que acontecen cada vez que se renuevan estructuras partidarias o se ejecuta un proceso electoral. La implementación de boletines digitales mensuales y mensajería celular han generado un acercamiento positivo.
- Y para finalizar, es importante destacar que la capacitación y la formación partidaria no han sido un proceso vertical de traslado de información del TSE a las organizaciones partidarias, por el contrario, estos espacios han sido de gran utilidad para el aprendizaje en doble vía. La capacitación a partidos políticos se ha dirigido a un público meta amplio y heterogéneo que implica la atención de diversos actores políticos como integrantes de comités ejecutivos, mujeres, contadores, encargados de capacitación electoral, juventud, comandos de campaña política, autoridades electas, asesores legislativos y militancia en general. Las demandas y las solicitudes de servicios son diversas y cotidianas, esto ha permitido un intercambio de conocimientos y experiencias que realimenta y da insumos para la construcción de las agendas anuales de capacitación y colabora en la priorización de los temas de capacitación. La permanente evaluación de todas las actividades desarrolladas ha permitido la apertura de canales para que los partidos políticos expresen sus opiniones y situaciones reales en espacios de respeto a la diversidad de las opiniones y posicionamientos. La realimentación bidireccional ha permitido la mejora continua de la oferta de capacitación y promueve una cultura democrática en la medida en que las personas cuenten con los espacios para expresarse libremente.

REFERENCIAS

- Albaine, L. (2020) *Violencia contra las mujeres en política: hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).
- Área de Asistencia a Partidos Políticos. (2011-2024). Informes de labores del período 2011-2024. Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Béjar Algazi, L. (2018) Partidos políticos y políticas públicas. ¿Qué pasa con la representación parlamentaria en México? *Estudios políticos (México)*, (44), 41-64. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.44.64751>
- Beltrán Conejo, V. y Mora Ávila, K. (2022). *Organización y desafíos de los partidos emergentes en Costa Rica: los casos de Nueva República, Progreso Social Democrático, Unidos Podemos, Liberal Progresista y Costa Rica Justa* (investigación de base). Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano.
- Botero, L. (2006) Comunicación pública, comunicación política y democracia: un cruce de caminos. *Palabra Clave*, 9(2), 7-18.
- Cambroner, A. (2020). *Lo municipal desde lo electoral: teoría y práctica*. Tribunal Supremo de Elecciones. Editorial IFED-TSE.
- Cambroner, A. (2022) Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Legislativo: pesos, contrapesos y sinergias. *Revista de Derecho Electoral*, (34), 35-56.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos. (2024). *Informe de resultados de la Encuesta de opinión pública* (mayo de 2024). Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2024/05/INFORME-DE-RESULTADOS-DE-LA-ENCUESTA-CIEP-UCR-Mayo-2024-V3.html>
- Código Electoral. Ley 8765 de 2009. 19 de agosto de 2009 (Costa Rica).
- Hernández, G. (2012) Partidos políticos y calidad de la democracia en un contexto de cambios en el sistema de partidos de Costa Rica. *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*, (2), 124-147.
- Instituto de Formación y Estudios en Democracia. (2017). *Diagnóstico de necesidades de capacitación de lideresas de partidos políticos*. Área de Asistencia a Partidos Políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

- Ley 10235 de 2022. Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política. 17 de mayo de 2022. Diario Oficial 90, Alcance n.º 98.
- Ley 10.188. Ley para el fortalecimiento de las vicealcaldías y viceintendencias municipales. 21 de junio de 2022. Diario Oficial 115.
- Ley 10183. Ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales. 5 de abril de 2022. Diario Oficial 68, Alcance 73.
- Matas, J. (2005) Los partidos políticos y los sistemas de partidos. En M. Caminal Badía, *Manual de Ciencia Política* (pp. 317-343). Tecnos.
- ONU Mujeres. (2021). *Mujeres en la política*. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-02/tri%CC%81ptico%20las%20mujeres%20en%20la%20poli%CC%81tica_vf.pdf
- Picado, H. y Chacón, R. (2019). *El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Serie Para Entender* (cuaderno n.º 7). Editorial IFED-TSE.
- Rosales, R. (2023) *Creación y funcionamiento de los partidos políticos* (segunda edición). Editorial IFED-TSE.
- Sáenz Bonilla, J. P. (2017). *Características y efectos de las regulaciones del financiamiento político en los principales partidos políticos costarricenses*. Ponencia para el Decimoctavo informe del estado de la nación.
- Torres García, I. (2013) *Igualdad, no discriminación y paridad en la representación*. Instituto de Formación y Estudios en Democracia y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2023). *Partidos inscritos a escala nacional, provincial y cantonal*. Tribunal Supremo de Elecciones. http://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (23 de marzo de 2023). *Reformas electorales*. https://www.tse.go.cr/reformas/pdf/PROYECTO_LEY_PARA_FORTALECER_EL_ACCESO_LA_EQUIDAD_Y_EL_CONTROL_DEL_FINANCIAMIENTO_DE_LOS_PARTIDOS_POLITICOS.pdf
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Resolución n.º 1330-E8-2023; 6 de marzo de 2023.
- Welp, Y. (2022) Sin partidos la democracia no funciona; con estos partidos, tampoco. *Nueva Sociedad*, (298), 43-54.



COLABORACIONES
EXTERNAS

¿VOTA USTED DONDE VIVE?, ¡CADA VOTO CUENTA! ESTUDIO DEL CAMBIO DE DOMICILIO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2020 EN COSTA RICA

Laura Solís Bastos*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_9

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 23 de mayo de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: El artículo aborda el tema del cambio de domicilio electoral en Costa Rica durante los procesos electorales municipales. Se enfoca en comprender este fenómeno desde la perspectiva del interaccionismo simbólico, considerándolo como un acto que refleja la identidad y el sentido de pertenencia comunitaria, por medio de un análisis de datos provenientes de una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA) en el año 2019, donde se abordaron las percepciones de la población respecto a las elecciones municipales y el cambio de domicilio electoral. Se identificaron perfiles de personas que no realizaron el cambio de domicilio electoral, quienes mayoritariamente son jóvenes con niveles educativos medios y migrantes recientes. Además, se señalan los motivos como la falta de conocimiento, la desgana para realizar el trámite y el arraigo emocional a su lugar de votación anterior.

Palabras clave: Domicilio electoral / Inscripción electoral / Empadronamiento electoral / Participación electoral / Representación política / Elecciones municipales.

Abstract: The article addresses the issue of the change of electoral address in Costa Rica during municipal electoral processes. It focuses on understanding this phenomenon from the perspective of symbolic interactionism, considering it as an act that reflects identity and the sense of community belonging, by means of an analysis of data from a survey carried out by the Institute of Social Studies in Population of the National University (IDESPO-UNA) in 2019, in which the perceptions of the population regarding the municipal elections and the change of electoral address were addressed. The study identified the profiles of people who did not change their electoral address. They are mostly young people with medium levels of education and recent migrants. Furthermore, issues such as lack of knowledge, reluctance to do the process and paperwork, and emotional attachment to their previous polling place were pointed out among the reasons.

Key Words: Electoral address / Electoral registration / Electoral registry / Electoral participation / Political participation / Municipal elections.

* Costarricense, socióloga y demógrafa. Correo electrónico de contacto laura.solis.bastos@una.ac.cr. Actualmente labora como investigadora del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Sus estudios a nivel de grado y maestría fueron realizados en la UNA y sus estudios doctorales en Demografía en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

1. INTRODUCCIÓN

El cambio de domicilio electoral es un trámite que puede realizarse en cualquier momento; sin embargo cobra especial importancia durante los procesos electorales, principalmente por que se considera un derecho de las personas votantes para poder ejercer el voto en su lugar de residencia. De acuerdo con lo anterior, las personas idóneamente deberían votar en el recinto electoral de su residencia, ya que esto les permitiría elegir a las autoridades que les representarán. A pesar de eso no en todos los casos las personas llevan a cabo el trámite de cambio de domicilio electoral a tiempo para la conformación definitiva del padrón electoral.

En el marco de este artículo se procura realizar un abordaje desde la perspectiva del interaccionismo simbólico, para comprender la participación política de las personas votantes y el significado que les atribuyen a sus acciones. En este sentido, el cambio de domicilio electoral se convierte en un acto simbólico que representa ese vínculo con la identidad y el sentido de la pertenencia comunitaria.

Es así como a través de una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO-UNA) en el año 2019 se procuró tener un acercamiento a las percepciones de la población encuestada sobre la elección municipal y el cambio de domicilio electoral. Dentro de los resultados que se abordarán destaca que en Costa Rica existen múltiples factores que influyen en la decisión de no hacer cambio de domicilio electoral en las elecciones municipales, entre ellos se encuentran la migración, el desconocimiento o falta de interés en realizar el trámite y los motivos afectivos. Estos factores están relacionados con la forma en la cual se concibe el interaccionismo simbólico desde un enfoque de participación política.

2. ANTECEDENTES DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN COSTA RICA

En el marco del ejercicio de la política costarricense, los gobiernos locales tienen una gran responsabilidad de velar por el bienestar de la población que vive en su cantón. En el año 2002 se llevaron a cabo por primera vez en la historia política de Costa Rica las elecciones municipales, proceso electoral en el cual se eligieron las personas que llegarán a ocupar los puestos de alcaldes, vicealcaldes, síndicos, concejales de distrito, intendentes, viceintendentes y concejales municipales de distrito en los 82 cantones existentes para ese momento y los 487 distritos de todo el país; excepto los regidores, que fueron electos en las elecciones nacionales, esto fue así hasta el año 2016, cuando los regidores pasan a elegirse junto con los otros cargos municipales.

Sin embargo, pareciera ser que para un segmento de la población esto no tiene mayor relevancia, en tanto el desinterés se observa en los altos niveles de abstencionismo que se han presentado desde el año 2002 (figura 1), Por consiguiente, la participación de la ciudadanía ha sido escasa.

Figura 1

Distribución del electorado por participación y abstencionismo, elecciones municipales 2002-2020



Nota. Reproducida de “Participación y abstencionismo elecciones municipales. Serie histórica 2002-2020”. Tribunal Supremo de Elecciones.

Destaca que, en el marco del ejercicio electoral municipal, según la figura 1, la cual muestra datos desde 2002, el abstencionismo a nivel nacional ha disminuido levemente, y también se observa un tibio aumento en la participación, según datos oficiales publicados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Por otra parte, el domingo 2 de febrero de 2020, por quinta vez la ciudadanía costarricense fue convocada a participar en las elecciones municipales y, por consiguiente, un segmento del electorado se apersonó a los centros de votación para ejercer el derecho al voto y elegir los puestos correspondientes a esas elecciones (tabla 1).

Tabla 1*Tipo y cantidad de puestos por elegir en las elecciones municipales de 2020*

Tipo de puesto	Cantidad de puestos elegidos
Alcaldías	82
Vicealcaldías primeras	82
Vicealcaldías segundas	82
Intendencias	8
Viceintendencias	8
Regidurías propietarias	508
Regidurías suplentes	508
Sindicaturas propietarias	486
Sindicaturas suplentes	486
Concejalías de distritos propietarias	1912
Concejalías de distritos suplentes	1912
Concejalías Municipales de distritos propietarias	32
Concejalías Municipales de distritos suplentes	32
Total	6138

Nota. Reproducida de “Participación y abstencionismo elecciones municipales. Serie histórica 2002-2020”. Tribunal Supremo de Elecciones.

Finalmente, para el año 2024, se llevó a cabo la más reciente elección municipal en el mes de febrero, en donde, particularmente, aumentó el número de cantones a 84 y, por consiguiente, el número de puestos en elección también.

3. METODOLOGÍA

Tal como se indicó anteriormente, este artículo se aborda desde un enfoque del interaccionismo simbólico para lo cual se trabajó, en primer lugar, con la selección de 89 casos en la encuesta “Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019”, la selección se realizó a partir de la identificación de la característica *no haber realizado cambio de domicilio electoral en la elección del año 2020 y residir en un lugar distinto al recinto electoral inscrito*. La encuesta fue realizada por el programa Umbral Político, en el Centro Tecnológico de Investigación Social del IDESPO, dicha encuesta fue aplicada del 2 al 10 de noviembre de 2019, a 752 personas costarricenses en total que contaran con línea celular. Estas personas se seleccionaron de manera aleatoria, y tiene un margen de error del $\pm 3,6\%$.

Tabla 2

Síntesis metodológica de la encuesta “Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019”

Fecha de encuesta	Del 2 al 10 de noviembre del 2019.
Horario de trabajo	De lunes a viernes de las 17:00 a las 20:00 horas; sábados de las 09:00 a 19:00 horas y domingos de las 09:00 a las 16:00 horas
Modalidad de la entrevista	Telefónica a celulares
Población de interés	Costarricenses o extranjeros/as nacionalizados/as de 18 años o más, usuarios frecuentes de línea celular en todo el territorio nacional
Tamaño de la muestra	752 personas
Tipo de muestreo de teléfonos	Aleatoria, a partir de base de datos desarrollada por los profesionales en Informática del IDESPO con números generados al azar a partir de las secuencias numéricas asignadas por la SUTEL a las compañías que brindan telefonía móvil
Selección de personas	Al azar
Error de muestreo	±3,6%
Nivel de confianza	95%

Nota. Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). Encuesta: *Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019.*

Es necesario destacar que al trabajar con un número reducido de casos (89), los datos no pueden ser generalizables a la población nacional que cambió de domicilio electoral en la elección del año 2020 y reside en un lugar distinto al recinto electoral inscrito; sin embargo, permite tener un acercamiento para la comprensión del fenómeno y la generación de nuevas interrogantes para futuros procesos electorales municipales.

El análisis de los datos recabados en esta encuesta de IDESPO procura ser una fuente primaria de información para lograr el objetivo de investigación propuesto: identificar las percepciones y el significado que las personas encuestadas atribuyen al cambio de domicilio electoral y a la participación política en las elecciones municipales. De acuerdo con lo anterior, se trabajó en la codificación de los datos obtenidos en la encuesta de manera tal que se logró vincular las respuestas de las personas encuestadas identificando patrones de respuesta a partir del significado de las acciones en torno al cambio de domicilio electoral y cómo esto influye en su decisión de hacer o no hacer este cambio para la elección municipal.

4. INTERACCIONISMO SIMBÓLICO Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Se considera desde un sentido conceptual que el interaccionismo simbólico puede ser un aporte importante para la comprensión de la participación política, en tanto se destaca la vigencia de este enfoque propuesto por Blumer (1969) como una perspectiva para comprender la interpretación del mundo social, la construcción de la realidad social y su significado. En este sentido, Gadea (2018) en alusión a los principales lineamientos teóricos y analíticos señala aspectos de relevancia para entender esta perspectiva de análisis:

Para aquellos que se aproximaron a sus principales lineamientos teóricos y analíticos, el interaccionismo simbólico fue utilizado para designar una perspectiva sobre el estudio de la vida de grupos humanos y del comportamiento individual bajo la premisa de que aquello que llamamos “realidad” no existe fuera del “mundo real”, creándose activamente en la medida en que actuamos dentro-y-para-el mundo. Si la intención es comprender a los individuos, la tarea sería que esa comprensión tuviera como base aquello que “hacen” realmente en el mundo. Por ello, el interaccionismo simbólico parte de tres consideraciones centrales sobre interacción y sociedad: primeramente, le atribuye al individuo capacidad de acción para interpretar el mundo (el mundo no estaría “dado”); en segundo lugar, sostiene que actor y mundo son procesos dinámicos y de constitución recíproca (interpretando “situaciones”), para finalmente considerar, de manera fundamental, que el mecanismo de la acción humana y de la interacción tiene que ser, necesariamente, definido simbólicamente. En definitiva, los individuos actuarían con referencia al “otro” en términos de los símbolos desarrollados mediante la interacción, haciéndolo a través de la comunicación de éstos. (p. 39)

Es así como se considera que, en este caso en particular, el interaccionismo simbólico puede ayudar a entender las razones para decidir no hacer cambio de domicilio electoral en las elecciones municipales en Costa Rica al considerar que las personas toman decisiones basadas en sus percepciones y en los significados simbólicos que les atribuyen a determinadas situaciones. De acuerdo con lo anterior, es posible señalar que estas percepciones y significados simbólicos se construyen a través de la interacción social y la comunicación con otros individuos y su entorno.

En el caso de la decisión de no hacer cambio de domicilio electoral, la interacción social con otras personas de la comunidad, así como la información que surge en torno a la elección y el conocimiento sobre los servicios que brinda el Tribunal Supremo de Elecciones podrían influir en las percepciones y significados simbólicos de las personas sobre el proceso de cambio de domicilio electoral y la importancia de su participación en las elecciones municipales.

En este sentido, destaca que, desde el punto de vista simbólico, la participación política debe analizarse a partir de factores como la motivación y el compromiso con el ejercicio del voto en el marco de la democracia, en tanto se visibilizan factores importantes para la participación electoral en las elecciones municipales; sin embargo, además, Alfaro (2019) señala otros de relevancia:

¿por qué algunos ciudadanos votan en elecciones locales? Al respecto, como parte de las explicaciones se ha mencionado que la participación en elecciones está determinada, en mayor medida que otras elecciones subterritoriales, por factores locales. Los autores han mencionado que aspectos como la cercanía a las instituciones locales, a los líderes municipales y el contacto más estrecho con las decisiones políticas son elementos que podrían favorecer la participación en los asuntos políticos locales. En este sentido, hay un reconocimiento explícito de que lo que se dilucida en elecciones municipales no son problemas nacionales, sino asuntos localizados en el entorno inmediato del elector. (p. 226)

En el caso de la decisión de no cambiar de domicilio electoral, las personas pueden atribuir diferentes significados a esta acción, tal como se detallará de forma más precisa en los resultados de este estudio.

5. TRASLADO ELECTORAL

El traslado electoral es un procedimiento que deben realizar las personas para obtener la actualización del lugar donde viven; dicho proceso se denomina “solicitud del traslado electoral” y se realiza ante el Registro Civil. Esto es importante, ya que según el Registro Civil (2021), es una “gestión que realiza una persona para que el Registro Civil modifique el lugar en el que le corresponde votar, cuando ha cambiado de lugar de residencia”.

Aunque es un proceso que se debe efectuar ante la Sección de Documentos de Identidad, este trámite no genera una nueva cédula. Para llevar a cabo dicha gestión, la persona debe mostrar la cédula de identidad, además de presentarse personalmente; ya que como parte del proceso se debe tomar la fotografía, la huella y la firma de la cédula.

Sin embargo, es necesario destacar que este trámite tiene una excepción, tal como lo señala Murillo (2009), no es posible realizarlo durante los cuatro meses anteriores a una elección, debido a que debe emitirse el padrón definitivo.

Todas las resoluciones que se dictan en cuanto a expedición de cédulas, traslados de electores y otros, generan los movimientos electorales que permiten la actualización constante del Padrón Electoral. Por ello, la conformación de nuestro registro electoral es una labor diaria que permite la formación de la lista definitiva de electores en un tiempo relativamente corto. (Murillo, 2009, p. 15)

Ahora bien, la inscripción electoral se efectúa mediante los distritos electorales por lo que el domicilio electoral donde se inscribe el elector determina el lugar de votación. De acuerdo con Murillo (2009), los datos contenidos en el padrón electoral son, entre otros: nombre y apellidos, sexo, número de la cédula de identidad y distrito electoral. Estos datos son de suma relevancia como registro administrativo para el país.

6. RESULTADOS

6.1 Cambio de domicilio electoral

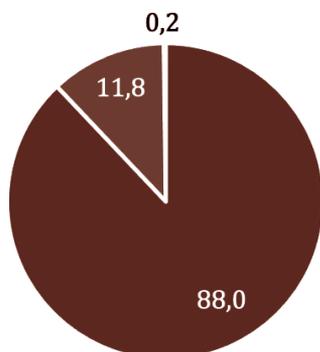
El cambio de domicilio electoral es un hecho de relevancia para comprender uno de los aspectos que pueden llegar a generar variaciones en un padrón electoral. Por ello, en el marco de las elecciones municipales, es necesario generar conciencia acerca del reporte con certeza del lugar de domicilio, y del trámite para poder realizar el cambio de domicilio electoral en los casos correspondientes.

De acuerdo con lo anterior, la conformación del padrón electoral es un tema de gran importancia no solo para el proceso electoral, sino también para los partidos políticos y la misma la ciudadanía. En tanto el emitir el voto en un cantón en el que no se vive implica a su vez elegir a representantes que ejercerán un cargo y trabajarán en la toma de decisiones que afectan o favorecen a las comunidades sin ser parte de ellas.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, en la pregunta ¿Actualmente vota en el mismo cantón en el cual vive?, se identifica que el 11,8% de la población encuestada no realizó el cambio de domicilio electoral y, por consiguiente, estarían ejerciendo el derecho al voto en un cantón distinto al que habitan.

Figura 2

Distribución porcentual de la población encuestada respecto al cambio de domicilio electoral



- Sí voto en el mismo cantón
- No, voto en un cantón distinto

Nota. Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). Encuesta: *Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019.*

Al observar a este grupo en particular, mencionado anteriormente, se logra identificar un perfil acorde a tres características específicas: el sexo, el grupo de edad y el último nivel de escolaridad aprobado. Esto permite evidenciar que la distribución dentro de este grupo es similar en cuanto al sexo; por otra parte, suele ser mayor en los grupos de edad más jóvenes y, finalmente, en cuanto al nivel educativo, se identificó que es mayor en el nivel de educación secundaria y universitaria.

Tabla 3

Distribución porcentual de la población encuestada que no realizó cambio de domicilio electoral, según sexo, edad y nivel de escolaridad

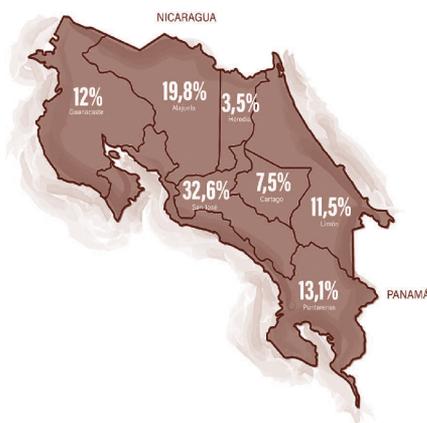
Variable de interés	Característica	%
Sexo	Hombre	49.8
	Mujer	50.2
	Total	100.0
Grupo de edad	18 a 34	42.1
	35 a 49	30.5
	50 +	27.4
	Total	100.0
Nivel de escolaridad aprobado	Primaria completa o menos	25.2
	Secundaria	39.3
	Universitaria	35.5
	Total	100.0

Nota. Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). Encuesta: *Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019.*

Se muestra el comportamiento de este fenómeno por provincia, donde se identifica que San José (32,6%) es la provincia en la que más personas encuestadas declararon no haber realizado el cambio de domicilio electoral, seguido por Alajuela (19,8%) y Puntarenas (13,1%).

Figura 3

Distribución porcentual de la población encuestada que no realizó cambio de domicilio electoral, según provincia donde vota



Nota. Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). Encuesta: *Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019.*

En el marco de este tema, resulta relevante poder identificar el comportamiento de las personas encuestadas que señalaron no haber realizado cambio de domicilio electoral, de forma tal que se identifica que podrían estar votando en otros cantones de la provincia de residencia, mientras que en otros se observa a nivel de otras provincias del país.

Tabla 4

Distribución porcentual de la población que no realizó cambio de domicilio electoral y que vota en un cantón diferente al que reside

Provincia de residencia	Vota en un cantón de la misma provincia	Vota en un cantón de otra provincia	Total
San José	50,0	50,0	100,0
Alajuela	16,7	83,3	100,0
Cartago	16,7	83,3	100,0
Heredia	0,0	100,0	100,0
Guanacaste	18,2	81,8	100,0
Puntarenas	33,3	66,7	100,0
Limón	10,0	90,0	100,0

Nota. Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). Encuesta: *Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019.*

Por su parte, dentro del análisis de los datos de la encuesta, además se identifican perfiles de la población encuestada acorde a su proceso migratorio interno, es así como se observa un grupo que corresponde a población migrante interna antigua y población migrante interna reciente; según los datos arrojados, el 86,2% de la población migrante interna reciente no realizó el cambio electoral, mientras que el 13,7% de la población migrante interna antigua no realizó el cambio domiciliario.

Lo anterior evidencia que frente a procesos migratorios recientes la población tiende, posiblemente en mayor medida, a no recurrir al trámite de cambio de domicilio electoral. Las motivaciones para no llevar a cabo este cambio de domicilio son múltiples, por lo cual fue necesario consultar a la población encuestada ¿Cuál es la principal razón por la que vota en un centro electoral distinto al de su actual residencia?

Tabla 5

Distribución porcentual de la población encuestada según principal motivo para no realizar el cambio de domicilio electoral para las elecciones municipales de 2020

Motivo	%
Antes vivía en otro lugar y no reporté el cambio de domicilio	53,3
Me cambié de domicilio recientemente	17,5
No sé cómo hacer el trámite para cambio de domicilio	6,2
Me da pereza hacer el trámite de cambio de domicilio	4,9
Me gusta votar en el lugar que crecí	3,9
No considero que donde vivo actualmente sea mi comunidad	3,7
Es una oportunidad para visitar mi antigua comunidad, la familia, amigos/as, vecinos/as	3,3
Es una tradición familiar, toda mi familia vota ahí	0,8
Otro	6,4
Total	100,0

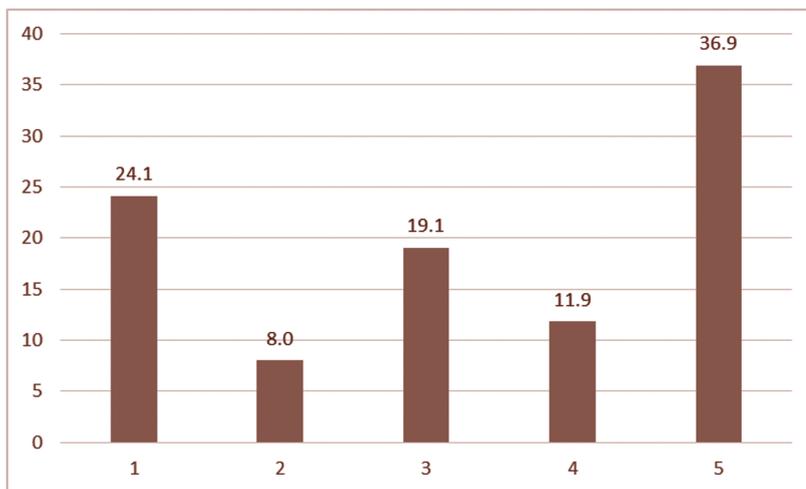
Nota. Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). Encuesta: *Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019.*

En la tabla 5, se observan los principales motivos de la población para no realizar el cambio de domicilio electoral. Los datos muestran que el 70,8% de la población encuestada plantea no haber realizado el cambio de domicilio electoral por un contexto migratorio, en tanto señala que “Antes vivía en otro lugar y no reporté el cambio de domicilio” (53,3%) sumado al motivo “Me cambié de domicilio recientemente” (17,5%). Otro de los motivos para no haber realizado el cambio de domicilio electoral se asocia al desconocimiento o falta de interés en realizar el trámite con un 11,1%; por otra parte, también se hace alusión a un arraigo o motivos afectivos que le vinculan a otro centro de votación con un 11,7%.

En los casos reportados en los que la población señaló votar en un cantón distinto al que vive (11,8%), se observa que para este grupo en particular la participación política sigue teniendo un nivel medio de relevancia, en tanto en una escala del 1 al 5, donde 1 significa que está completamente seguro/a de no asistir y 5 significa que está completamente seguro/a de sí asistir, manifestaron una calificación promedio de 3,29 en el nivel de seguridad de asistir a votar en las “próximas elecciones municipales de febrero del 2020”, a diferencia de la población total encuestada que obtuvo un promedio mayor correspondiente a 3,73. Lo anterior plantea un escenario en el que podría llegar a haber una predisposición menor a la participación a través del voto en las elecciones municipales de 2020.

Figura 4

Distribución porcentual de la población que no realizó cambio de domicilio electoral, según nivel de seguridad de asistir a votar en las próximas elecciones municipales de febrero de 2020



Nota. Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). Encuesta: *Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019.*

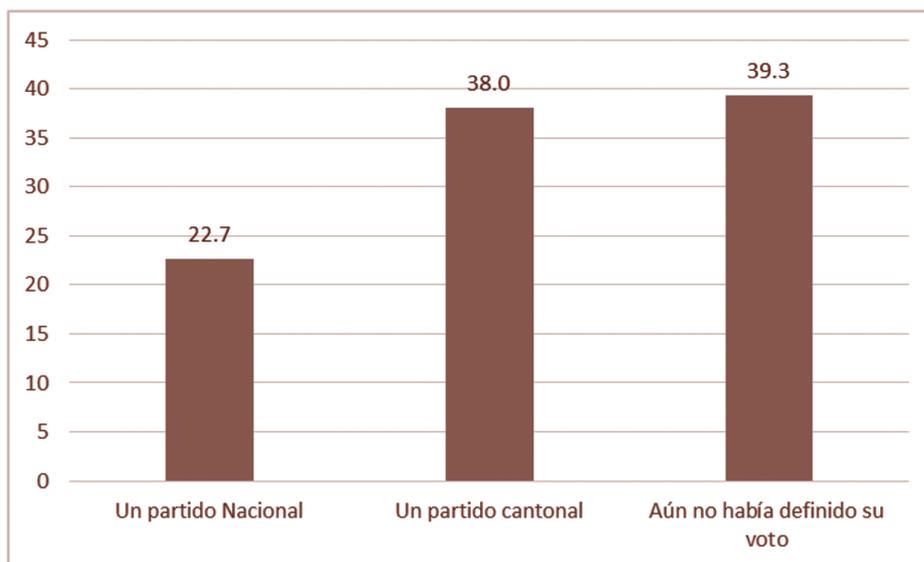
En torno a la participación política de las personas electoras, de los 89 casos identificados de personas que no realizaron su cambio de domicilio electoral para esa elección municipal, se aprecia que el 24,1% de esas personas encuestadas muestran una total seguridad de no asistir a votar, mientras que el restante 75,9% manifestó algún nivel de seguridad de asistir.

Por otra parte, al consultarle a este grupo de personas encuestadas que no realizó el cambio de domicilio electoral si conocía a alguna persona candidata en el cantón en el que vota, se observa que la mayoría (52,1%) señala no conocer a ninguna persona candidata, por el contrario, el 46,9% indicó que sí.

En cuanto al grupo que no realizó cambio de domicilio electoral, pero que manifestó algún nivel de seguridad de asistir a votar, se observó que para el momento de la encuesta solo un 22,7% pensaba en votar por un partido nacional, por otra parte, un 38,0% lo haría por un partido cantonal y la mayoría correspondiente a un 39,3% aún no había definido su voto.

Figura 5

Distribución porcentual de la población que no realizó cambio de domicilio electoral, según por quién votarían en elecciones municipales de febrero del 2020



Nota. Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA). Encuesta: *Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019.*

7. CONSIDERACIONES FINALES

En el marco del análisis del tema que aborda este artículo se retoman algunas consideraciones referentes al contexto del cambio de domicilio electoral y la participación política desde un sentido del significado que las personas electoras le otorgan a este hecho en concreto.

De acuerdo con lo anterior, se destaca la importancia del cambio de domicilio electoral, en tanto no solo es un trámite administrativo, sino también un derecho que permite a las personas ciudadanas ejercer su voto en su lugar de residencia. Es así como durante los procesos electorales municipales, este trámite cobra una relevancia especial, ya que garantiza que los votantes puedan elegir a las autoridades que les representarán en sus gobiernos locales.

Desde un sentido del significado del cambio de domicilio electoral y la participación política, el enfoque del interaccionismo simbólico permite comprender que el cambio de domicilio electoral no es simplemente un acto administrativo o un trámite más, sino que debería ser visto como un símbolo de identidad y pertenencia comunitaria, en el que destaca la importancia que debería tener su participación en el proceso electoral municipal en sus lugares de residencia.

De acuerdo con los hallazgos del estudio, se puede identificar que para el Tribunal Supremo de Elecciones siguen persistiendo posibles desafíos para generar conciencia de la importancia del cambio de domicilio electoral en Costa Rica, esto a pesar de acciones realizadas como campañas en medios de comunicación sobre cómo realizar el trámite y la facilidad para realizar el cambio de domicilio.

El cambio de domicilio electoral es un símbolo de participación política y pertenencia comunitaria; por ende, comprender los factores que influyen en la decisión de no realizarlo es fundamental para diseñar estrategias que promuevan que las personas votantes lo hagan desde un sentido de favorecer su participación y elegir considerando la relevancia de la representatividad en sus gobiernos locales. Por ello, los resultados previamente expuestos plantean reflexiones de relevancia en el ejercicio de la política costarricense y que pueden ser valorados por su pertinencia para comprender este fenómeno sociopolítico.

REFERENCIAS

- Alfaro Redondo, R. (2019). Elecciones municipales en Costa Rica en retrospectiva: organización del gobierno local. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 217-224.
- Blumer, H. (1969). *Symbolic interactionism: perspective and method*. Prentice Hall.
- Gadea Carlos A. (septiembre-diciembre de 2018). El interaccionismo simbólico y sus vínculos con los estudios sobre cultura y poder en la contemporaneidad. *Sociológica*, 33(95), 39-64.
- Instituto de Estudios sociales en Población de la Universidad Nacional (IDESPO-UNA) (2020). *Encuesta: Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2019*. https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/17241/informe_encuesta_cultura_politica_e_intencion_voto_elecciones_municipales_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Murillo, C. (primer semestre, 2009). Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses. *Revista de Derecho Electoral* (8), 13-14. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3654656>
- Registro Civil. (2021). Requisitos y trámites para la solicitud de traslado electoral <https://www.tse.go.cr/pdf/requisitosytramites/Solicitud-de-traslado-electoral-domicilio.pdf>
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2020). *Participación y abstencionismo. Elecciones Municipales. Serie histórica 2002-2020*. https://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm

NIVEL DE EXIGENCIA NORMATIVA DE LA LEY 10235 PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA POLÍTICA EN COSTA RICA

Ericka García Zamora*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_10

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 5 de abril de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.



Resumen: La participación de las mujeres en la vida pública ha visibilizado la violencia que estas experimentan debido al predominio de un modelo social patriarcal. El objetivo del artículo es analizar el nivel de exigencia normativa de la Ley 10235 *Para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política* en Costa Rica; con base en la aplicación del índice de exigencia normativa (IEN) Lo anterior con el propósito de dilucidar el funcionamiento del derecho en una de las democracias más sólidas de la región latinoamericana como es la costarricense. Los resultados muestran que en la norma hay cuestiones centrales para el tratamiento de la violencia contra las mujeres en la política ausentes o no especificadas. Únicamente respecto a la tipificación de la violencia política en razón de género esta ley se apega a lo establecido por la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (2017). Concluye que la exigencia normativa de la Ley 10235 es baja, por lo que es indispensable profundizar el análisis de los procesos jurídico-políticos y las implicaciones de su limitado alcance para el fortalecimiento de la democracia en el país.

Palabras clave: Violencia por razones de género / Acoso político / Derechos políticos / Género / Mujeres.

Abstract: The participation of women in public life has made visible the violence they experience due to the predominance of a patriarchal social model. The objective of this article is to analyze the level of normative requirement of Law 10235 to prevent, address, punish and eradicate violence against women in politics in Costa Rica; based on the application of the normative requirement index (IEN). The aim is to elucidate the functioning of the law in one of the most solid democracies in the Latin American region, such as Costa Rica. The results show that central issues for addressing violence against women in politics are absent or unspecified in the standard. Only regarding the classification of gender-based political violence does this law comply with the provisions of the Inter-American Model Law on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women in Political Life (2017). The article concludes that the normative requirement of Law 10235 is low, so it is essential to deepen the analysis of the legal-political processes and the implications of their limited scope for the strengthening of democracy in the country.

Key Words: Gender-based violence / Political harrasment / Political rights / Gender / Women.

* Costarricense, abogada, correo ericka.garcia.zamora@una.cr. Maestría en Violencia Intrafamiliar y de Género, Universidad de Costa Rica-Universidad Nacional; bachillerato y licenciatura en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Doctoranda en Estudios de la Sociedad y la Cultura (DESC) del Sistema de Estudios de Posgrado (SEP) de la Universidad de Costa Rica. Docente e investigadora en el Instituto de Estudios de la Mujer (IEM) de la Universidad Nacional (UNA).

1. INTRODUCCIÓN

La participación política entendida como “la actividad que busca influir en el gobierno o el proceso político, que se dirige a alterar de alguna manera patrones sistemáticos de comportamiento social” (Norris citado por Delfino y Zubieta, 2010, p. 218) exige una lectura más profunda cuando se refiere particularmente al rol desempeñado por las mujeres en el espacio público, en tanto las condiciones materiales y simbólicas para la existencia política no son iguales ni equitativas entre hombres y mujeres. En ese sentido, se deben subrayar las disparidades patriarcales, las normas culturales discriminatorias y las desigualdades económicas; las cuales se han traducido en prácticas que niegan los derechos humanos de las mujeres y perpetúan las múltiples violencias (Otálora, 2020).

El derecho desempeña un papel central en las dinámicas políticas, ya que la ley puede impulsar, informar y sensibilizar un sentimiento ético y transformador de la moral que sustenta las costumbres y el esquema jerárquico de la sociedad (Segato, 2021). Según Freidenberg y Gilas (2023), esta es la importancia del carácter prescriptivo del derecho, ya que “el diseño de la norma puede ser una herramienta estratégica para inhibir prácticas de la violencia política de género” (p. 4). En otras palabras, el derecho permitiría clasificar en la ilicitud los comportamientos o actos lesivos contra las mujeres que sustentan un orden basado en el modelo social patriarcal.

Por lo anterior, interesa atender cuán eficaces son o conseguirán ser las leyes que criminalizan actitudes fuertemente sustentadas por la moral dominante (Segato, 2021, p. 120), en un contexto en el que “una mayor participación política de las mujeres en las instituciones democráticas ha supuesto una mayor visibilidad de las reacciones contrarias a su participación” (Freidenberg y Gilas, 2023, p. 1). Además, resulta relevante en tanto la mayor discusión ha estado en la especificación de las sanciones para cada delito y su consecuente aplicación, ya que es difícil que quienes suelen ser los acusados de ejercer este tipo de prácticas violentas y discriminatorias, sean quienes tienen a su cargo la regulación de esos comportamientos (Albaine, 2017).

Esto ocurre en toda la región latinoamericana y Costa Rica no ha sido la excepción. En palabras de Barraza y Chávez (2020):

En América Latina, la cultura patriarcal prevalece como forma dominante de intercambio social, por lo cual ha sido sumamente complicado introducir nuevas prácticas con perspectiva de género en los sistemas gubernamentales, esquemas privados y relaciones interpersonales, pues éstos han sido monopolizados por varones a lo largo de la historia. (p. 46)

En suma, la violencia política contra las mujeres es un fenómeno ampliamente extendido, que ocurre cuando las mujeres participan en la vida pública. Esta problemática ha sido atendida por parte de las autoridades públicas, principalmente mediante el establecimiento de cuotas de género en el ámbito electoral¹. Estos avances también han permitido observar las resistencias generadas por las acciones afirmativas establecidas por los gobiernos, dirigidas a un ejercicio de la política paritario y libre de violencia². Según Freidenberg y Gilas (2020):

Los esfuerzos institucionales, mediáticos y políticos para impulsar el acceso y el ejercicio del poder de las mujeres han dejado en descubierto una serie de prácticas, simulaciones y resistencias que reproducen formas de hacer política de manera patriarcal, misóginas, violentas, sexistas, discriminatorias y excluyentes, ya sea de manera directa y presencial o en el espacio virtual. (p. 3)

En este marco, interesa analizar, más que la existencia de leyes dirigidas a contrarrestar la violencia ejercida sistemáticamente contra las mujeres en el ámbito político, el alcance de esa normativa. Este abordaje, en un sentido más amplio, responde a la necesidad de indagar sobre las acciones afirmativas formales que conduzcan al logro de una democracia paritaria³. La idea que subyace a este planteamiento es que las democracias en general y, particularmente, las democracias paritarias, requieren -en todos sus extremos- que las mujeres puedan ejercer la política sin violencias.

En el área de los estudios sobre la violencia política contra las mujeres, uno de los principales aspectos que motiva la investigación es la ausencia de análisis centrados en la exigencia de las disposiciones legales existentes en Costa Rica. El principal antecedente es la investigación realizada por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas en 2022, en la cual se comparan las regulaciones existentes en el ámbito de la violencia política en razón de género en México, Ecuador, Panamá, Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú, Paraguay y Uruguay. Las autoras aplican el índice de exigencia normativa (IEN) a las legislaciones de estos países para medir y comparar el alcance de las normas.

Este constituye un aporte metodológico significativo para el desarrollo del artículo, ya que el abordaje propuesto se basa en la aplicación del IEN a la Ley 10235 *Para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política* en Costa Rica.

¹ En América Latina, varios países adoptaron marcos normativos paritarios a nivel de elecciones nacionales, principalmente dirigidos a regular la elaboración de las listas de personas candidatas: Argentina, Bolivia, Costa Rica (en 2009), Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y más recientemente Perú (en 2019) (Albaine, 2020, p. 10).

² En la actualidad todos los países tienen algún tipo de mecanismo, salvo Guatemala que es el único que no ha aprobado ni cuota ni principio de paridad para el registro de candidaturas (Freidenberg, 2020).

³ La paridad se entiende como uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, entre otros (CEPAL, 2007, p.3).

Los resultados de la investigación de Freidenberg y Gilas (2022) muestran las diferencias entre los sistemas políticos de la región, ya que solo México tiene una legislación exigente; en un nivel intermedio se puede ubicar a Ecuador y Panamá, mientras que la mayoría aún cuenta con regulaciones débiles (Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Perú, Paraguay y Uruguay). Consecuentemente, las autoras destacan la necesidad de impulsar reformas de los marcos institucionales para garantizar la protección de los derechos político-electorales de las mujeres en la región.

La normativa específica concerniente a la prevención, sanción y erradicación de la violencia política contra las mujeres tiene su origen en la promulgación de la *Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres*⁴ ocurrida en 2012 en Bolivia, norma pionera a nivel mundial que fungió como base de la *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política* (ley modelo) publicada en 2017.

En el caso de Costa Rica, la Ley 10235 fue promulgada el 17 de abril de 2022, con el propósito de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política, entendida como una práctica discriminatoria por razón de género, contraria al ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres, en concordancia con el principio de igualdad de todas las personas ante la ley, establecido en el artículo 33 de la Constitución Política del país (ley 10235, art. 1).

2. MARCO NORMATIVO REFERENCIAL: LEY MODELO

La ley modelo publicada en 2017 constituye la base normativa del análisis. Esta tiene como objetivo establecer los estándares de los Estados para crear legislación sólida que, en concordancia con los instrumentos internacionales, permita construir mecanismos efectivos para la sanción de los actos de violencia política en razón de género, para la reparación del daño sufrido por las víctimas y para el establecimiento de medidas de no repetición que contribuyan a la erradicación de este fenómeno (Freidenberg y Gilas, 2022). Consecuentemente, se toma como referencia lo descrito respecto a cinco dimensiones centrales: tipificación, coordinación institucional, protección, sanción y reparación de los derechos de las víctimas, ya que estas son las dimensiones que incluye el índice de exigencia normativa (IEN) aplicado.

Respecto a la tipificación de la violencia contra las mujeres, es decir, a la definición de la violencia política de género, la ley modelo establece lo siguiente:

⁴ Es importante destacar la labor de la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), que dio nombre a este tipo de violencia y promovió la aprobación de la ley boliviana. La labor de la asociación constituye un impulso sustantivo a la inclusión de esta problemática en las políticas públicas de los países latinoamericanos.

Debe entenderse por “violencia contra las mujeres en la vida política” cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia contra las mujeres en la vida política puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica. (art. 3)

Por su parte, en lo referido a la coordinación institucional, entendida como el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades u organismos públicos competentes, se destaca lo relacionado con el Ministerio Público: “Le corresponde al Ministerio Público y a los tribunales que determine la ley garantizar y proteger los derechos de las mujeres víctimas de violencia en la vida política y resolver las acciones constitucionales, civiles, administrativas y penales en los casos previstos en esta ley” (art. 17).

Además, en las áreas de política presupuestaria y política educativa se establecen las respectivas obligaciones de los órganos competentes en cada materia. Al respecto, el contenido textual de la ley referido a lo presupuestario señala: “El órgano competente en materia de política presupuestaria debe realizar la valoración económica de esta ley e incorporarla al Presupuesto General del Estado” (art. 19).

Por su parte, en lo referente a la política educativa se determina:

El órgano competente en materia de política educativa debe incluir el principio de igualdad y los derechos de las mujeres en los programas de educación inicial, media y universitaria; así como en los planes de formación de gobiernos estudiantiles y de cualquier otro tipo que se realicen sobre derechos humanos, democracia y ciudadanía. (art. 20)

Respecto de la definición de obligaciones específicas para las autoridades electorales en el sistema estatal de atención a la violencia política de género, en el artículo 15 se señala:

En el marco de sus atribuciones, el organismo electoral debe adoptar, en coordinación con las autoridades competentes, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Establecer un protocolo de actuación de carácter interno que identifique las dependencias responsables, así como las medidas y sanciones aplicables ante los casos de violencia contra las mujeres en la vida política que conozcan.
- b) Recopilar estadísticas sobre violencia contra las mujeres en la vida política en el ámbito electoral que permita diagnosticar el problema y diseñar acciones concretas.

- c) Incorporar la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres en la vida política como un componente de las políticas de educación cívica y democrática; así como en la totalidad de los programas de formación y capacitación que el órgano electoral lleve a cabo.
- d) Realizar un análisis de riesgos y elaborar un plan de seguridad con el objeto de prevenir la violencia contra las mujeres en la vida política.
- e) Implementar campañas periódicas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política, y evaluar el impacto de las mismas.
- f) Promover que los medios de comunicación y las redes sociales no violenten los derechos de las mujeres, la imagen de las mujeres que participan en la vida pública y su privacidad, y combatan los contenidos que refuerzan, justifican o toleran la violencia contra las mujeres en la vida política.
- g) Incluir en sus programas de capacitación y formación sobre los medios de impugnación electoral el tema de la violencia contra las mujeres en la vida política, incentivando el litigio estratégico en estos casos.
- h) Establecer un registro sobre la aplicación de esta ley, incluyendo las denuncias, las resoluciones judiciales, votos particulares y concurrentes, así como la jurisprudencia sobre violencia contra las mujeres en la vida política.
- i) Establecer un sistema de información y estadística sobre participación electoral desagregada por sexo, ubicación geográfica, edad, raza, etnia y situación de discapacidad, entre otros.

También se especifica la obligación por parte del organismo electoral de fiscalizar anualmente la implementación de la normativa dentro de los partidos políticos. De manera concreta, se indica:

El organismo electoral tiene la obligación de fiscalizar anualmente la implementación, al interior de los partidos políticos, de las medidas que se dispongan para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la vida política y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, de acuerdo con normativa aplicable. (art. 16)

Resulta oportuno mencionar que la difusión de la ley involucra a múltiples órganos considerados competentes, tales como el Poder Judicial, el órgano electoral, entre otros. A continuación, lo que se menciona de manera concreta:

Corresponde al Mecanismo Nacional de las Mujeres, al Ministerio Público, al Poder Judicial, al órgano electoral y a los demás órganos competentes de su aplicación, la difusión de la presente ley mediante acciones dirigidas a la sensibilización y concientización de la ciudadanía sobre el problema de la violencia contra las mujeres en la vida política y los instrumentos aplicables, particularmente entre los/las servidores/as públicos que tienen a su cargo la implementación de esta ley. (art. 21)

En lo referido al nivel de protección para las víctimas, en particular al establecimiento de medios de protección idóneos y suficientes; la ley modelo contiene una sección completa (sección II “De las medidas de protección”) en la que se establecen tanto medidas de protección como medidas cautelares para proteger a las mujeres víctimas de violencia. En ese sentido, se destaca lo expuesto sobre la interposición de la denuncia, ya que esta puede ser presentada por terceros (siempre que cuenten con el consentimiento de la víctima):

La denuncia podrá ser presentada por la víctima o víctimas, o por terceros como sus familiares o cualquier persona natural o jurídica, siempre que se cuente con el consentimiento de la mujer víctima de violencia cuando ésta pueda otorgarlo; en forma verbal o escrita, ante los órganos competentes. (art. 31)

Es importante enfatizar las medidas de protección y las medidas cautelares aplicables ante el riesgo de un daño grave. Al respecto la normativa señala:

Los órganos competentes, incluyendo al órgano electoral jurisdiccional cuando corresponda, ante el riesgo inminente de un daño grave, determinarán las medidas de protección y las medidas cautelares que correspondan, que podrán incluir, entre otras:

- a) Restringir el acceso de los agresores a los lugares en los que normalmente se encuentra la víctima.
- b) Otorgar escoltas a la mujer víctima de violencia y a sus familiares cuando se requiera.
- c) Realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad.
- d) Impedir el acceso a armas al agresor.
- e) Retirar la campaña violenta, haciendo públicas las razones. Dicha publicidad deberá ser financiada por quien resulte responsable de la violencia.
- f) Retirar un porcentaje del financiamiento público electoral al agresor.
- g) Suspender la candidatura electoral al agresor.
- h) Suspender la elección de un candidato.
- i) Suspender de empleo o cargo público al agresor.
- j) Cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima de violencia y sus familiares. (art. 37)

También, la ley modelo atiende lo concerniente a la renuncia de las mujeres a su candidatura. En esa línea, indica: “El órgano competente, incluyendo el órgano electoral cuando corresponda, debe asegurarse que la renuncia de una mujer a su candidatura o cargo no fue emitida en condiciones de violencia” (art. 38).

Por otra parte, se refiere a la nulidad de los actos realizados por mujeres que tengan origen en hechos de violencia: “Son nulos los actos realizados por mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función pública, cuando se originen en hechos de violencia debidamente probados y que cuenten con resolución definitiva de instancias competentes” (art. 39).

Lo concerniente a las sanciones especiales impuestas a los perpetradores de actos de violencia política de género, se define en las secciones I y II del capítulo IV “De las faltas y las sanciones”. En este apartado se abordan sanciones específicas, el rol de la comisión de delitos de violencia contra las mujeres, la inmunidad parlamentaria y fueros especiales de los denunciados y las condiciones de agravamiento de las sanciones y penas. Los artículos con estos contenidos se exponen a continuación:

La violencia contra las mujeres en la vida política dará lugar a las siguientes sanciones: amonestación, que puede ser pública o privada; suspensión de empleo o de cargo público y/o sueldo; multa; retiro de los mensajes contrarios a esta norma. (art. 42)

La comisión de delitos de violencia contra las mujeres en la vida política tendrá como pena la inhabilitación política del agresor más las penas previstas para estos delitos agravados en una tercera parte. (art. 44)

La inmunidad parlamentaria y los fueros especiales de los servidores públicos que sean denunciados por un acto de violencia contra las mujeres en la vida política serán suprimidos definitivamente en los casos en que las investigaciones respectivas establezcan responsabilidad directa en los delitos previstos en esta ley. (art. 45)

Se agravarán las sanciones y las penas previstas cuando concurra, junto con la situación de violencia, alguna de las circunstancias siguientes:

- a) En caso de que las acciones se lleven a cabo por servidores públicos, candidatos, aspirantes o precandidatos o militantes.
- b) Cuando el autor o autores sean reincidentes en la comisión de actos de violencia.
- c) Cuando los actos de violencia sean cometidos por dos o más personas.
- d) Cuando los actos se cometan en período de campaña electoral y con motivo u ocasión de ella. (art. 46)

Las cuestiones vinculadas con los medios de reparación a las víctimas se exponen en el capítulo V “De las medidas de reparación”; específicamente se establece:

Las medidas de reparación deberán garantizar la plena satisfacción de los derechos de las víctimas, y también de sus familiares y de su comunidad en caso de que hayan sido afectadas por los actos de violencia, así como la garantía de no repetición de los actos. (art. 47)

Se consideran medidas de reparación, entre otras: la indemnización de la víctima; la restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia; la determinación de medidas de seguridad y otras para asegurar el ejercicio del cargo; y la retractación de las ofensas en contra de las mujeres víctimas de violencia. (art. 48)

Los fondos para la reparación de las víctimas provendrán de recursos regulares del presupuesto nacional, sin perjuicio del derecho del Estado de repetir en contra del agresor o agresores. (art. 49)

En suma, la ley modelo atiende de manera amplia y concreta las cinco dimensiones de interés para la investigación: tipificación, coordinación institucional, protección, sanción y reparación a las víctimas de violencia política por razón de género.

3. RESULTADOS: EXIGENCIA NORMATIVA DE LA LEY 10235 EN COSTA RICA, SEGÚN IEN

El objetivo del artículo es analizar el nivel de exigencia normativa de la Ley 10235 con base en la aplicación del índice de exigencia normativa (IEN) (ver apéndice 1) (Freidenberg y Gilas, 2020), según la premisa de que las dimensiones *tipificación*, *coordinación institucional*, *protección*, *sanción* y *reparación* son indispensables para la articulación de mecanismos robustos de atención a la violencia. Cada una de las dimensiones se mide en un rango que va de 0 a 1. Un valor de 0 refleja la opción que debilita a la norma respecto de la violencia política de género. El valor de 1 favorece teóricamente las posibilidades de contar con una norma más exigente. Los valores del IEN oscilan entre 0 (menor exigencia normativa) y 5 (mayor exigencia normativa) (Freidenberg y Gilas, 2022).

Un aspecto relevante referido al caso de Costa Rica es la existencia o aprobación de una legislación especializada en violencia política en razón de género. En ese sentido, la revisión de la legislación nacional evidencia que, si bien se conceptualiza de forma amplia la violencia política por razón de género, los mecanismos establecidos son insuficientes, ya que hay cuestiones centrales para el tratamiento de la violencia contra las mujeres en la política ausentes o no especificadas. En esa línea, se destaca que los resultados de la medición son bajos en cuatro de estas cinco categorías. En las dimensiones *coordinación institucional* y *reparación*, se obtiene un puntaje de cero (0). En dos dimensiones se obtiene una puntuación intermedia (0,5 pts): *protección* y *sanción*. La dimensión que obtiene una mejor puntuación (1 pts) es la *tipificación*.

Respecto de la *tipificación*, es decir, sobre cómo se conceptualiza la violencia en razón de género, se observa que la *Ley 10235* contiene una definición amplia que se apega a lo establecido en la ley modelo. En seguida, se expone el contenido de la norma:

ARTÍCULO 4.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, se entiende por:

a) Violencia contra las mujeres en la política: toda conducta, sea por acción, omisión o tolerancia, dirigida contra una o varias mujeres que aspiren o estén en ejercicio de un cargo o una función pública, que esté basada en razones de género o en la identidad de género, ejercida de forma directa, o a través de terceras personas o por medios virtuales, que cause daño o sufrimiento y que tenga como objeto o como resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos, en uno o en varios de los siguientes supuestos:

- 1) Obstaculizar total o parcialmente el ejercicio del cargo, puesto o funciones públicas.
- 2) Forzar a la renuncia de la precandidatura, candidatura o cargo político o a lo interno de una organización social.
- 3) Afectar el derecho a la vida, la integridad personal y los derechos patrimoniales para impedir el libre ejercicio de los derechos políticos.
- 4) Perjudicar la reputación, el prestigio y la imagen pública para impedir el libre ejercicio de los derechos políticos. (Ley 10235, art. 4)

Según Freidenberg y Gilas (2022), una conceptualización exigente y completa supone no solo una definición explícita de violencia política, sino, además, un catálogo de supuestos donde se considera que estos se manifiestan. Esta condición la cumple la legislación costarricense, ya que establece como manifestaciones de este tipo de violencia la asignación de responsabilidades ajenas a los cargos desempeñados, asignar funciones inviables o no ejecutables, suprimir responsabilidades, impedir el acceso a información necesaria para la toma de decisiones, discriminar por condición de embarazo o lactancia, entre otras (Ley 10235, art. 5).

En las dimensiones *protección* y *sanción* se obtiene una puntuación intermedia (0,5 pts.). En la primera categoría (*protección*), debido a que no se especifican los medios para los casos de violencia política en razón de género, aunque se prevé en general para la violencia contra las mujeres y se establecen medidas cautelares. La ley nacional en su artículo 21, respecto de las medidas cautelares indica: “Ante una denuncia por violencia contra las mujeres en la política se podrán ordenar medidas cautelares, mediante resolución fundada y con el objetivo de garantizar la integridad y la seguridad personales”.

Estas medidas abarcan desde la abstención de perturbar a las personas involucradas, hasta medidas de auxilio o protección a la mujer afectada. En ese marco, se debe subrayar que la ausencia de medios de protección específicos limita la capacidad de las autoridades para actuar frente a las situaciones concretas, principalmente aquellas que ocurren durante el desarrollo de un proceso electoral (Freidenberg y Gilas, 2022).

Respecto a la categoría *sanción*, la normativa no especifica sanciones para los casos de violencia política en razón de género, sino que se aplican reglas generales. La sanción puede darse de diversas maneras: vía penal, vía administrativa (autoridades electorales), entre otras.

Es importante señalar que la ley costarricense no incluye la inelegibilidad de las personas sancionadas por actos de violencia política en razón de género. De acuerdo con Freidenberg y Gilas (2022), “cuando las sanciones llegan a declarar la inelegibilidad de las personas sobre quienes hayan cometido actos de violencia política de género son las más exigentes como norma” (p. 19). A continuación, lo expuesto en la ley costarricense en su artículo 27 respecto de las “sanciones a personas electas popularmente”:

El procedimiento y las sanciones para las personas electas popularmente que incurra en conductas de violencia contra las mujeres en la política, según la gravedad de conducta y de acuerdo con las definiciones de la presente ley, son:

a) A los diputados y las diputadas, cuando así lo acuerde el Plenario legislativo, la sanción será de amonestación ética.

Para el caso de alcaldes, alcaldesas, intendentes, intendentas, regidoras, regidores, síndicas, síndicos municipales, titulares o suplentes, la sanción será la amonestación escrita, la suspensión o la pérdida de credenciales (art. 27). Las sanciones contra personas servidoras públicas y aquellas que ejercen funciones públicas por designación pueden ser: amonestación escrita, suspensión sin goce de salario, despido o revocatoria del nombramiento (art. 30).

En las dimensiones *coordinación institucional* y *reparación*, se obtiene un puntaje de cero (0). Por un lado, debido a que no se contempla ningún tipo de articulación del aparato estatal en relación con la violencia política contra las mujeres, es decir, no se crea un sistema nacional integral para prevenir la violencia contra las mujeres. Tampoco se incluyen obligaciones específicas para las autoridades electorales, únicamente se determina el deber del Tribunal Supremo de Elecciones de divulgar la ley (art. 13):

El Tribunal Supremo de Elecciones, a través del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, tendrá la responsabilidad de divulgar el contenido de la presente ley, de conformidad con el artículo 309 del Código Electoral.

De acuerdo con Freidenberg y Gilas (2022), la ausencia de mecanismos de cooperación y coordinación institucional o, en su caso, el hecho de que no esté claro en la ley cómo se coordinan las diferentes instituciones que atienden la violencia política en razón de género, debilita los mecanismos de protección existentes.

Respecto a la *reparación*, se determina que la Ley 10235 no establece ningún tipo de medios de reparación a las víctimas, es decir, no se incluyen medios de reparación específicos, idóneos y eficientes para las víctimas de la violencia política de género en el país. En esos términos, se debe subrayar que la ausencia de medidas de reparación “implica que las mujeres víctimas de violencia no necesariamente llegan a ser restituidas en sus cargos o no se les garantiza la posibilidad del ejercicio pleno de sus derechos, limitando con ello la efectividad de las legislaciones” (Freidenberg y Gilas, 2022, p. 10).

En general, según lo establecido en el IEN, en la medición de las cinco categorías se obtienen 2 puntos de 5 posibles, lo que refleja que varios aspectos esenciales no se encuentran presentes en la normativa específica costarricense, en comparación con la ley modelo interamericana, como se presenta en la figura 1.

Figura 1

Índice de exigencia normativa aplicado a la Ley 10235 en Costa Rica

		INDICADOR	MEDICIÓN	VALORES	RESULTADO
DIMENSIÓN	TIPIFICACIÓN	Nivel de tipificación de la violencia política en razón de género	¿Contiene una definición amplia de violencia política de género?	0. Ausente en la norma 0.5 Restringida 1. Amplia	1. Amplia
	COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	Nivel de coordinación y cooperación entre las instituciones.	¿Establece mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades?	0. No incluye 0.5 Menores 1. Contundentes	0. No incluye
	PROTECCIÓN	Nivel de protección para las víctimas de la violencia política en razón de género	¿Establece los medios de protección de las víctimas de manera idónea y suficiente?	0. No establece 0.5 En general 1. Específicos	0.5 En general
	SANCIÓN	Nivel de sanción a los responsables por los actos de violencia.	¿Establece sanciones especiales a los perpetradores de actos de violencia política de género?	0. No establece 0.5 En general 1. Inelegibilidad	0.5 En general
	REPARACIÓN	Nivel de reparación de los derechos de las víctimas.	¿Establece medios de reparación a las víctimas idóneos y suficientes?	0. No establece 0.5 No específicos 1. Específicos	0. No establece

Nota. Elaborado con base en el índice de exigencia normativa (IEN).

De acuerdo con esta combinación de propiedades, las leyes pueden resultar más o menos favorables y exigentes respecto a la tipificación, coordinación, sanción, reparación de derechos y capacidad de garantizar la no repetición de la violencia política en razón de género (Freidenberg y Gilas, 2022). La legislación costarricense está en los rangos de menor exigencia normativa.

4. CONCLUSIÓN

Se concluye que la exigencia normativa de la Ley 10235 vigente en Costa Rica es baja, es decir, la legislación proporciona una regulación débil para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política. Esta debilidad de la normativa evidencia, por un lado, poco compromiso real de los partidos y gobiernos con la erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, y por otro lado, la necesidad de propuestas para impulsar y aprobar reformas que lleven a fortalecer los marcos normativos existentes, con el propósito de garantizar una atención integral de la violencia política en el país, con perspectiva de género.

En ese marco, resulta necesario, promover la cultura de la denuncia, contribuir a desgenerizar a los partidos políticos latinoamericanos (Freidenberg y Gilas, 2022) y profundizar en el análisis de las implicaciones de un limitado alcance de la ley para el fortalecimiento de la democracia y el eventual logro de una democracia paritaria en Costa Rica.

REFERENCIAS

- Alanís, M. (2017). Violencia política hacia las mujeres: respuesta del Estado ante la falta de una ley en México. En F. Freidenberg y G. Valle (Eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 231-247). Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Tribunal Electoral de la Ciudad de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4735/23.pdf>
- Albaine, L. (2020). Violencia contra las mujeres en política en América Latina: mapeo legislativo y proyectos parlamentarios. Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM/OEA). <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/ViolenciaPoliticaMapeoLegislativo-ES.pdf>
- Asociación de Magistradas Electorales de las Américas (AMEA). (2021). *Normativa e instrumentos sobre derechos y participación política, democracia paritaria y violencia política hacia las mujeres*. <https://amea.iidh.ed.cr/media/11433/marco-normativo-e-instrumentos.pdf>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). *Consenso de Quito*. Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador.
- Comisión Interamericana de Mujeres. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). (2017). *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*. <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>
- Constitución Política de Costa Rica [Const]. Art. 33. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*. Banco de datos en línea. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Delfino, G. y Zubieta, E. (2010). Participación política. Concepto y modalidades. *Anuario de Investigaciones*, 17, 211-220. <http://www.scielo.org.ar/pdf/anuinv/v17/v17a20.pdf>
- Freidenberg, F. y Gilas, K. (2020). *Violencia política contra las mujeres y armonización legislativa multinivel en México* (documento de trabajo). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6097/2.pdf>
- Freidenberg, F. y Gilas, K. (2022). ¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina. *Política y Sociedad*, 59(1), 1-14. <https://doi.org/10.5209/poso.77802>
- Freidenberg, F. y Gilas, K. (2023). ¡Leyes contra la violencia política! Actores críticos, armonización legislativa multinivel y derechos políticos-electorales de las mujeres en México. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 66(3), 1-44. <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.3.296>
- Ley 10235 de 2022. Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Política. 17 de mayo de 2022. Alcance n.º 98 a La Gaceta n.º 90
- Otálora, J. (2020). Mujer= ¿violencia? *Revista Voz y Voto*, 328, 54-58. <https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/mujer-violencia>
- Segato, R. (2021). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Prometeo Libros.

Apéndice

Dimensión	Indicador	Medición	Valores para la medición
Tipificación	Nivel de tipificación de la violencia política en razón de género.	¿Contiene una definición amplia de violencia política de género?	0. Ausente en la norma
			0.5. Restringida: no especifica las conductas o contiene una definición limitada. 1. Amplia: se apega a lo establecido por la Ley Modelo.
Coordinación Institucional	Nivel de coordinación y cooperación entre las instituciones.	¿Establece mecanismos de cooperación y coordinación entre las autoridades?	0. No incluye obligaciones específicas para las autoridades electorales en el sistema estatal de atención la violencia política de género.
			0.5. Incluye obligaciones específicas menores para las autoridades electorales en el sistema estatal 1. Incorpora obligaciones específicas contundentes y mecanismos de cooperación y coordinación claros para las actuación de las autoridades electorales en el sistema estatal de atención a la violencia política
Protección	Nivel de protección para las víctimas de la violencia política en razón de género	¿Establece los medios de protección de las víctimas de manera idónea y suficiente?	0. No establece ningún tipo de mecanismos de protección.
			0.5. No especifica los medios para los casos de violencia política en razón de género, aunque los prevé en general para la violencia contra las mujeres. 1. Incluye medios específicos para atender la violencia política de género.
Sanción	Nivel de sanción a los responsables por los actos de violencia.	¿Establece sanciones especiales a los perpetradores de actos de violencia política de género?	0. No establece ningún tipo de sanciones por actos de violencia política en razón de género.
			0.5. No especifica las sanciones para los casos de violencia política en razón de género, sino que se aplican las reglas generales. 1. Incluye la inelegibilidad de las personas que hubiesen sido sancionadas por actos de violencia política en razón de género
Reparación	Nivel de reparación de los derechos de las víctimas.	¿Establece medios de reparación a las víctimas idóneos y suficientes?	0. No establece ningún tipo de medios de reparación a las víctimas
			0.5. No especifica los medios de reparación para las víctimas de la violencia política de género 1. Incluye medios de reparación específicos idóneos y eficientes para las víctimas de la violencia política de género

Nota. Freidenberg y Gilas, 2020.

TRANSFORMANDO REALIDADES EN TIBÁS: UN ANÁLISIS DE LA MUNICIPALIDAD Y SU APLICACIÓN DE LA LEY 10235 PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

Cristine Rojas Brenes*
Paula Nathalia Salas Abarca**
Yendry Navarro Araya***

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_11

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 12 de marzo de 2024.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: El artículo recupera algunas características de la gestión de la Municipalidad de Tibás en el marco de las responsabilidades que le asigna la *Ley 10235 para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política* aprobada en mayo de 2022. La erradicación de conductas y prácticas discriminatorias contra las mujeres que ejercen sus derechos políticos en cargos de elección popular, designaciones, partidos políticos y en el ejercicio de la función pública, sin duda, constituye una condición esencial para la vida en democracia, la igualdad efectiva y los derechos humanos; es por esto que con el presente análisis, se pretende dar un aporte desde el área de trabajo social para visibilizar desigualdades y las acciones de violencia en razón de género que se manifiestan en el ámbito de la gestión de la política social local.

Palabras clave: Puestos de elección popular / Violencia por razones de género / Género / Mujeres / Municipalidad / Política social.

Abstract: This article recovers some characteristics of the management of the Municipality of Tibás within the framework of the responsibilities assigned to it by Law No. 10235 to prevent, address, punish and eradicate violence against women in the policy approved in May 2022. The eradication of discriminatory conduct and practices against women who exercise their political rights in elected positions, appointments, political parties and in the exercise of public office, without a doubt, constitutes an essential condition for life in democracy, effective equality, and human rights, which is why this analysis aims to provide a contribution from Social Work to make visible inequalities and actions of gender-based violence that manifest themselves in the field of local social policy management.

Key Words: Popular election posts / Gender-based violence / Gender / Women / Municipality / Social politics.

* Costarricense, trabajadora social, correo cristine.rojas@ucr.ac.cr. Estudiante de la Licenciatura de Trabajo Social en la Universidad de Costa Rica y estudiante de Administración de Empresas en la Universidad Estatal a Distancia.

** Costarricense, trabajadora social, correo paula.salas@ucr.ac.cr. Estudiante de la Licenciatura de Trabajo Social en la Universidad de Costa Rica y estudiante de Administración de Empresas en la Universidad Estatal a Distancia.

*** Costarricense, trabajadora social, correo yendry.navarroaraya@ucr.ac.cr. Estudiante de la Licenciatura de Trabajo Social en la Universidad de Costa Rica y estudiante de Administración de Empresas en la Universidad Estatal a Distancia.

1. INTRODUCCIÓN

La *Ley 10235 para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política* realiza un importante esfuerzo por identificar las diversas manifestaciones de la violencia en este ámbito, así como las responsabilidades que tienen los distintos actores para su aplicación. Destaca el papel del Estado y de las municipalidades como garantes del cumplimiento efectivo de la democracia y los derechos humanos; por esto, como parte de la práctica académica del nivel de licenciatura, las autoras se incorporan a la Municipalidad de Tibás, en el Departamento de Gestión Social, específicamente en la Oficina de la Mujer (OFIM) y con el apoyo de la Licda. Meilyn Reyes, psicóloga de la oficina, analizaron algunos elementos del contexto que rodean la gestión de la política social de género en el cantón.

El análisis se centrará en las responsabilidades que la *Ley 10235 para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política* les asigna a los gobiernos locales, e identificar los procesos de gestión que ejecuta la Municipalidad de Tibás para cumplir con dichas responsabilidades.

Cabe resaltar que el presente artículo se ha construido mediante la revisión exhaustiva de diversas fuentes bibliográficas que abordan las particularidades del cantón de Tibás en términos de su contexto histórico, cultural, social y político. Además, se realizó el análisis de las leyes y reglamentos relacionados con la violencia de género y se llevaron a cabo entrevistas a personas vinculadas con la gestión local, personas expertas en temas de violencia política del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Otro recurso valioso fue la participación de las autoras como oyentes en el foro “Principios generales para el establecimiento de procedimientos partidarios de investigación por denuncias de violencia contra las mujeres en la política”, organizado por el Tribunal Supremo de Elecciones en octubre de 2023 en el que hubo participación de lideresas políticas de diversos cantones del país.

Las reflexiones aquí planteadas pretenden contribuir con la comprensión de la importancia que tiene la reflexión y acción para fortalecer los mecanismos destinados a erradicar la violencia de género en todos los espacios del ámbito político, promoviendo así un entorno más equitativo y seguro para todas las mujeres involucradas en la vida pública de los cantones.

2. MUNICIPALIDAD DE TIBÁS Y LA ATENCIÓN DE PROBLEMÁTICAS SOCIALES VINCULADAS CON LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La Municipalidad de Tibás asigna un papel significativo a los elementos de índole social y cultural, dado que estos desempeñan un rol fundamental en las relaciones que se establecen entre la forma de intervenir de esta entidad gubernamental y los(as) residentes del cantón. Es por esta razón que resulta esencial llevar a cabo un análisis de cómo los fenómenos de carácter sociocultural inciden en el funcionamiento de la Oficina de la Mujer de dicha entidad. En relación con este tema, resulta fundamental tomar en cuenta las manifestaciones de la violencia de género en el cantón de Tibás, las cuales se detallan en la figura 1.

Figura 1*Manifestaciones de violencia de género en Tibás*

Nota. Elaborado con base en Municipalidad de Tibás, 2020b.

Se evidencia la persistencia del sistema patriarcal en el cantón de Tibás y este es uno de los motivos por el cual la Municipalidad de Tibás estableció la Oficina de la Mujer: el “machismo y la sociedad patriarcal como uno de [los] principales problemas que tienen las mujeres habitantes de Tibás. Este grave problema también está relacionado en su mayoría con violencia doméstica” (Municipalidad de Tibás, 2020a, p. 51). Por ende, dicha oficina pretende “promover cambios socioculturales en el cantón de Tibás, que garanticen una mayor igualdad efectiva entre hombres y mujeres para la promoción, protección, respeto y garantía de sus derechos humanos” (Municipalidad de Tibás, s. f., p. 1).

En esta línea, la municipalidad está comprometida con fomentar cambios socioculturales y actualmente está enfocada en abordar la problemática del acoso callejero a través de la creación de un programa llamado “Tibás libre de violencia contra la mujer”. Asimismo, la Licda. Meilyn Reyes señala que se está llevando a cabo una colaboración interinstitucional con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) con el objetivo de establecer entornos seguros (Reyes, M., comunicación personal, 27 de setiembre del 2023). Adicionalmente, la Oficina de la Mujer tiene como propósito “fortalecer la autonomía económica de las mujeres del cantón de Tibás a través del empleo inclusivo asalariado y por cuenta propia” (Municipalidad de Tibás, s. f., p. 9); este objetivo se materializa a través del Programa de Emprendedurismo. Es fundamental abordar esta temática debido a que el desempleo representa una de las problemáticas más significativas que afecta a las mujeres en este cantón, además un “72,6% indican la necesidad de fuentes de empleo” (Municipalidad de Tibás, 2020a, p. 50).

Con el propósito de alcanzar este objetivo, se implementan acciones relacionadas con la capacitación, orientación y asesoramiento a las mujeres emprendedoras. El fin es que estas mujeres adquieran habilidades técnicas, ya sea a través de su participación en programas interinstitucionales

o mediante su involucramiento en ferias de emprendedurismo organizadas por la Cámara de Comercio, el Poder Judicial o la Asamblea Legislativa. Estos espacios generan un entorno propicio para que dichas mujeres tomen conciencia de la importancia de familiarizarse con los procesos de registro de marcas (Reyes, M., comunicación personal, 27 de setiembre del 2023).

Asimismo, la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de Tibás se propone promover la corresponsabilidad social en relación con el cuidado y el trabajo doméstico no remunerado, con el propósito de establecer igualdad de oportunidades y equidad. Por último, busca aumentar la participación política de las mujeres al facilitar su acceso a cargos de representación y a espacios de toma de decisiones (Municipalidad de Tibás, 2020a).

Los derechos humanos desempeñan un papel fundamental en la promoción de cambios en las relaciones de género, ya que fomentan el respeto y protegen los derechos de las mujeres, sin importar su edad o etnia. En otras palabras, para esta oficina, los derechos humanos representan una herramienta que posibilita “identificar y analizar las desigualdades que forman parte de los problemas más importantes del desarrollo, de esa forma, corregir las prácticas de carácter discriminatorio y de las injustas relaciones de poder que dificultan el progreso” (INAMU, citado por Municipalidad de Tibás, 2020b, p. 26).

La Oficina de la Mujer parte de la visión de que los derechos humanos se rigen por el principio de universalidad, lo que implica que todas las personas poseen derechos en igualdad de condiciones; independientemente de su “etnia, color, sexo, idioma, religión, opinión política, nacionalidad, condición social, posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social” (Art. 2.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), por lo tanto, toda la población es candidata de los derechos y libertades que han sido reconocidos. Esta perspectiva dispone que los servicios ofrecidos sean integrales, inclusivos y orientados a la eliminación de barreras.

En la misma línea, con el propósito de eliminar obstáculos y fomentar un servicio inclusivo, los distintos programas de la Oficina de la Mujer se fundamentan en un enfoque de interseccionalidad. Esto se debe a la percepción de que las múltiples formas de discriminación que una mujer puede enfrentar pueden agravarse según el contexto histórico, político, social, cultural y personal en el que se encuentre inmersa. En consecuencia, la interseccionalidad garantiza que el servicio se preste teniendo en cuenta que cada mujer experimenta la discriminación de manera única (Municipalidad de Tibás, 2020b).

La oficina adopta el enfoque de desarrollo humano sostenible debido a su convicción de que cada mujer enfrenta una situación única y se “sitúa a la persona en el centro de los procesos de desarrollo, priorizando la satisfacción de sus necesidades e intereses antes de la riqueza de capital” (INAMU citado por Municipalidad de Tibás, 2020b, p. 27). El objetivo principal de este enfoque es abordar las necesidades del presente y proporcionar herramientas para el futuro, al mismo tiempo que se busca promover la igualdad de oportunidades. Además, la OFIM fundamenta su accionar en el enfoque de igualdad de género, ya que este “obliga a mirar cualquier situación social, o

programa de intervención desde una perspectiva que permita entender las necesidades específicas de mujeres y hombres y además los efectos diferenciales de cada situación en ellas y ellos” (INAMU citado por Municipalidad de Tibás, 2020b, p. 27). En otras palabras, facilita la comprensión de las mediaciones que afectan la vida cotidiana de las mujeres y cómo estas diferencias a menudo resultan en impactos negativos, como exclusión social, violencia de género y disparidades sociales.

Se demuestra que efectivamente la OFIM, en su marco de acción y sus postulados teóricos, se centra en el trabajo integral por y para las mujeres del cantón tomando como punto de partida el enfoque de género y de derechos humanos; no obstante, dentro de la Municipalidad de Tibás el tema de género es más complejo, ya que los distintos departamentos y actores del gobierno local tienen menos empatía y menos sensibilización con este tema.

Lo anterior se ve ejemplificado en los discursos reproducidos en el contexto municipal, ya que se escuchan comentarios como “y ¿qué pasa con los hombres que también somos violentados’, ¿por qué no hay una oficina para protegernos?” (Reyes, M., comunicación personal, 27 de setiembre de 2023). Este tipo de comentarios por parte de personas funcionarias de la municipalidad revelan que efectivamente hay discursos patriarcales y violentos que fomentan la invalidación de la realidad vivida por las mujeres, tanto en temas de violencia como también en las desigualdades de género y la vulneración de sus derechos.

Asimismo, dentro de la Municipalidad de Tibás se tiene una visión focalizada de cómo trabajar el tema de género y es que se reproduce la idea de que es responsabilidad únicamente de la Oficina de la Mujer abordar estos temas; no obstante, es importante comprender que el trabajo desde el enfoque de género debe de ser un eje transversal en el que se involucren todas las personas y las oficinas (Reyes, M., comunicación personal, 27 de setiembre de 2023).

Hay un factor que resalta respecto a la influencia de los procesos electorales municipales en la OFIM, y es que se identificó que antes de las campañas políticas, por ejemplo, el apoyo a temas de las mujeres no es tan fuerte como lo es con otras poblaciones; hay que luchar e insistir mucho para que se escuche a la oficina, si eso no se hace no se logra nada. No obstante, conforme se aproximan los procesos políticos se ve más movimiento, más interés en actividades, e incluso más acercamientos a la oficina para conocer qué se hace y qué necesidades existen. (Reyes, M., comunicación personal, 27 de setiembre de 2023).

A partir de la realidad expuesta anteriormente, es importante destacar que el apoyo político de las municipalidades es esencial para promover la igualdad de género, prevenir la violencia de género y crear comunidades más inclusivas y equitativas, pues con un soporte desde lo cantonal se puede tener un acercamiento más micro a las necesidades e intereses de las mujeres. En este sentido, cuando los gobiernos locales lideran este tema y se involucran más en proyectos y acciones, pueden marcar una verdadera diferencia en la vida de las personas y contribuir a la construcción de sociedades más justas y equitativas.

También, a raíz de esta posición de dominación y privilegio, existe la posibilidad de ejercer violencia sobre las mujeres, tal y como lo afirma Expósito (2011): “La violencia es un recurso que la sociedad y la cultura ponen a disposición del hombre para su uso en caso de necesidad, dejando a criterio de cada uno cuando surge ese requerimiento” (p. 22). La violencia de género se puede ejercer a nivel físico, psicológico, social, económico, sexual, e incluso a nivel político.

Es por ello que, al encontrar este contexto, resulta indispensable analizar la Ley 10235: *Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política*, debido a que como bien se señala en su artículo 1, el objetivo se fundamenta en: “prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política como práctica discriminatoria por razón de género, que es contraria al ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres” (Ley 10235).

3. LEY 10235 PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA POLÍTICA

Esta legislación fue promulgada por la Asamblea Legislativa el 17 de mayo de 2022, en respuesta a la presencia de prácticas discriminatorias basadas en género en los espacios políticos en nuestro país, las cuales crean obstáculos significativos para la participación y el acceso de las mujeres a cargos de elección, participar en las estructuras de los partidos políticos y en el desempeño de las funciones públicas.

La violencia política contra las mujeres se refiere a: “toda conducta sea por acción, omisión o tolerancia, dirigida contra una o varias mujeres que aspiren o estén en ejercicio de un cargo o una función pública, que esté basada en razones de género...” (Ley 10235, art. 4). Esta violencia puede manifestarse de manera directa, a través de terceras personas o incluso por medios visuales, con el objetivo de causar daño a las mujeres a través de la anulación al reconocimiento, goce o el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres (Ley 10235, art. 4).

Dentro de las manifestaciones de la violencia política contra las mujeres, se incluyen diversas acciones, como obstaculizar el pleno ejercicio de su cargo o posición, coaccionar la renuncia a una precandidatura o candidatura política, difamar o menoscabar la reputación, el prestigio o la imagen pública con el fin de obstaculizar el ejercicio de sus derechos políticos, o incluso afectar su derecho a la vida, integridad personal o derechos patrimoniales. Además, se considera una expresión de violencia política el irrespeto hacia los cargos de representación partidaria. Cabe destacar que todas estas formas de violencia política se encuentran en conformidad con lo estipulado en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 10235, art. 4).

Figura 2

Diversas manifestaciones de la violencia política contra la mujer



Nota: Elaborado con base en la Ley 10235.

Las diversas manifestaciones de la violencia política contra las mujeres subrayan la necesidad de una ley que no solo reconozca y visibilice esta problemática, sino que trabaje activamente en su erradicación; de ahí la importancia de la Ley 10235, ya que abarca ambos elementos de manera integral. Además, en el contexto costarricense prevalece el sistema patriarcal, en donde es evidente que estas dinámicas relacionadas con discriminación de género se extienden al ámbito político, contribuyendo a la perpetuación de estereotipos y prejuicios que limitan la participación plena de las mujeres en la esfera política.

El impacto del sistema patriarcal en el ámbito político ha sido un factor determinante que condujo a la creación y adopción de la ley por parte de la Asamblea Legislativa en 2022. Esta legislación marca un hito significativo en el camino hacia la igualdad de género en la política costarricense al desafiar las estructuras patriarcales que han restringido la plena participación de las mujeres en la esfera política.

En esta misma línea, Marcela Guerrero Campos, exministra de la Condición de la Mujer (2020-2022), expresó:

vemos como el patriarcado se va rearticulando, en todos los ámbitos, incluyendo el ámbito político, de ahí que observamos cómo las mujeres se ven expuestas a una serie de prácticas y manifestaciones de descalificación, discriminación, anulación que se constituyen en obstáculos muy fuertes para participar como candidatas y ejercer los puestos de toma de decisión. (Presidencia de la República, 2022, párr. 7)

La perspectiva de la exministra destaca cómo el patriarcado coloca a las mujeres en una posición vulnerable frente a prácticas discriminatorias por lo cual, la *Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política* no solo cumple con las obligaciones internacionales, sino, también, sienta las bases para un sistema político más inclusivo y equitativo, donde todas las voces de las mujeres sean escuchadas, validadas y respetadas.

Según Yensy Herrera, coordinadora del Departamento de Ciudadanía Activa del INAMU, el sistema patriarcal impone estereotipos de género, definidos como una “preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente” (García citada en Herrera, Y., comunicación personal, 26 de octubre de 2023). Estos estereotipos son un factor que inciden en la creación de la Ley 10235, ya que en muchas instancias imponen expectativas y normas rigurosas respecto de cómo las personas deben comportarse en el ámbito de la política en función de su género. En consecuencia, generan barreras que obstaculizan la equidad, esto “implica la necesidad de superar obstáculos patriarcales para lograr una igualdad en la política” (Herrera, Y., comunicación personal, 26 de octubre de 2023).

La Ley 10235 establece en su artículo 4, inciso a, que la violencia política puede expresarse de manera directa o a través de terceras personas y medios virtuales; en la actualidad, las redes sociales y los entornos virtuales se han convertido en uno de los principales ámbitos donde se ejerce violencia política contra las mujeres. Esto se manifiesta a través de intentos de “deslegitimar el liderazgo, los conocimientos y las capacidades de las mujeres en la política con el propósito de obstaculizar su participación en el espacio público y la toma de decisiones” (Organización de las Naciones Unidas, 2023, párr. 5).

El Centro de Investigación en Comunicación (CICOM) de la Universidad de Costa Rica (UCR) examinó la experiencia de mujeres que ocupan cargos políticos en diversas instancias, como las municipalidades, la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo; y en el estudio se reveló que estas mujeres han enfrentado violencia política de diversas maneras, incluyendo la difamación de su labor política a través del uso de sus fotos personales, acoso, hostigamiento y mensajes privados que contienen insultos. Frente a estas circunstancias, muchas de ellas han optado por reducir su presencia en las redes sociales o limitar su uso como medida para preservar su bienestar emocional y su salud mental (Martínez, 2022).

Por esta razón, frente a estas manifestaciones de violencia política, la ley en su artículo 1 fija como objetivo:

prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política como práctica discriminatoria por razón de género, que es contraria al ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres, todo en concordancia con el principio de igualdad ante la ley de todas las personas, establecido en el artículo 33 de la Constitución Política del país. (Ley 10235, art. 1)

La norma refleja un firme compromiso para abordar la violencia política de manera integral. No solo se enfoca en la sanción, sino que también se dedica a la prevención, lo cual resulta esencial para deconstruir estereotipos y prejuicios de género que permean nuestra sociedad. Además, al basarse en el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Constitución Política, se enfatiza la urgente necesidad de garantizar que tanto hombres como mujeres sean tratados con equidad en el ámbito político.

La ley no define explícitamente sus ejes o líneas de acción; sin embargo, en el capítulo IV, se detallan los aspectos generales del proceso en caso de denuncia. Este procedimiento incluye principios fundamentales como la confidencialidad y la no revictimización. Además, se establecen pautas relacionadas con las pruebas, el apoyo legal y emocional, el plazo para llevar a cabo la investigación y las medidas cautelares. Por otro lado, en el capítulo VII se definen las sanciones en los ámbitos ético, administrativo y político (Ley 10235).

Algo novedoso es que asigna claras responsabilidades a los partidos políticos y a las instituciones encargadas de diseñar, implementar, supervisar y brindar asesoría en situaciones relacionadas con la prevención y la atención de la violencia política contra las mujeres. Además, establece medidas destinadas a garantizar la equidad entre hombres y mujeres y prevenir la violencia basada en la condición de género.

Otro actor involucrado es el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), a quien le corresponde “diseñar, ejecutar, monitorear y asesorar en las políticas públicas y recomendaciones para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en la política...” (Ley 10325, art. 11). Además, tiene la obligación de colaborar con otras entidades gubernamentales para impulsar programas que fomenten la igualdad de género y la función de llevar a cabo campañas de sensibilización y divulgación que informen sobre la ley y sus implicaciones en lo que respecta a la violencia de género en la política. Por último, el INAMU debe ofrecer apoyo psicológico y asesoramiento jurídico a las mujeres que denuncian casos de violencia política basada en el género.

La institucionalidad pública en su totalidad tiene la responsabilidad de “diseñar, aprobar e implementar normativas internas de prevención, para incorporar en los procedimientos disciplinarios, principios y las normas contenidas en esta ley para su efectivo cumplimiento...” (Ley 10235, art. 10). Además, deben proporcionar capacitación relacionada con la igualdad de género y la prevención de la violencia política dirigida a su personal. Asimismo, deben llevar a cabo acciones afirmativas con el fin de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

En esta misma línea, la Defensoría de los Habitantes de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones (a través del Instituto de Formación y Estudios en Democracia) están encargados de difundir esta ley. En este proceso de divulgación, es esencial que consideren las tecnologías de la información con el objetivo de tener mayor alcance e impacto en la población costarricense. Esto contribuirá a generar concientización sobre la violencia política dirigida contra las mujeres por razones de género (Ley 10235).

La ley constituye un hito histórico en lo que respecta a la protección y a la garantía de los derechos de las mujeres en la esfera política, además, evidencia de manera explícita las múltiples manifestaciones de la violencia que experimentan las mujeres debido a su género, lo cual representa un paso significativo hacia la garantía de la igualdad de género en la participación política. Por otra parte, las acciones preventivas propuestas tienen un papel fundamental, ya que sensibilizan y contribuyen a deconstruir estereotipos arraigados en torno a la participación de las mujeres en la política.

Finalmente, Andrei Cambronero, jefe del Despacho de la Presidencia del TSE y letrado del Tribunal Supremo de Elecciones menciona que a pesar de la creación, divulgación y aplicación de la Ley 10235, se descubren áreas de mejora y vacíos, por ejemplo, “la ley no tiene alcance a personas particulares” (Cambronero, A., comunicación personal, 26 de julio del 2023). Este aspecto representa una problemática significativa, ya que las mujeres en el ámbito político continúan recibiendo constantemente mensajes ofensivos en las redes sociales debido a su género. Por lo tanto, es esencial que las instituciones públicas sigan trabajando en la evolución y fortalecimiento de esta ley para garantizar los derechos humanos en todas las esferas.

4. LA LEY 10235 Y SU REGLAMENTACIÓN EN EL CONTEXTO MUNICIPAL TIBASEÑO

La Ley 10235 otorga a las municipalidades una serie de responsabilidades y tareas específicas con el propósito de servir como un marco guía para alcanzar los objetivos de democracia política y la erradicación de la violencia política en contra de las mujeres. La figura 3 presenta de manera clara las tareas concretas que han sido establecidas para las municipalidades.

Figura 3

Responsabilidades que la Ley 10235 les asigna a las municipalidades



Nota. Elaborado con base en Asamblea Legislativa, 2022

La primera responsabilidad asignada a las municipalidades implica la necesidad de desarrollar políticas de prevención, promulgar reglamentos y adoptar protocolos que incorporen los principios y normas establecidos en la ley para prevenir la violencia contra las mujeres en la política. Esta labor va más allá de lo meramente administrativo, incluyendo la definición de procedimientos disciplinarios que aseguren el pleno cumplimiento de la ley y la difusión activa de sus alcances para crear conciencia y responsabilidad en la comunidad (Ley 10235).

En un segundo plano, las municipalidades tienen el imperativo de tomar medidas concretas que garanticen la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito político. Esto implica la implementación de políticas diseñadas para prevenir cualquier forma de violencia o discriminación basada en el género. Estas acciones buscan nivelar las oportunidades y derribar las barreras que puedan afectar la participación y representación de las mujeres en la política, contribuyendo a una sociedad más inclusiva y justa (Ley 10235).

Adicionalmente, prescribe que las municipalidades deben asumir la responsabilidad de proporcionar capacitación y formación en igualdad de género y prevención de la violencia hacia las mujeres en la política. Este esfuerzo educativo se extiende tanto a su personal como a las estructuras de decisión municipales. La capacitación es fundamental para sensibilizar y concienciar a los actores políticos y funcionarios municipales sobre la importancia de la igualdad de género y la prevención de la violencia, lo que contribuye a cambiar las mentalidades y actitudes arraigadas en la sociedad (Ley 10235).

La ley otorga a las municipalidades la flexibilidad para implementar otras medidas que consideren apropiadas y efectivas en la consecución de los objetivos de la ley. Esta disposición es fundamental, ya que reconoce que las circunstancias varían de una municipalidad a otra y permite la adaptación de estrategias según las necesidades específicas de cada comunidad. De esta manera, se fomenta la innovación y la creatividad en la búsqueda de soluciones para prevenir y eliminar la violencia política contra las mujeres (Ley 10235).

Según Ivannia Monge del Departamento de Condición Jurídica y Protección de los Derechos de las Mujeres del INAMU, es indiscutible que estas acciones preventivas a nivel municipal desempeñan un papel fundamental en la creación de un entorno político seguro y equitativo para las mujeres. Tanto el concejo municipal como las alcaldías asumen la responsabilidad de adoptar medidas concretas para abordar la problemática de la violencia de género en el ámbito político, todo ello enmarcado en sus competencias y autonomía legal (Monge, I., comunicación personal, 26 de octubre, 2023).

En este contexto, el 7 de julio de 2023, la Municipalidad de Tibás publicó en La Gaceta el *Reglamento para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política* el cual señala en el artículo 1 que:

El objetivo del presente reglamento es prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política en la Municipalidad de Tibás, a través del establecimiento de un procedimiento interno en observancia con los principios que lo informan, que

permita las denuncias por este motivo, su investigación y eventual sanción de las personas responsables. (Municipalidad de Tibás, 2023d)

Esta normativa local constituye un paso significativo hacia la aplicación efectiva de la Ley 10235 en la Municipalidad de Tibás. Su propósito es claro: proporcionar un marco estructurado y un procedimiento interno que facilite la presentación de denuncias relacionadas con la violencia contra las mujeres en la política y garantice su investigación adecuada. Además, busca establecer un mecanismo para sancionar a las personas responsables de tales actos, en línea con los principios establecidos en la Ley 10235. (Municipalidad de Tibás, 2023d).

El reglamento, en su articulado, hace referencia explícita a la “Ley 10235”, lo que demuestra que está directamente vinculado y alineado con la normativa nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política. Este nivel de concordancia es un buen inicio para que las acciones implementadas por la Municipalidad de Tibás estén en total conformidad con los preceptos legales establecidos por la ley a nivel nacional.

Dentro de las especificidades reglamentarias sobresalen las impuestas en el capítulo V, a través del establecimiento de un procedimiento detallado para investigar y denunciar casos de violencia política contra las mujeres en el ámbito de la Municipalidad de Tibás. Las mujeres afectadas por este tipo de violencia, según lo definido por el reglamento, tienen el derecho de presentar denuncias, ya sea por escrito o verbalmente. Estas denuncias deben contener información esencial, tal como se muestra en la figura 4 (Municipalidad de Tibás, 2023d).

Figura 4

Requisitos para interposición de denuncias dentro de la municipalidad de Tibás



Nota. Elaborado con base en Municipalidad de Tibás, 2023

Además, se establece que la recepción de denuncias está centralizada en la Oficina de Recursos Humanos o Talento Humano, única entidad permitida para esta función. El reglamento también fija la creación de un órgano director del procedimiento, cuya conformación se lleva a cabo de manera imparcial y paritaria por parte de la alcaldía titular. Este órgano será responsable de instruir el procedimiento administrativo y disciplinario de acuerdo con la legislación correspondiente (Municipalidad de Tibás, 2023d).

Por otro lado, se otorga a las denunciantes la oportunidad de aclarar o ampliar sus denuncias si es necesario, y se les permite presentar pruebas adicionales durante este proceso; asimismo, se establece un plazo para que la persona denunciada responda a las acusaciones y presente pruebas para su defensa. También se menciona la existencia de una audiencia de evacuación de pruebas, esta se lleva a cabo para recibir pruebas y argumentos de ambas partes. El reglamento igualmente prevé la emisión de un informe final con recomendaciones por parte del órgano director y una resolución final emitida por la persona titular de la alcaldía, que establece la sanción si se determina que se ha cometido una falta (Municipalidad de Tibás, 2023d).

Se mencionan los recursos disponibles en caso de desacuerdo con las sanciones disciplinarias impuestas por la persona titular, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Municipal (1998). En conjunto, este reglamento proporciona un marco sólido y completo para abordar las denuncias de violencia política contra las mujeres en el ámbito municipal de Tibás (Municipalidad de Tibás, 2023d).

Sin lugar a duda, en este marco legal, la Municipalidad de Tibás ha dado un paso significativo al publicar su *Reglamento para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política*. Los elementos expuestos anteriormente denotan la importancia que conlleva la gestión de la política social desde lo local para el reconocimiento y atención de la violencia contra las mujeres en la política, dado que es un problema serio que requiere atención y acción específica. La existencia de esta legislación subraya la importancia de la inclusión y la igualdad de género en el ámbito político, además, hace recordar que la democracia se alcanzará en el momento en que se remuevan los obstáculos patriarcales que la sociedad le ha impuesto al género femenino (Herrera, Y., comunicación personal, 26 de octubre, 2023d).

Por otro lado, es importante mencionar que la implementación de acciones en contra de las conductas violentas en la política es necesaria para que cada cantón genere un ambiente lleno de justicia, en donde los derechos humanos de todos y todas sus habitantes sean respetados, es decir, que, en el ámbito de la gestión local, esta ley y los reglamentos que de esta se derivan se destacan como una pieza fundamental para promover una democracia inclusiva y justa en las municipalidades.

Estas acciones son necesarias desde lo local debido a que promueven la participación de las mujeres en la política local. Al garantizar que puedan denunciar y abordar de manera efectiva la violencia

política, se elimina un obstáculo importante que podría desmotivarlas y excluirlas de involucrarse en la política, esto fomenta una mayor representación de género en la toma de decisiones locales, lo que enriquece el proceso democrático al incluir una variedad de perspectivas y experiencias.

Además, estas acciones contribuyen al fortalecimiento de la confianza en las instituciones locales. Cuando la comunidad ve que se toman medidas concretas para abordar la violencia política, se refuerza la confianza en la capacidad de las municipalidades para salvaguardar los derechos de sus ciudadanos. Esto es esencial para el buen funcionamiento de cualquier gobierno local, ya que una población confiada y empoderada es más propensa a participar y colaborar en la construcción de una comunidad más justa.

La implementación de este marco legal refuerza el compromiso de la municipalidad con los derechos humanos, pues la erradicación de la violencia política contra las mujeres no solo es un asunto de igualdad de género, sino también una cuestión de derechos humanos. Al tomar medidas efectivas para abordar este problema, los gobiernos locales demuestran su compromiso con la protección y promoción de los derechos fundamentales de todas las personas (Cambroner, A., comunicación personal, 26 de octubre, 2023).

En resumen, la gestión de estas acciones a nivel local contribuye significativamente a la eliminación de las barreras que obstaculizan la participación plena de las mujeres en la política. Al sancionar de manera apropiada los comportamientos violentos, se promueve el avance hacia una sociedad en la que se respeten los derechos y la dignidad de todos y todas sus habitantes, al tiempo que se fomenta una gestión local más democrática, inclusiva y justa.

5. MUNICIPALIDAD DE TIBÁS Y POLÍTICA SOCIAL: RESPUESTAS A LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

Como primer punto de encuentro se reconoce que el reglamento promulgado por la Municipalidad de Tibás en relación con el abordaje de la problemática de la violencia política dirigida contra las mujeres presenta una notable congruencia con lo establecido en la Ley 10235, en este sentido, el reglamento municipal retoma de manera casi exacta los enfoques, capítulos y objetivos que la ley establece, lo cual demuestra que hay un encuentro entre estos elementos que buscan la regulación y el abordaje de la violencia política de género.

Más allá de eso, pueden identificarse algunos vacíos, por ejemplo, que la normativa local prácticamente se queda en lo establecido en la ley, es decir, solo se emiten algunos criterios añadidos, pero se considera que es importante incorporar elementos que reflejen un mayor enfoque en las demandas del contexto de las mujeres del cantón y el área municipal, de modo que se mejore la protección y promoción de los derechos de las mujeres en la política a nivel local desde sus particularidades contextuales.

Pese a que sí hay algunos elementos adicionales como lo que plantea el capítulo V, sobre el procedimiento para investigar las denuncias contra personas funcionarias municipales, resultaría importante incorporar algunos otros aspectos normativos, como por ejemplo, en el artículo 36 se establecen las sanciones que podrían aplicarse a las personas que fuesen encontradas responsables de incurrir en falta por violencia hacia una mujer en la política, y en estas se fija que las sanciones se dictarán en función de si son leves, graves, o muy graves; sin embargo, sería de gran utilidad establecer cuáles criterios son los que determinan cada razón de gravedad.

Asimismo, sería de gran provecho establecer el tema del monitoreo y la evaluación, de modo que funcione como un mecanismo de seguimiento para determinar el impacto y el funcionamiento del reglamento, esto en términos de conocer si verdaderamente se trabaja en pro de la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres en la política y si en el ámbito de la municipalidad se conoce y se aplica correctamente el protocolo y lo establecido en dicho reglamento.

Otro posible elemento para tomar en cuenta en la normativa local es referente a su divulgación, ya que resulta clave que todas las personas, tanto funcionarias de la municipalidad como externas que participen en procesos políticos tengan conocimiento de esta normativa municipal, la manera en que se debe actuar ante alguna situación de violencia contra la mujer y para que estas mujeres involucradas en la política conozcan sus derechos y recursos disponibles.

Ahora bien, previo a señalar lo relacionado con la gestión que se realiza a nivel municipal sobre el tema de violencia política contra las mujeres, es importante plasmar que la Ley 10235 es relativamente reciente, ya que fue publicada oficialmente en el año 2022, y en esta se establece que existe un plazo de hasta seis meses, a partir de la entrada en vigencia de la ley, para que los partidos políticos, las instituciones públicas, las municipalidades, la Asamblea Legislativa y las organizaciones sociales cumplan con las obligaciones establecidas (Ley 10235).

En este sentido, se realizó la revisión de documentos municipales, entre estos, el Plan Estratégico Municipal 2020-2024, el Plan de Desarrollo Cantonal 2020-2030, la *Política local para el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género 2021-2025*, y se visualiza que estos son documentos publicados y realizados en años previos a la publicación de la Ley 10235; por tanto, es evidente que por parte de la Municipalidad de Tibás no existe hasta el momento ninguna línea de acción concreta sobre lo que se busca trabajar en función de la violencia política contra la mujer, esto dejando de lado el reglamento municipal que realmente cuenta como una obligación municipal.

Algunas de las acciones concretas que puede efectuar la Municipalidad de Tibás para trabajar en esta temática, se establecen en el artículo 11 junto con las acciones preventivas por parte de la alcaldía, las cuales se presentan a continuación:

- Elaborar la política de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la política, que defina, al menos, las acciones, responsabilidades y competencias de las diferentes instancias municipales, y someterla a aprobación ante el Concejo Municipal
- Conformar una comisión interna administrativa para la prevención de la violencia contra las mujeres en la política; integrada por los departamentos de Despacho de la Alcaldía, Departamento Legal y Departamento de Talento Humano, u homólogas.
- Elaborar y aprobar un protocolo dirigido a las diferentes instancias municipales para facilitar la aplicación y los alcances de este reglamento, detallando los procedimientos disciplinarios, principios, derechos y responsabilidades, con el objetivo de impulsar su efectivo cumplimiento.
- Asumir la responsabilidad de difundir información relacionada con los alcances de la Ley n.º 10235 y de este reglamento.
- Diseñar y ejecutar capacitaciones y procesos de formación permanentes y periódicas sobre igualdad de género y prevención de la violencia contra las mujeres en la política, dirigidas a todo el personal administrativo y profesional incluido al funcionariado municipal de nuevo ingreso.
- Impulsar otras acciones afirmativas para garantizar la efectiva igualdad entre mujeres y hombres que prevenga toda forma de violencia y discriminación basada en la condición del género.
- Incluir en el informe anual de rendición de cuentas la ejecución y cumplimiento de las obligaciones presentes en la Política.
- Implementar otras acciones idóneas, pertinentes y efectivas para el cumplimiento de los objetivos de la ley n.º 10235 y de este reglamento.

La importancia de que la Municipalidad de Tibás lleve a cabo acciones, como la sensibilización y la capacitación, el desarrollo de políticas internas, procesos de concienciación y prevención, atención a denuncias, sanciones correspondientes, entre otras, es realmente significativo por múltiples razones. En primer lugar, porque estas medidas son esenciales para garantizar la igualdad de género y el pleno ejercicio de los derechos políticos de todas las personas, sin importar su género; y es que la violencia de género en la política no solo socava la representatividad democrática, sino que también limita la participación de las mujeres en la vida pública.

En este sentido es primordial que se promueva la igualdad de género en la política; no obstante, deben de ser espacios políticos libres de violencia y desigualdad, para romper con los datos y la reproducción cultural histórica que plantea que los hombres son los que deben y pueden estar en puestos políticos. Y es que, tal como se presenta en el diagnóstico cantonal para la igualdad y equidad de género realizado en el cantón de Tibás, se determinó que:

A pesar de esta mayor presencia de las mujeres en puestos de toma de decisiones, los datos muestran que no logran llegar a los puestos de mayor poder, es decir, que, a mayor poder, menor participación de las mujeres: “los hombres, en la mayoría son alcaldes y vicealcaldes son mujeres”, “La toma de decisiones está en manos de hombre. Cubren

los puestos más importantes”, “solo hay alcaldes hombres” [frase citada por participantes] (Municipalidad de Tibás, 2020a, p. 46)

Además, la municipalidad tiene un papel fundamental en lo que respecta a la promoción de un espacio de respeto y seguridad en el cantón; por lo tanto, trabajar en la prevención y erradicación de la violencia de género en la política, permite enviar un claro mensaje a la comunidad de que el acoso y la discriminación basada en el género es trabajada desde el ámbito municipal y que además no es tolerada en la esfera pública.

Otra de las razones que dejan clara la importancia de las acciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política, es que estas fomentan el liderazgo femenino y se promueve una mayor participación activa de las mujeres en la política, lo cual no solo enriquece la toma de decisiones, sino que también permite que los temas de género, los intereses y las necesidades de las mujeres sean realmente atendidos, de modo que sean espacios más justos y equitativos.

A modo de cierre, se plantean algunas reflexiones en torno a los desafíos que las mujeres enfrentan en la labor local, ante una gran diversidad de necesidades, demandas y desafíos específicos. En este sentido, la gestión de lo local debe adaptarse a estos contextos diversos de modo que esto le permita desarrollar estrategias de acción que sean flexibles y efectivas para abordar una amplia gama de problemáticas; entre estas, se puede identificar el desempleo, la educación, la salud e incluso el tema de violencia y de género, que es parte esencial de lo que se ha abordado a lo largo de este documento. Y tal como lo plantean Arellano y Weisser (2001):

si la realidad se construye, si su complejidad se elabora desde la pluralidad de significados emanados de un entramado de relaciones sociales, si no es estática sino dinámica, cambiante, nuestra inserción profesional en ella requiere apertura y la fortaleza derivada de una humildad traducida en formación constante. (p. 13)

Seguidamente, es importante tener en cuenta el tema de los recursos limitados presente en la mayoría de los casos desde las áreas sociales; y es que las municipalidades a menudo enfrentan restricciones presupuestarias, lo que dificulta la implementación de programas y servicios sociales de manera efectiva. En este sentido, las personas trabajadoras y las autoridades electas deben priorizar temas de abordaje, buscar recursos adicionales entre redes interinstitucionales y optimizar lo que se tenga disponible para maximizar su impacto en la comunidad.

La participación comunitaria resulta un reto importante, ya que es a partir de esta que se identifican necesidades, problemáticas o elementos a trabajar desde el gobierno local; así mismo, fomentar la participación activa de la comunidad logra que se dé una mejora en la toma de decisiones y, por lo tanto, a nivel profesional, en la implementación de programas sociales. Sin embargo, no es un secreto que lograr una participación significativa de la comunidad puede ser un desafío, ya que implica superar barreras sistemáticas, lingüísticas, culturales, y garantizar que todas las voces sean escuchadas, como lo plantea Ussher (2008):

La participación es un proceso complejo y multifacético que se despliega en un campo dinámico, conflictivo, está dirigida a la búsqueda de objetivos compartidos, compromete diferentes actividades, va cambiando en el tiempo; a lo largo del ciclo vital de las personas y de las comunidades; está marcada por procesos sociopolíticos e históricos. Está relacionada con el diseño de políticas públicas, programas sociales, proyectos comunitarios. (p. 166)

Asimismo, para finalizar se debe resaltar que la acción de la Municipalidad de Tibás en relación con la violencia contra las mujeres en la política es primordial para construir una sociedad más justa, igualitaria, democrática e inclusiva, donde todas las voces de estas mujeres sean escuchadas y se continúe con la lucha para que todas las personas tengan igualdad de oportunidades en la vida política y pública.

REFERENCIAS

- Arellano, A. y Weisser, B. (2001). *La formación de trabajadores sociales y sus desafíos en La Araucanía* [Ponencia]. XVII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social; Lima, Perú. <https://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-017-105.pdf>
- Castro Ávila, M. (2019). *Fichero cantonal: elecciones municipales 2020*. <https://www.tse.go.cr/pdf/ficheros/municipal2020.pdf>
- Castro Ávila, M. (2023). *Fichero cantonal: elecciones municipales 2024*. <https://www.tse.go.cr/pdf/ficheros/municipal2024.pdf>
- Caro, N. (2019). Espacio público y tejido social en Tibás: diagnóstico participativo de las relaciones institucionales (2017-2018). *Revistarquis*, 8(2), 77-94. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/revistarquis/article/view/37922/38893>
- Código Municipal [CM]. Ley 7794 de 1998. 18 de mayo de 1998 (Costa Rica).
- Exconsejo para la Promoción de la Competitividad. (2022). *Segundo Informe nacional de competitividad, 2022*. <https://icn.cr/documento/informe-nacional-de-competitividad-2022/>
- Expósito, F. (2011). *Violencia de género. Mente y cerebro*. <https://www.investigacionyciencia.es/files/7283.pdf>
- Facio, A; Fries, L. (2005). Feminismo, género y patriarcado. *Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, 3(6), 259-294 http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/06/feminismo-genero-y-patriarcado.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). *Proyección de Población*. <https://services.inec.go.cr/proyeccionpoblacion/frmproyec.aspx>

- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) (2018). Política nacional para atención y prevención de la violencia contra las mujeres, 2017-2032. INAMU
- Instituto Nacional de las Mujeres, Oficina Municipal de Desamparados, Oficina Municipal de Goicoechea, Red Costarricense de Mujeres Municipales, Unión Nacional de Gobiernos Locales, vicealcaldesa de Flores, vicealcaldesa de Heredia y Despacho de la diputada Carolina Delgado Ramírez. (2022). Prototipo de normativa municipal reglamento modelo para las municipalidades, conforme al artículo 8 y el transitorio I de la Ley n.º 10235.
- Ley 6227 de 1978. Ley General de la Administración Pública en Costa Rica y sus reformas. 2 de mayo de 1978. Alcance n.º 90 a La Gaceta n.º 102. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231
- Ley 8801 de 2010. Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo. Alcance n.º 7 a La Gaceta n.º 86. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=67855&nValor3=80560&strTipM=FN
- Ley 10235 de 2022. Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política. 17 de mayo de 2022. Alcance n.º 98 a La Gaceta n.º 90
- Madrigal, L. (16 de mayo, 2021). Falleció el alcalde de Tibás, Carlos Luis Cascante Duarte. *Delfino*. <https://delfino.cr/2021/05/fallecio-el-alcalde-de-tibas-carlos-luis-cascante-duarte>
- Martínez Toledo, G. (29 de julio, 2022). Las redes sociales son escenarios de violencia contra las mujeres que participan en política. *Noticias Universidad de Costa Rica*. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/7/29/las-redes-sociales-son-escenarios-de-violencia-contra-las-mujeres-que-participan-en-politica.html>
- Municipalidad de Tibás. (s. f.). *Plan de Acción de la Política Cantonal para la Igualdad y Equidad de Género*. Municipalidad de Tibás.
- Municipalidad de Tibás. (2018). *Plan Local de Prevención de la Violencia con Enfoque de Género*. Municipalidad de Tibás.
- Municipalidad de Tibás. (2020a). *Diagnóstico cantonal para la igualdad y equidad de género*. Municipalidad de Tibás.
- Municipalidad de Tibás. (2020b). *Plan de desarrollo cantonal 2020-2030*. <https://munitibas.go.cr/articulo/127/planes-estrategicos>
- Municipalidad de Tibás. (2020c). *Política local para el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género 2021-2025*.

- Municipalidad de Tibás. (2021a). *Concejo Municipal*. <https://www.munitibas.go.cr/articulo/8/concejo-municipal>
- Municipalidad de Tibás. (2021b). *Historia del cantón de Tibás*. <https://munitibas.go.cr/articulo/10/historia-del-canton-tibas>
- Municipalidad de Tibás. (2023). *Organigrama*. <https://www.munitibas.go.cr/organigrama>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2023). *Costa Rica hace frente a la violencia digital contra las mujeres en política*. <https://unsdg.un.org/es/latest/stories/costa-rica-hace-frente-la-violencia-digital-contra-las-mujeres-en-pol%C3%ADtica>
- Presidencia de la República. (2022). *País cuenta con ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la política*. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2022/05/pais-cuenta-con-ley-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres-en-la-politica/>
- Torres, I. (2008). Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad. *Revista IIDH*, 47, 225-240. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23830.pdf>
- Ussher, M. (2008). *Complejidad de los procesos de participación comunitaria*. XV Jornadas de Investigación y Cuarto Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur. Facultad de Psicología Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://www.academica.org/000-032/488.pdf>

REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ARGENTINO PROPUESTO POR EL GOBIERNO DE MILEI EN LA LEY DE BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS

Leandro Lopez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_12

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 8 de mayo de 2024

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: Analiza y detalla la propuesta de reforma de la administración de Javier Milei titulada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, pero conocida como la “ley omnibus” por la cantidad de temáticas y problemáticas que toca. Una de las reformas propone cambiar el sistema electoral argentino para la elección de los representantes a la Cámara de Diputados de la Nación; en concreto, salir del sistema proporcional de circunscripciones plurinominales (conformadas por cada una de las provincias) para adoptar un sistema de circunscripciones uninominales. Cambio cuyas implicaciones no son solo en lo electoral, sino también en el sistema de partidos políticos. La última elección argentina presentó un escenario de tercios, en virtud de ello se analiza la propuesta tomando como base los autores clásicos para un abordaje integral de esta.

Palabras clave: Reformas electorales / Sistema electoral / Sistema de elección de diputados / Sistema proporcional / Circunscripción uninominal / Argentina.

Abstract: The article analyzes and details the reform proposal of Javier Milei’s administration entitled Ley Bases, but known as the “omnibus law” because of the number of issues and problems it touches on. One of the reforms proposes to change the Argentine electoral system for the election of representatives to the Chamber of Congress Members of the Nation, specifically to move away from the proportional system of multi-member constituencies (made up of each of the provinces), to adopt a system of single-member constituencies. The implications of this change are not only in the electoral sphere, but also in the political party system. The last Argentine election presented a scenario of thirds, by virtue of which the proposal is analyzed, based on the classical authors for a comprehensive approach to it.

Key Words: Electoral reforms / Electoral system / System of election of Congress members / Proportional system / Single-member constituency / Argentina.

* Argentino, politólogo, correo leandrolopezar76@gmail.com. Licenciado en Ciencia Política egresado de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Posgrado en Derecho Político y Electoral de la Universidad de Buenos Aires (UBA), posgrado en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Docente por concurso de la materia Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA). Docente invitado por la Universidad Complutense de Madrid en el marco de la movilidad académica entre Argentina y España. Investigador categorizado en el sistema universitario argentino, integrante de los equipos de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana (UNLP).

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de esta propuesta de reforma se va a basar en la utilización de dos enfoques característicos en la materia: en primer lugar, el enfoque normativo que no se refiere a las normas legales, sino a los principios y valores que suponen los sistemas adoptados respecto de la representación producida; y en segundo lugar, se utilizará un enfoque empírico/histórico para analizar sistemas electorales concretos en un contexto sociopolítico determinado. A modo de introducción, es necesario aclarar que los sistemas electorales no son construcciones teóricas independientes, tienen efectos concretos y producen diferentes formas de representación; en este sentido y sobre las conclusiones, se abordarán sus efectos, que solo deben ser tenidos en cuenta por el sistema de partidos políticos. Según Douglas Rae (1971), un sistema electoral puede definirse como un conjunto de reglas y procedimientos “que gobierna el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernamental (típicamente bancas parlamentarias) entre los partidos políticos en competencia” (pág. 14).

Dieter Nohlen (1994), el gran referente teórico de los sistemas electorales establece que estos contienen el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto cuál es el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Para Nohlen los sistemas electorales están conformados por:

- 1) el establecimiento de la circunscripción electoral
- 2) de la forma de la candidatura
- 3) de los procesos de votación
- 4) de los métodos de la conversión de votos en escaños

Es importante mencionar lo novedoso y radical de la reforma propuesta al sistema electoral, ya que modifica la base representativa de la democracia argentina y la sustituye por otra modalidad, también democrática, vale la pena recalcar, pero cuyos efectos sobre la representación es diferente. Sin embargo, esta propuesta no es nueva para el Estado argentino; previo a la Ley Sáenz Peña (Ley 8871) que fundó los procedimientos electorales actuales, existió la Ley 4161 que se votó el 29 de diciembre de 1902 y fue promulgada por el presidente Julio A. Roca, la cual estableció 120 circunscripciones uninominales en todo el territorio, que no era otra cosa que el reparto parroquial de los territorios bajo el poder de caudillos conservadores. Esta ley fue eliminada por la Ley 4578 bajo la presidencia de Quintana el 24 de julio de 1905, por considerarse inconstitucional. El segundo antecedente es la Ley 14 032 que implantó el peronismo en 1951 para consolidar su proyecto hegemónico, en esta circunstancia. Como se aprecia, esta reforma supone modificar los 4 puntos característicos de los sistemas electorales descritos por Nohlen.

2. SOBRE EL SISTEMA PROPUESTO

La Ley 14032 modifica el artículo 158 del Código Nacional Electoral (CNE), Ley 19945, lo que supone la creación de circunscripciones uninominales. El sistema de votación actual es de listas cerradas y bloqueadas con representación proporcional mediante la fórmula matemática D'Hont, y es producto de una concepción que intentaba reflejar en la Cámara de Diputados una equivalencia o congruencia con lo que efectivamente votaba la sociedad. El establecimiento de la proporción tenía y tiene la función de garantizar que los partidos políticos chicos o pequeños puedan acceder a las instituciones con el objetivo de que el sistema democrático pueda absorber la mayor cantidad posible de voces, de esa manera se lo dota de mayor legitimidad.

La idea de la representación proporcional tiene una lógica en un sistema presidencial como el argentino, cuya estructura institucional sostiene una división rígida de poderes a diferencia del sistema parlamentario en que su estructura flexible de poderes hace que un sistema representativo pueda generar en casos de crisis políticas o regímenes multipartidistas, como Italia (con la crisis de la tangentopolis y el fin del pentapartito con el fin de la guerra fría) un alto grado de dificultad para conformar gobierno, ya que el ejecutivo emana del legislativo. Tal como lo expresa Palmer Valero (1997), la autonomía de cada uno de los poderes del Estado convierte al presidencialismo en un sistema más rígido que los sistemas parlamentarios. Como en el presidencialismo el ejecutivo es unipersonal, no es descabellado pensar que el legislativo, en este caso la Cámara de Diputados que se renueva por mitades intente reflejar en términos representativos una visión cabal del electorado mediante la aplicación de un sistema representativo. En el presidencialismo norteamericano donde sí existen las circunscripciones uninominales es un caso aparte, porque acá sí está presente un bipartidismo de características rígidas que hace que entre demócratas y republicanos se repartan más del 95% de las preferencias electorales, por lo que un sistema proporcional no tendría la menor significancia. Volviendo a los sistemas proporcionales, sí es característico de los regímenes proporcionales tratar de corregir la fragmentación parlamentaria con la introducción de pisos o umbrales electorales, siempre hablando de sistemas parlamentarios como es el caso de Italia o Alemania.

Arend Lijphart (2003) se centra en la necesidad de defender el pluralismo tanto en términos analíticos como normativos, lo que denomina democracia de consenso o consensual. En ella la representación proporcional es superior o recomendable frente a la representación mayoritaria, ya que es mucho mejor para el sistema democrático buscar los consensos antes de someter las decisiones a una mayoría automática, producto de un sistema mayoritario que excluye voces que el sistema proporcional institucionalizado no, ese funcionamiento es lo que se denomina *democracia consociacional*.

La introducción de las circunscripciones electorales cambia la fórmula proporcional por una fórmula mayoritaria; además de modificar territorialmente el escenario electoral, ya que se pasa

de circunscripciones plurinominales (cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Bs. As.) a circunscripciones uninominales. Tal como afirma Sartori (1994), los sistemas de mayorías o mayoritarios, lejos de procurar reflejar un parlamento que refleje la distribución de las votaciones, buscan un vencedor indiscutible. Estos sistemas mayoritarios son característicos, se señala más arriba, de los regímenes parlamentarios, y tienen por objeto crear ejecutivos fuertes con mayorías que no pongan en riesgo el gobierno, pero en los regímenes presidenciales por su propia naturaleza y por la renovación por mitades no tienen una razón de peso para implementarse. Tal como afirma Dalla Vía (2021):

la representación proporcional por sistema D'Hont significó un claro avance en materia de participación en la vida interna de los partidos más chicos. En esta línea, es dable volver a señalar que las listas largas de diputados aparecen en nuestro país en las elecciones de renovación de cargos solamente en los distritos o provincias grandes, pero no en las más chicas o medianas, donde los candidatos suelen ser bien conocidos. (pág. 245)

Para Sartori (1994), una de las características centrales de los sistemas mayoritarios por circunscripciones electorales uninominales es la distorsión representativa que puede llegar al extremo de que un partido obtenga la mayoría absoluta de bancas, pero en el voto popular se encuentre en segunda posición. Miguel De Luca (2010), en el mismo sentido, agrega que el objetivo principal de las fórmulas mayoritarias es consagrar un gobierno y garantizar la gobernabilidad mediante la fabricación, más o menos artificial, de mayorías legislativas. Cuando De Luca habla de la gobernabilidad se refiere a los sistemas parlamentarios; en el presidencialismo el poder ejecutivo tiene las herramientas necesarias, y más en los sistemas hiperpresidencialistas como los nuestros, Leandro López (2016).

Los sistemas mayoritarios como el que se intenta implementar pueden presentar, desde el punto de vista práctico y producto del estudio de las diferentes experiencias históricas que se han dado, cuestiones vinculadas a:

1. Manipulación en la confección o armado de las circunscripciones/ *gerrymandering*. El origen del término se remonta a Boston, donde Elbridge Gerry (gobernador de Massachusetts) en 1812 creó una circunscripción a su imagen y semejanza que le garantizara el triunfo, fue tan rebuscada la organización del territorio que la circunscripción adquirió la forma de salamandra, a partir de allí se lo conoce como *garrymandering*.

Produce el efecto de que el porcentaje de las bancas por repartir no tenga relación con el porcentaje de votos obtenidos, por ejemplo: Austin (capital de Texas, EE. UU.) es un feudo demócrata, pero sin embargo, mediante la utilización del *gerrymandering* este condado fue dividido en cuatro distritos electorales con lo que se diluyó el voto progresista con zonas muy conservadoras, de tal modo que el partido demócrata solo pudo conseguir una banca en ese distrito.

En EE. UU. esa es una práctica muy habitual, habida cuenta de que entre censo y censo los estados que pierden población modifican sus circunscripciones y los que ganan en representación tienen que crear una circunscripción nueva; en cualquiera de los dos casos, la eliminación o incorporación de otra circunscripción supone modificar las circunscripciones existentes y es ahí donde el *gerrymandering* se transforma en una práctica constante. Por ejemplo, en el año 2000, Carolina del Norte ganó un nuevo representante como consecuencia del aumento de su población, el Partido Demócrata modificó los distritos a su favor; pero cuando los republicanos ganaron el distrito, modificaron las circunscripciones claramente a su beneficio de forma flagrante, a tal punto que dicha distribución territorial fue declarada inconstitucional por observarse un *gerrymandering* de carácter racial (ver distrito 12 de Carolina del Norte en 2014).

Miguel De Luca (2010) define que el *gerrymandering* se basa, en primer lugar, en construir artificialmente distritos “seguros” o baluartes que agrupan en ellos a sus votantes más fieles o, en segundo lugar, dispersar la concentración de los electores poco afines distribuyéndolos en varias circunscripciones.

2. Creación de una representación muy superior a los votos obtenidos. Esto depende de una variable independiente que es el sistema de partidos. En el caso de la Argentina donde la última elección presentó una elección de tercios imperfecta, el partido Justicialista Nacional con el 38% podría ganar la elección con la simple pluralidad de sufragios en el 70% de los territorios, y obtener una suma de bancas superior a la conseguida con el sistema D’Hont. El partido La Libertad Avanza, que fue quien ganó la elección presidencial en segunda vuelta electoral no alcanzó el 30% de los votos, y sufrió, además, un corte de boleta entre Milei y las listas legislativas a favor de su candidato a presidente; razón por la cual podría darse el caso de que un presidente tenga bajísima representación parlamentaria, obviamente mucho menor que la alcanzada con el sistema proporcional. Es más, si este sistema se hubiese implementado en 2021 momento en el que Milei fue electo diputado con el sistema actual, la totalidad de las bancas de Caba hubiesen sido conquistadas por el partido Juntos por el Cambio que fue quien triunfó en todo el territorio de la capital federal. Finalmente, el sistema de circunscripciones uninominales borra cualquier posibilidad de partidos chicos o medianos y fomenta un bipartidismo artificial.
3. Puede generar un bipartidismo artificial por la utilización de un voto estratégico por parte del elector. Duverger (1961), fue el primero en utilizar el factor psicológico en aquellos electores con preferencias por los partidos más chicos que terminan optando por un mal menor y desechando su opción 1 porque el sistema unipersonal, al no incluir las posturas minoritarias, hace que vean necesario hacer efectivo su voto. En el mismo sentido, Pasquino (2005) menciona el impulso de algunos electores que optan por la opción menos perjudicial una vez que comprueban que su candidato preferido no tiene oportunidad alguna de obtener la banca.

4. Muchas circunscripciones pueden convertirse en zonas inexpugnables, y establecer sistemas de partidos hegemónicos que hagan que la oposición no tenga ningún incentivo en participar, ya que anulan la alternancia. Es decir, el establecimiento de elecciones semicompetitivas, en las que la oposición podría presentar sus candidatos pero sin chances firmes de ganar la elección. Esta afirmación no corresponde a un análisis teórico, sino, por el contrario, a una práctica que suele suceder en los sistemas mayoritarios por circunscripciones uninominales.

Con base en esto, Pasquino (1997) afirma que:

no solo son poco frecuentes las candidaturas independientes y personalistas, sino que a veces, en Gran Bretaña, ni siquiera los conservadores y los laboristas, y más frecuentemente los liberales, han tenido la energía y la presencia organizativa suficiente para presentar candidatos en los 646 colegios uninominales. A veces, como en EEUU, un escaño uninominal puede parecer inatacable, como para no ameritar inversiones de dinero, energía, y tiempo por parte de potenciales retardadores, así que el ocupante del cargo, el incumbent, no encontrará antagonista. En el pasado en Gran Bretaña, por cortesía política, no solía contraponerse ningún candidato al primer ministro en el poder y al jefe de la oposición. (p. 139)

3. SOBRE Y SUBREPRESENTACION

Un aspecto importante y positivo del proyecto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), denominado proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para La Libertad de los Argentinos es el intento por resolver un problema central del sistema que está dado con la sobre y la subrepresentación entre provincias, donde algunas tienen un número de representantes superior al que les correspondería y otras una cantidad inferior, producto de la no actualización en relación con los censos o a la falta de peso político para corregir el escenario actual.

Tal como lo expresa Alberto Dalla Vía (2021), y que constituye un aspecto problemático para la representación política es la sobrerrepresentación de las provincias de pequeña población en relación con la ley que les asignó a todas las provincias un mínimo de cinco diputados, lo que generó, según Dalla Vía, efectos sobre el funcionamiento del sistema electoral en cuanto a la efectiva asignación de bancas para la Cámara de Diputados.

La Constitución Nacional de Argentina en su artículo 1 define la adopción de la forma republicana, representativa y federal. Este artículo es una prueba de la influencia del constitucionalismo norteamericano que se va a ver impregnado en todo el texto constitucional, no solo en el sistema presidencial, sino también en el régimen federal. Tomado el modelo de EE. UU., se adopta un sistema federal que se cristaliza básicamente en el Poder Legislativo y su sistema bicameral bajo la lógica de una división interna del poder legislativo (artículo 44) entre:

1. DIPUTADOS DE LA NACION. Establece para su elección el voto directo del pueblo de cada una de las Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a simple pluralidad de sufragio. Establece un número de representantes equivalentes a la cantidad de habitantes a

determinar por el censo. Razón por la cual no establece un criterio igualitario, sino equitativo y variable en función de la población. (artículo 45)

2. SENADORES DE LAS PROVINCIAS Y CABA. Se compone por tres senadores por cada provincia y Caba, elegidos directamente, donde dos bancas corresponden al ganador y la banca restante para la fuerza que salga segunda en las elecciones. Aquí se observan claramente dos cuestiones trascendentales, en primer lugar el criterio igualitario a diferencia de la elección de diputados, la Constitución Nacional (CN) le asigna a todas las provincias y a Caba la misma representación porque considera que todos son iguales para el Estado argentino, independientemente de su población, territorio o cualquier distinción; en segundo lugar, la CN utiliza aquí como sistema electoral una fórmula mayoritaria conocida como sistema de lista incompleta. (artículo 54)

Se parte de un concepto de que la sobre y la subrepresentación deforman el poder legislativo, ya que la cámara que iguala es el Senado, frente a diputados que necesariamente debe reflejar en su representación las diferencias poblacionales en términos numéricos. En virtud, de ello y retomando el análisis de Dalla Vía, la Cámara Nacional Electoral, mediante una sentencia del año 2018 (Expte. CNE 8912/2016/1/CA2, sentencia del 5/7/2018), exhortó a la Cámara de Diputados a dar cumplimiento del artículo 45 de la CN que establece la relación entre habitantes y número de representantes, situación que afecta de manera grave y directa al sistema representativo establecido en el artículo 1.

La introducción de circunscripciones uninominales supone dividir el territorio nacional en 257 circunscripciones de aproximadamente 179 162 electores o 129 circunscripciones de 179 162 electores habida cuenta de que la Honorable Cámara de Diputados (HCD) se renueva por mitades, y cada circunscripción le corresponde dos diputados que se eligen cada dos años (el artículo 160 del proyecto establece que entre las circunscripciones las diferencias no pueden ser superiores al 3%, es decir, 5375 habitantes) si se tiene en cuenta que el último censo de Argentina de 2022 registró una población total de 46 044 703. Una falta grave del proyecto es no especificar el número de circunscripciones, aunque especifica en el artículo 447 que modifica el artículo 162 de la Ley 19945, Código Nacional Electoral, en el que se establece que la HCD practicará el sorteo de las circunscripciones cuya elección corresponderá a la primera renovación parcial.

En el anexo documental, se da cuenta de cómo quedaría la representación de las provincias, según la propuesta presentada. Claramente se ve un aumento de la representación en la provincia de Buenos Aires que pasa de 70 legisladores a 98, y se ve también la merma de representación de Caba que disminuye su representación de 25 a 17, esto en sí no constituye un problema, ya se mencionó anteriormente cómo la Cámara Nacional Electoral viene produciendo fallos tendientes a corregir estas distorsiones, ya que la HCD representa al pueblo y la igualdad está garantizada en el senado.

Finalmente, el análisis debe incluir el sistema de partidos políticos. Sartori (1987) desarrolla su famosa tipología con base en la participación y la competencia electoral que se dan en un sistema.

4. ELECCION DE LA CIRCUNSCRIPCION POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE ARGENTINA

En este sentido, Nohlen (1994) afirma que:

la distribución de la circunscripción electoral es de importancia vital para las oportunidades electorales de los partidos políticos. No es por casualidad que la distribución de las circunscripciones electorales representa una de las cuestiones políticamente más discutidas, cuando se trata de elaborar y evaluar un sistema electoral. (pág. 51)

También se habló más arriba de que uno de los problemas que presentan las circunscripciones electorales es la manipulación de los territorios, lo que se conoce como *gerrymandering*, característica fundamental del sistema norteamericano, con casos paradigmáticos y conocidos como el distrito 12 de Carolina del Norte; o el método utilizado para la elección de diputados nacionales en la capital federal de 1951 bajo la presidencia de Perón que se conoció como el *pochomandering* (Ley 14032), donde las circunscripciones fueron manipuladas para que su mayor peso territorial cayera en la zona sur en detrimento de la zona norte. En relación con esto último, Dalla Vía (2021), respecto de los elementos negativos del sistema de circunscripciones, afirma que:

se agrava cuando la delimitación de las circunscripciones territoriales es arbitraria, como ocurrió en la Ley de 1951, oportunidad en que se unió en una misma circunscripción a barrios como Palermo, situado en Capital Federal, y Avellaneda, para evitar el triunfo del partido radical en algunos distritos. (p. 243)

Miguel De Luca (2010) establece que la creación de los distritos electorales conlleva la toma de dos decisiones; la primera es relativa a los límites de la circunscripción, y la segunda está relacionada con su base poblacional. Se sabe que el proyecto de ley establece la base poblacional (179 162 electores por circunscripción), pero no se sabe nada del tamaño y límites porque según el artículo 446 que sustituye el artículo 161 del Código Nacional Electoral esa confección sería realizada por el PEN, lo cual agrava la cuestión justamente por la arbitrariedad y discrecionalidad que puede terminar en un escenario de *hipergerrymandering*. Porque una cuestión es confeccionar las circunscripciones con base en criterios políticos o administrativos que es el caso actual, donde se toma cada provincia y Caba como una circunscripción plurinominal con representación proporcional; y otro, que es el caso planteado en este proyecto en que los límites propuestos son diferentes a los existentes, es decir, son creaciones absolutamente nuevas, cuyos límites son fijados con un fin electoral específico. Este último lleva a un conflicto mayor, porque cuando De Luca define el *gerrymandering* lo hace considerando que la manipulación es producto de un partido gobernante para su conveniencia, acá se trataría no de un partido, sino del PEN que es unipersonal.

El espíritu del artículo 446 (como se mencionó) establece que es el PEN quien deberá concluir con un proyecto de diseño de las circunscripciones con una anticipación no menor a un año antes de la elección, ese diseño será dado a publicidad y comunicado a los partidos políticos y a la Cámara Nacional Electoral. Durante los próximos 25 días corridos, las agrupaciones políticas podrán formular ante la Cámara Nacional Electoral las objeciones que crean pertinentes; el proyecto

jamás habla de impugnaciones. La Cámara Nacional Electoral resolverá sobre las objeciones que se presenten, previa vista por quince días al PEN y a las demás fuerzas. En caso de hacer lugar a estas objeciones, la Cámara Nacional Electoral podrá requerir al PEN que realice las correcciones que estime necesarias. Como puede verse, la decisión final sobre la confección de las circunscripciones es una atribución que el PEN se reserva como propia, actitud suma y ampliamente republicana por los riesgos que supone para los partidos políticos y para el sistema democrático en su conjunto, ya que hace reposar en un poder unipersonal y sin ningún tipo de control un tema tan sensible como es la organización territorial. Como podemos ver no solo elimina la participación parlamentaria, sino también el control judicial sobre el armado y diseño de las circunscripciones, además de anular una segunda y verdadera instancia de revisión judicial, elemento característico y propio del Estado de derecho.

Finalmente, la Constitución en su artículo 99 inciso 3 reconoce que frente a determinadas excepcionalidades, el PEN podrá dictaminar un decreto nacional de urgencia (DNU), salvo en materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos. Sabiamente, la CN excluye al ejecutivo de legislar en materia electoral; en primer lugar, porque su naturaleza es ejecutar desde su rol unipersonal acciones de gobierno, por ese motivo lo excluye de lo electoral porque las reglas de juego de la competencia democrática dependen de una visión colegiada no unipersonal; y, en segundo lugar, las reglas del juego deben crearse en el parlamento, donde la representación popular es plural y fuente de legitimidad para resguardar los derechos y crear o modificar las reglas del juego democrático. De no ser así, se estaría en presencia de una categoría denominada cesarismo cuyo rol central es construir desde un poder personal, personal y arbitrario, un sistema donde la figura del ejecutivo tendría un rol determinante en el sistema. La mera posibilidad de que el PEN sea quien realice la distribución de las circunscripciones sin una instancia parlamentaria ni judicial en el proceso convierte al sistema en un riesgo, sin garantías para los partidos políticos, ya que el eje central de lo electoral caería en un poder unipersonal, con lo que se aleja de las recomendaciones democráticas y procedimentales que el propio expresidente Alfonsín (2006) describía en fundamentos de una república democrática como elementos característicos de lo que denominaba como Estado legítimo.

REFERENCIAS

- Dalla Via, A. R. (2021). *Derecho electoral: teoría y práctica*. Rubinzal-Culzoni Editores.
- De Luca, M. y Malamud, A. (2010). Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 30(2), 173-189.
- Duverger, M. (1961). La democracia del siglo XX. *Revista de Estudios Políticos*, (120), 79-94.
- López, L. (2016). La crisis del sistema de partidos políticos en la Argentina. *Democracias*, 4(4), 79-108.
- Nohlen, D., y Núñez, J. R. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos* (Vol. 2). Fondo de Cultura Económica.
- Pasquino, G. (1997). La ciencia política aplicada: la ingeniería politológica. *Revista Argentina de Ciencia Política*, (1), 13-29.
- Pasquino, G. (2005). *Sistemas políticos comparados*. Principia Editora.
- Rae, D., Hanby, V. y Loosemore, J. (1971). Thresholds of representation and thresholds of exclusion: an analytic note on electoral systems. *Comparative Political Studies*, 3(4), 479-488.
- Sartori, G. (1987). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1994). *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial.
- Taagepera, R. (2003). Arend Lijphart's dimensions of democracy: logical connections and institutional design. *Political Studies*, 51(1), 1-19.

ANEXO

Tabla

Cuadro comparativo de curules, ley actual vs. propuesta de ley

	Provincia	Habitantes	Cantidad actual de diputaciones	Cantidad de diputaciones propuesta por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN)	Diferencia
1	CABA	3 120 612	25	17	-8
2	Bs As	17 569 053	70	98	28
3	Catamarca	429 556	5	2	-3
4	Chaco	1 142 963	7	6	-1
5	Chubut	60 312	5	3	-2
6	Córdoba	3 978 984	18	22	4
7	Corrientes	1 197 553	7	6	-1
8	Entre Ríos	1 426,426	9	8	-1
9	Formosa	606,041	5	3	-2
10	Jujuy	797,955	6	4	-2
11	La Pampa	366 022	5	2	-3
12	La Rioja	384 607	5	2	-3
13	Mendoza	2 014 533	10	11	1
14	Misiones	1 280 960	7	7	0
15	Neuquen	726 591	5	4	-1
16	Río Negro	762,067	5	4	-1
17	Salta	1 440,672	7	8	1
18	San Juan	818 234	6	4	0
19	San Luis	540 905	5	3	-2
20	Santa Cruz	333 473	5	2	-3
21	Santa Fe	3 556 522	19	19	0
22	Santiago	1 054 028	7	6	-1
23	Tierra del Fuego	190 641	5	1	-4
24	Tucumán	1 703 186	9	9	0



RECENSIÓN
JURISPRUDENCIAL

REPASO DEL REFERÉNDUM COMO INSTITUTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL

Andrei Cambronero Torres*

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_13

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 28 de junio.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: El artículo hace un repaso por los aspectos medulares del referéndum, como instituto de participación política ciudadana, de la mano de la jurisprudencia electoral y constitucional.

Palabras clave: Referéndum / Democracia participativa / Consulta popular / Participación ciudadana / Jurisprudencia electoral.

Abstract: The article reviews the core aspects of the referendum, as an institute of citizen political participation, hand in hand with electoral and constitutional jurisprudence.

Key Words: Referendum / Participatory democracy / Popular consultation / Citizen participation / Electoral jurisprudence.

* Costarricense. Abogado, criminólogo-criminalista, sociólogo y administrador. Correo electrónico: acambronero@tse.go.cr. Jefe del Despacho de la Presidencia y Letrado, ambos de la Presidencia del TSE. Profesor titular de la Facultad de Derecho de la UCR, unidad académica en la que coordina la Cátedra de Investigación Jurídica, es miembro de la Comisión de Posgrado en Derecho e integra la Comisión de Trabajos Finales de Graduación; también se desempeñó como Gestor de Calidad, Director de Asuntos Estudiantiles, miembro del Consejo Asesor de Facultad y miembro de la Comisión de Docencia. Doctor en Derecho, magíster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa, Italia. Licenciado en Criminalística y Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Bachiller en Sociología por la UCR. Diplomado en Administración de Empresas por la UNED. Especialista en Enseñanza de las Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

1. ¿POR QUÉ REPASAR LA JURISPRUDENCIA ELECTORAL SOBRE EL REFERÉNDUM?

En mayo recién pasado, la Presidencia de la República rindió su informe anual ante la Asamblea Legislativa; en ese acto se anunció que el Gobierno promovería un referéndum múltiple. El 5 de junio de este año el Poder Ejecutivo concretó lo prometido, aunque con un alcance más acotado.

El 5 de junio de este año, el mandatario solicitó al Poder Legislativo apoyar un decreto presidencial en el que se disponía a iniciar el trámite para enviar a referéndum el proyecto de ley 24.364, Ley Jaguar para el Desarrollo de Costa Rica. Ese día, además, dos ciudadanos presentaron ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) gestiones para que se les autorizara la recolección de firmas en pro de llevar a consulta ciudadana la citada iniciativa legislativa¹.

A partir de ese momento, se generó un amplio debate nacional sobre la pertinencia del referéndum, pero, de gran importancia, afloraron inquietudes acerca de temas específicos vinculados al citado instituto de participación política. Por ello, se estima oportuno pasar revista por los aspectos más relevantes de esta temática, para lo cual, como se verá, es imprescindible repasar la jurisprudencia que, sobre el particular, ha producido la autoridad electoral costarricense.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

La aparición y posterior consolidación de mecanismos de participación ciudadana en los textos constitucionales y en la cultura política de las naciones latinoamericanas ha sido un proceso paulatino y, en no pocas ocasiones, con retrocesos. Dentro de esas formas de intervención de los asuntos públicos se encuentra el referéndum, instituto por medio del cual las personas se pronuncian sobre la aprobación, la modificación o la derogatoria de normas jurídicas, por lo común leyes en sentido formal y material (numeral 105 de la carta política).

Según Esquivel (2022), Colombia fue, en 1991, uno de los primeros países en incorporar -en su Constitución Política- el referéndum; luego siguieron ese camino Perú (1993) y Venezuela (1999). En Costa Rica, las citadas consultas populares de alcance nacional son producto de un grupo de reformas al texto político fundamental aprobadas entre 2002 y 2003 que tuvieron como norte la profundización democrática. A nuestro país, en la positivización del referéndum nacional, le siguieron Ecuador (2008), Bolivia (2009) y México (2012)².

Volviendo al caso costarricense, conviene indicar que, un año después de la aprobación del cambio constitucional para introducir la referida consulta (lo cual ocurrió en 2002), el poder constituyente derivado continuó con su actitud reformista en pro de reivindicar el poder

¹Esta información puede constatarse en el sistema informático institucional “Expedientes turnados”, particularmente los datos del expediente n.º 205-2024.

²México, desde años antes, tenía reglados los referéndums locales; sin embargo, la normativización de una experiencia consultiva a escala nacional se dio hasta 2012.

ciudadano. Explicitar que el gobierno de la república sería, en adelante, “participativo” y que lo ejercen “el pueblo y tres poderes distintos e independientes entre sí” fueron ajustes a cláusulas de la parte orgánica de la Constitución.

Pese a ese aparente compromiso con un modelo más participativo de Estado, lo cierto es que la ley específica para operacionalizar el referéndum no se promulgó dentro del plazo fijado por el poder reformador. De hecho, fue necesario que José Manuel Echandi Meza, quien se desempeñaba como defensor de los habitantes, interpusiera -en setiembre de 2004- una acción de inconstitucionalidad por omisión ante la renuencia de la Asamblea Legislativa de emitir una ley que estableciera los pormenores de cómo se implementarían las consultas ciudadanas de alcance nacional.

La reforma constitucional que mutó el contenido del numeral 105 de la Constitución Política (para incluir el referéndum) introdujo un transitorio que, además de diferir los efectos de las nuevas reglas, ordenó al Poder Legislativo normar el instituto de participación que se creaba, tarea que debía cumplir “dentro del año siguiente a la publicación” del cambio constitucional (Ley 8281 del 28 de mayo del 2002). Para 2003 debía contarse con una legislación que regulara el referéndum; no obstante, la gestión reseñada en el párrafo anterior evidencia que el legislador ordinario cayó en mora.

La Sala Constitucional, en la sentencia n.º **2005-05649**, declaró la omisión del Parlamento costarricense y lo conminó a que, dentro de los seis meses posteriores a la notificación del fallo, dictara la ley de regulación del referéndum. El Congreso, casi un trimestre después de vencido el plazo otorgado por las magistraturas constitucionales, finalmente aprobó la Ley 8492, Ley de Regulación del Referéndum³.

A decir de Negretto (2015), los cambios constitucionales en sí mismos no deben evaluarse solo con la variación en el texto de la carta política, puesto que, para su comprensión, deben abordarse las normas legales que también integran y forman parte del proceso de cambio constitucional.

En nuestro país, el proceso de reforma constitucional para incluir el referéndum fue en alguna medida tardío respecto de dinámicas similares de otros sistemas de la región. Adicionalmente, la aparición de la ley para efectivizar el referido mecanismo de democracia directa fue convulsa. Quizás lo tortuoso de ese camino se deba a que, como es históricamente entendible, el diseño constitucional elaborado por el poder originario no contempló un gobierno participativo; para la época, la tónica era construir las agencias del poder público desde la partitura representativa.

³ El Decreto Legislativo (que data del 23 de febrero de 2006) fue sancionado por el Poder Ejecutivo el 9 de marzo de 2006 y la ley se publicó en La Gaceta n.º 67 del 4 de abril de ese año.

En estas casi dos décadas de tener completos, al menos en el plano formal, los marcos constitucional y legal del referéndum no pocas han sido las áreas que, al no estar expresamente normadas, han debido abordarse desde la jurisprudencia electoral y constitucional.

3. OBJETO DEL REFERÉNDUM

Es común que se confunda el referéndum con otros mecanismos de participación ciudadana; en varias ocasiones se ha solicitado autorización al TSE para llevar a cabo consultas que, en realidad, son plebiscitos.

El 12 de diciembre de 2018, el asesor legal adjunto del Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) pidió convocar a la ciudadanía para que, en votación, decidiera acerca de la permanencia o no de Carlos Alvarado Quesada como presidente de la república. Ante ello, la autoridad electoral, en resolución n.º **8834-E9-2018**, explicó que la petición comportaba un plebiscito revocatorio de mandato no previsto en el texto constitucional, por lo que no era dable acceder a lo pretendido por el personero sindical⁴. En similar sentido, un ciudadano -en febrero de 2024- requirió autorización para someter a referéndum, por iniciativa ciudadana, dos consultas puntuales: “1. ¿Está de acuerdo con la implementación de un sistema de votación electrónica para las elecciones nacionales y municipales en lugar del sistema de votación tradicional?” y “2. ¿Desea que se mantenga el sistema de votación actual, basado en el uso exclusivo de papeletas físicas, o prefiere la adopción de un sistema de votación electrónica para todas las elecciones?” (escrito inicial del legajo a nombre de Douglas Caamaño Quirós en custodia del Archivo del TSE). Esa gestión fue rechazada de plano en tanto: “La pretensión del señor Caamaño Quirós no es que se someta a consulta una propuesta de *lege ferenda*, sino que se pregunte a las personas ciudadanas sobre un tema específico, lo cual es típico de un plebiscito, instituto de democracia semidirecta distinto al referéndum” (resolución del TSE n.º **1776-E9-2024**).

El referéndum no puede ser entendido -en nuestro medio- como el apelativo genérico para cualquier consulta popular, como parecen entenderlo algunas personas; por el contrario, su objeto es específico: “aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución” (párrafo segundo del artículo 105 constitucional). Al referir la formulación constitucional a “leyes”, debe entenderse ese tipo de regulación en su sentido formal y material y no, como se ha pretendido en algunos momentos, como sinónimo de cualquier norma; de hecho, en la resolución n.º **1560-E9-2020**, el TSE explicitó que, por ejemplo, no es dable someter a consulta de la ciudadanía un decreto ejecutivo⁵.

⁴ Un caso similar se conoció en la resolución n.º **8360-E7-2018**.

⁵ En precedente n.º **1560-E9-2020** la autoridad electoral resolvió:

Sobre esa línea, importa señalar que el propio marco constitucional reconoce que el referéndum es una excepción al ejercicio de la potestad legislativa en sentido estricto, no pudiéndose entender -tal excepcionalidad- referida también a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo (artículo 105 constitucional).

Por su parte, el plebiscito es una consulta destinada a: a) conocer el parecer de los habitantes acerca de un cambio territorial (numeral 168 de la Constitución Política); b) saber qué opinan los integrantes del colegio electoral sobre un tema específico no normativo (como pretendía el señor Caamaño Quirós en la gestión antes reseñada) o c) revocar el mandato de una autoridad (actualmente solo previsto para las alcaldías, según el ordinal 19 del Código Municipal)⁶.

En suma, el referéndum es el mecanismo por intermedio del cual se pregunta a las personas ciudadanas si apoyan o no variaciones en leyes o en la Constitución Política; precisamente por eso las preguntas típicas que pueden encontrarse en una papeleta de un evento consultivo de este tipo son:

- ¿Aprueba usted el proyecto de ley denominado “título de la iniciativa”, expediente legislativo n.º XXXXX?
- ¿Aprueba usted el proyecto de ley XXXXX por el que se derogaría la ley denominada “título de la ley”, ley XXXX?
- ¿Aprueba usted el proyecto de reforma parcial a la Constitución Política denominado “título de la iniciativa”, expediente legislativo n.º XXXXX?

4. LÍMITES POR LA MATERIA

La inclusión del referéndum en el texto constitucional vino acompañada de cláusulas autolimitativas. El poder constituyente derivado, que ejecuta un mandato representativo del colectivo social, estimó oportuno que no se consultara a la ciudadanía sobre reformas normativas relativas “a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa” (numeral 105 de la Constitución Política).

Sobre esa base, la jurisprudencia electoral ha determinado que la categoría “seguridad” incluye la política criminal (creación o modificación de tipos penales) y la regulación procesal penal (entre otras, resoluciones números **2199-E9-2008** y **4295-E9-2015**). Asimismo, se ha especificado que el vocablo “pensiones” abarca las pensiones complementarias y las pautas sobre las operadoras de pensiones (pronunciamientos números **7682-E9-2019** y **2897-E9-2021**).

⁶La Sala Constitucional, en sentencia n.º **2004-11608**, indicó que sería deseable que este tipo de instituto se extendiera -mediante reforma al texto político fundamental- a otras autoridades:

Esta Sala echa de menos que no se extienda [referido al plebiscito revocatorio de mandato] 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. (Igual línea resolutive se encuentra en el fallo n.º **2014-012474** de ese mismo alto tribunal).

De otra parte, la Sala Constitucional ha incorporado tópicos vedados. El tribunal constitucional costarricense ha considerado que no puede autorizarse un referéndum para aprobar o improbar una ley que convoque a una asamblea constituyente; tampoco son viables iniciativas que puedan vulnerar compromisos internacionales contraídos con la suscripción de tratados ni proyectos de ley que versen sobre derechos humanos o que incidan negativamente en el principio de igualdad y no discriminación (por orden temático, sentencias números **2019-013270**, **2020-013316**, **13313-2010** y **2015-014051**).

5. LÍMITES TEMPORALES

El numeral 102.9 de la Constitución Política indica “No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial”. Pese a lo sencilla que puede parecer la norma anteriormente transcrita, sus alcances han sido precisados por la jurisprudencia electoral.

El primer segmento de la norma menciona que solo puede convocarse una consulta “al año”, con lo que podría interpretarse que es posible llevar a cabo un evento consultivo, por ejemplo, en abril de 2024 y, por ser un año distinto, en enero de 2025; empero, los precedentes aclararon que la distancia temporal entre un referéndum y otro se computa a partir de la fecha en que se celebre la votación. En el caso expuesto, si se hiciera la consulta el 21 de abril de 2024, el próximo referéndum podría hacerse pasado el 21 de abril de 2025. En concreto, en la resolución n.º **3521-E-2007** se consideró:

...resulta inadmisibles interpretar que la comentada limitación temporal queda superada con el paso del calendario, pues eso llevaría a la absurda conclusión de que podría verificarse un referéndum en diciembre y efectuarse una nueva consulta popular en enero del año siguiente, lo que comprometería irrazonablemente el derecho ciudadano de participar políticamente de manera activa, informada y responsable, así como la organización eficiente del proceso electoral, todo lo cual sería en detrimento del interés superior de la colectividad de poder realizar consultas populares de calidad.

En consecuencia, existe un mandato constitucional que obliga a que transcurran no menos de doce meses desde la última votación consultiva y la siguiente.

Ahora bien, una lectura literal de la segunda parte de la norma en comentario obligaría a concluir que lo prohibido es convocar a la consulta dentro de los seis meses anteriores o posteriores a una elección presidencial, pero que, en lo que respecta a la votación, no habría obstáculo para llevarla a cabo dentro de ese lapso. Sin embargo, la autoridad electoral -en la resolución n.º **3006-E9-2013**- interpretó que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 inciso 9 de la Constitución Política, el referéndum no puede convocarse ni mucho menos celebrarse dentro de los seis meses previos ni posteriores a una elección presidencial”.

Para concluir con esta sección es fundamental insistir en que el impedimento para convocar y celebrar consultas populares en los semestres pre- y poselectorales lo es en relación con los comicios presidenciales. Es jurídicamente posible hacer un referéndum junto con las elecciones municipales⁷.

6. MODALIDADES DE REFERÉNDUM

El constituyente previó tres vías distintas para instar un proceso referendario (artículo 105)⁸; de acuerdo con el sujeto que active el trámite, así se le denomina a cada modalidad de referéndum.

- **Iniciativa ciudadana.** Se trata de la posibilidad que tienen las personas ciudadanas de gestionar -ante el TSE- la convocatoria a una consulta popular de alcance nacional sobre algún proyecto de ley que se encuentre en la corriente legislativa o que, al ser elaborado por las personas interesadas, se aporte junto con la solicitud. Esta vía requiere el apoyo del 5% del padrón electoral nacional, lo cual significa recolectar, según los datos de la lista de electores a mayo de 2024, 182 088⁹ firmas ciudadanas; sin embargo, para iniciar el acopio de las rúbricas, como se verá más adelante, se necesita un aval de la autoridad electoral (o sea, las firmas no se presentan con la gestión inicial).
- **Legislativo.** Es un acuerdo parlamentario que, por ese carácter, se adopta en única votación del plenario legislativo; para su aprobación se requieren 38 votos de personas legisladoras.
- **Ejecutivo.** La legislación le llama a esta modalidad “ejecutivo”, pero lo cierto es que no basta la voluntad del Poder Ejecutivo, también es requerida la participación del Poder Legislativo. Por ese motivo, la jurisprudencia electoral se ha referido a esta forma de instar el referéndum como “mancomunada”: se exige un decreto presidencial que, a su vez, reciba el voto favorable de 29 personas legisladoras (mayoría absoluta).

En ninguno de los escenarios el Poder Ejecutivo tiene iniciativa autónoma, como sí el Poder Legislativo y la ciudadanía. Esa particularidad puede deberse a que la intervención del Gobierno

⁷ El TSE, en su momento, admitió la posibilidad de que la eventual consulta sobre el proyecto de ley 16.390 (vinculado a las llamadas “uniones civiles entre personas del mismo sexo”) se llevara a cabo el día de las elecciones municipales de diciembre de 2010 (Díaz, 2012, p. 296).

⁸ La Ley de Regulación del Referéndum, en una reproducción quizás innecesaria de la redacción constitucional, repite las modalidades en su artículo 3.

⁹ Según los datos de la sumaria del padrón nacional electoral a mayo de 2024, Costa Rica tenía 3 641 757 personas electoras (artículo cuarto de la sesión ordinaria del TSE n.º 67-2024 del 25 de junio de 2024).

de la república en el trámite legislativo se limita a la presentación de proyectos de ley (ordinales 123 y 140.5 constitucionales), a establecer la agenda durante las sesiones extraordinarias (artículo 118 del texto político fundamental) y a sancionar o vetar el decreto legislativo (numerales 140.3 y 140.5 de la Constitución Política).

Puesto de otro modo, la potencia normativa la tiene el pueblo (por eso hay una modalidad de convocatoria exclusiva en su favor) que, por intermedio del voto, la delega en el órgano legislativo (ordinal 105 de la carta política). Consecuentemente, es natural que el Parlamento, al tener como una de sus principales funciones el “Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas” (artículo 121.1 de la norma suprema), pueda devolver -sin necesidad de que intervenga otro titular público- esa facultad legislativa a su original poseedor: las personas ciudadanas.

Importa resaltar que esa capacidad legislativa del pueblo se entendió como excepcional, puesto que las cláusulas constitucionales establecen limitaciones temporales y en razón de la materia. El llamado a las urnas para aprobar, modificar o derogar leyes es una forma atípica de legislar; según la lógica constitucional, el gobierno continúa siendo representativo¹⁰, aunque con posibilidades de participación directa de las personas en la toma de ciertas decisiones¹¹.

7. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

En el apartado 6 se hizo un repaso sobre las modalidades de referéndum que se prevén en la Constitución Política y en la Ley de Regulación del Referéndum; no obstante, conviene revisar cómo se tramita cada una de ellas.

a. Iniciativa ciudadana

Los pasos por seguir en esta modalidad se encuentran previstos, en esencia, en el artículo 6 de la Ley de Regulación de Referéndum. Párrafos atrás se adelantaba que las firmas ciudadanas se recolectan hasta que el TSE así lo autorice; ese permiso es precedido por una fase previa compuesta de varias etapas que se pueden resumir de la siguiente forma:

¹⁰ En la resolución n.º 790-E-2007 el TSE explicó:

El referéndum no está previsto como una apuesta por la democracia directa ni como instrumento para cuestionar la legitimidad del gobierno democrático-representativo; se trata de un mecanismo de participación popular directa que complementa -y no enfrenta- el ejercicio representativo del gobierno, el cual prevalecerá respecto de la mayoría de las decisiones. La consulta al pueblo es excepcional para que, en su condición de soberano, arbitre políticamente el disenso y dote de legitimidad incuestionable a la decisión final.

¹¹ Véase que, pese a la reforma parcial al artículo 9 de la Constitución Política (aprobada en 2003), el poder reformador optó por establecer un orden para los calificativos del gobierno, y se colocó el carácter “representativo” antes que el talante “participativo”. Ahora bien, podría pensarse que esa lectura gramatical puede contrariar un *the/los* normativo favorable a la participación ciudadana; sin embargo, ese argumento pierde fuerza si, como se señaló antes, se tiene presente que se incluyeron preceptos que limitan la celebración constante de referéndums: se excluyeron -de la posibilidad de consulta- una importante cantidad de temas, solo se habilita un evento consultivo al año y dentro de los seis meses anteriores y los seis meses posteriores a una elección presidencial no pueden convocarse estos ejercicios de democracia directa (artículos 102.9 y 105 constitucionales). En otras palabras, el diseño normativo evidencia que el referéndum, en nuestro medio, no fue pensado como algo *de todos los días*.

- **Presentación del requerimiento:** Las personas interesadas deben entregar un escrito en el que manifiesten su interés de someter a referéndum -por iniciativa ciudadana- un proyecto de ley que se encuentre en la corriente legislativa (se debe indicar el número de expediente legislativo) o una iniciativa de su propio cuño; en ese último supuesto, la propuesta debe cumplir con el formato usual (exposición de motivos y articulado).
- **Revisión inicial del TSE:** Una vez recibido el requerimiento, la autoridad electoral verifica que el núcleo del proyecto de ley no contenga materias excluidas de consulta; de ser así, se rechazará de plano la gestión. También, se revisa que no se trate de reformas parciales a la Constitución; en tal caso, la persona interesada debe acreditar que el proyecto ha sido votado afirmativamente en primera legislatura por la Asamblea Legislativa actuando como poder constituyente derivado¹².

Por último, el TSE hace un examen para determinar si el texto contiene o no “vicios groseros y evidentes” de constitucionalidad; de haberlos, se rechaza la solicitud de autorización de recolección de firmas¹³.

De superarse este primer tamiz, se pasa a la siguiente etapa.

- **Traslado a Servicios Técnicos:** La magistratura electoral envía la solicitud y el proyecto de ley que se pretende consultar al Departamento de Servicios Técnicos para que ese reparto del Poder Legislativo haga un examen formal de la propuesta, realice las consultas a las instituciones que corresponda por la materia de regulación, precise cuántos votos hubiera necesitado el proyecto si se hubiera aprobado en el plenario (mayoría absoluta o mayoría calificada), proponga un resumen de la iniciativa (que se coloca en el reverso de la hoja de recolección de firmas de ser procedente esta) y formule la pregunta que tentativamente se colocaría en la papeleta (de prosperar el proceso).

El citado departamento cuenta con ocho días hábiles para elaborar su informe, pero el cómputo de ese plazo inicia desde que se reciben las respuestas de las instituciones consultadas (numeral 6.c de la Ley de Regulación del Referéndum).

- **Retorno del trámite al TSE:** El Departamento de Servicios Técnicos remite su informe al TSE, órgano que lo evalúa y, de considerarlo pertinente, lo comunica a las personas gestionantes con el fin de que, si a bien lo tienen, realicen los ajustes y correcciones sugeridos por la referida dependencia del Poder Legislativo. Si las personas interesadas hacen variaciones, el texto es nuevamente enviado a análisis del referido departamento.

¹² Esta exigencia se desprende del artículo 195 inciso 8 de la Constitución Política y así lo ha desarrollado la jurisprudencia electoral en las resoluciones números **797-E9-2008**, **2202-E9-2008**, **3894-E9-2008**, **3280-E9-2011**, **4279-E9-2012** y **4902-E9-2013**. En igual sentido, la Sala Constitucional, en el fallo n.º **2014-18226**, estimó que esa interpretación del TSE -sobre las modificaciones parciales a la carta política- es conforme al derecho de la Constitución.

¹³ Esa revisión de vicios groseros y evidentes de constitucionalidad se asumió jurisprudencialmente, como puede constatarse en las resoluciones números **3280-E9-2011** y **8456-E9-2016**.

La experiencia muestra que no existe un número máximo de veces en las que el proyecto, luego de ser enmendado por las personas promoventes, es enviado a revaloración del Departamento de Servicios Técnicos. Para ilustrar este punto se tiene que la iniciativa tramitada en el expediente del TSE n.º 294-Z-2014 fue enviada en 4 ocasiones al mencionado departamento, mientras que en la petición diligenciada en el legajo n.º 291-S-2014 el asunto fue evaluado por la asesoría técnica del Parlamento en, al menos, cinco ocasiones (ver los “resultandos” de las resoluciones números **2034-E9-2016** y **2742-E9-2017**, respectivamente).

- Valoración sobre la formulación de la consulta de constitucionalidad: Recibido el informe de Servicios Técnicos y superado el intercambio entre los criterios de esa oficina y las enmiendas de la persona interesada, debe evaluarse si existen dudas de constitucionalidad; de haberlas, el TSE, a tenor de los artículos 6.d de la Ley de Regulación del Referéndum y 96.d de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, debe formular la consulta facultativa previa de constitucionalidad.

Es interesante hacer notar que la legislación obliga a la autoridad electoral no solo a fundamentar una eventual consulta de constitucionalidad; también, debe razonarse por qué no se plantea una interrogante al tribunal constitucional. Esa última exigencia pone en entredicho que, en el fondo, se trate de una consulta realmente facultativa; en apariencia, se refuerza la tesis según la cual el principio de presunción de constitucionalidad de las normas solo aplica a reglas formalmente promulgadas.

La obligatoriedad de motivar en ambos escenarios (ante consulta o cuando se prescinde de esta) podría abrir espacios de cuestionamiento al TSE respecto de su afinidad o antipatía con el proyecto en análisis. La autoridad electoral debe tomar posición acerca de si duda o no de la legitimidad del contenido de la iniciativa.

En otro orden de ideas, debe decirse que el momento procesal de la consulta, según la redacción expresa de la normativa, pareciera ser cuando el trámite vuelve del Departamento de Servicios Técnicos; no obstante, en la resolución n.º **4653-E9-2024**, el TSE entendió que podría adelantarse la consulta en ciertos escenarios y para dar seguridad jurídica a la población (principalmente cuando se tramita una iniciativa que genera gran discusión social sobre la legitimidad de algunas de las propuestas). En ese supuesto, basta acreditar que ya se ha enviado el expediente al departamento de repetida cita, aunque no se haya recibido el dictamen de esa instancia.

De cualquier modo, si se formula la consulta facultativa previa, la Sala Constitucional cuenta con un mes para emitir su opinión (ordinal 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

- Decisión sobre la autorización de firmas: Recibida la respuesta de la Sala Constitucional (cuyos alcances se comentarán en otro segmento) o habiéndose determinado que no hay dudas de constitucionalidad, el TSE debe decidir, con los insumos del expediente, si procede otorgar la autorización para que se inicie la recolección de firmas o si, más bien, debe ordenarse el archivo de las diligencias.

De determinarse que es dable que inicie el acopio de las rúbricas ciudadanas, el órgano electoral así lo dispondrá y en ese mismo acto ordenará a la Dirección General del Registro Electoral que prepare una plantilla para la recolección.

En resolución separada, se ordenará la publicación del proyecto de ley por enviar a referéndum en La Gaceta, momento a partir del cual no puede modificarse más el texto de la iniciativa (resoluciones números 3783-E9-2016 y 2224-E9-2020).

En este punto culmina la fase previa o preliminar y se procede de la siguiente forma:

- Aprobación de la plantilla: El Registro Electoral enviará al pleno de magistraturas electorales el diseño de la plantilla para que sea aprobada. De estar de acuerdo con la propuesta, el TSE validará la plantilla y la pondrá a disposición de las personas ciudadanas interesadas para que, en un dispositivo de almacenamiento, guarden el archivo y reproduzcan, por su cuenta, el número de formularios necesarios para recolectar las rúbricas del 5% del padrón nacional electoral (la cifra exacta de firmas se fija en la resolución que aprueba el formulario). Además, debe presentarse un plan de recolección en el que se indique, entre otros aspectos, quiénes custodiarán la documentación y en qué lugares se hará el acopio de firmas.

Una vez impresos los formularios, deberán aportarse para que una persona funcionaria de la autoridad electoral, con su firma y sello institucional les dé validez.

Por último, se entregarán los formularios visados a las personas interesadas para que, a partir de ese momento, inicien la recolección de firmas (cuentan con nueve meses, prorrogables por un mes adicional). Es dable apoyar la iniciativa mediante firma digital.

- Recepción de las firmas: Cuando las personas interesadas tengan las firmas, se entregarán los formularios al TSE para que se proceda a la revisión de autenticidad de las rúbricas; para ello, se tienen treinta días hábiles (ordinal 9 de la Ley de Regulación de Referéndum).

De comprobarse la validez de la cantidad de firmas mínima requerida, las magistraturas electorales convocarán a referéndum; la votación deberá llevarse a cabo “dentro de los tres meses siguientes” al llamamiento a las urnas (artículo 11 del citado cuerpo normativo).

- Declaratoria de resultados: Una vez efectuado el escrutinio definitivo de los votos y atendidas las eventuales demandas de nulidad, el TSE emitirá la declaratoria de resultados, en la que se dirá si se superó el umbral de participación requerido para que la consulta fuera vinculante. Si el proyecto de ley se hubiera aprobado en el plenario legislativo con mayoría calificada (lo cual se determinó en el informe de Servicios Técnicos), entonces debe acreditarse que fueron a votar al menos el 40% de las personas ciudadanas del citado padrón; pero si la iniciativa solo hubiera requerido mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, basta que haya participado el 30% de las personas integrantes de la lista de electores.

De ser vinculante el referéndum, se comunicará a los poderes Legislativo y Ejecutivo para la inmediata publicación de la nueva ley.

b. Legislativo

Se prepara un acuerdo legislativo en el que se exprese la voluntad de someter a referéndum un determinado proyecto de ley que se encuentre en la corriente legislativa o que, en su defecto, se presente en ese acto. Eso sí, la presentación de la propuesta debe hacerse en período de sesiones ordinarias.

Esa iniciativa de una o varias diputaciones se coloca en los primeros lugares del orden del día del plenario (usualmente en “asuntos del régimen interior”) y para su aprobación se requiere el voto favorable de mínimo 38 legisladores y legisladoras (numeral 12 de la Ley de Regulación del Referéndum).

De alcanzarse esa mayoría, la documentación pasa al TSE, institución que, antes de proceder a la convocatoria a referéndum, puede formular la consulta facultativa previa de constitucionalidad¹⁴.

c. Ejecutivo

La Presidencia de la República debe elaborar un decreto en el que externe su voluntad de someter a consulta ciudadana un proyecto de ley determinado (el cual debe adjuntarse al decreto). Esos documentos son enviados a la Asamblea Legislativa para que el plenario, en una única votación, decida si apoya o no el requerimiento presidencial. En este caso, como se adelantó, son necesarios 29 votos de personas parlamentarias (ordinal 13 de la Ley de Regulación del Referéndum).

No puede perderse de vista que, al ser un acto legislativo específico (aprobación o improbación del decreto presidencial), las personas legisladoras no tienen derecho de enmienda: debe votarse la versión presentada por la Presidencia. Todo cambio que se haga al texto supondría un vicio de procedimiento, en tanto se estaría desconociendo que la voluntad del mandatario de llevar a referéndum su propuesta y no otra. Puesto de otro modo, si el Congreso hiciera algún ajuste al proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, este debe ratificar su intención de que se consulte a la ciudadanía.

De verificarse el apoyo de la mayoría absoluta de representantes, se tendrá por perfeccionada la solicitud de convocatoria a referéndum mancomunada y, como ocurre con la modalidad legislativa, la gestión es enviada a la autoridad electoral que, como se ha dicho, podrá formular consulta facultativa previa de constitucionalidad.

¹⁴ Tómese en consideración que el numeral 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional otorga legitimación en vía consultiva al TSE cuando se trata de iniciativas referendarias que se tramiten “en cualquiera de sus modalidades”.

Un aspecto debatible es si la Presidencia de la República puede presentar el decreto en cualquier momento del calendario parlamentario. Algunos podrían hacer una lectura literal del inciso b del artículo 13 de la Ley de Regulación de Referéndum, según el cual una vez firmado tal documento deberá seguirse el trámite previsto en el numeral 12 de ese mismo cuerpo de normas; de aplicarse sin matización el precepto de reenvío, se concluiría que, entonces, el Poder Ejecutivo solo puede hacer este tipo de solicitudes durante las sesiones ordinarias (así lo señala expresamente el inciso b del ordinal 12).

Pese a esa posible lectura de la legislación, es lo cierto que resultaría ilógico que durante sesiones extraordinarias (en las que la Presidencia de la República fija la agenda del Congreso), se le vede -a quien tiene el monopolio del orden del día parlamentario- la posibilidad de instar un referéndum. Esa idea se desarrolló en la resolución n.º 977-E-2007 al indicarse:

La Constitución estipula que, en sesiones extraordinarias, la Asamblea Legislativa sólo podrá conocer aquellos asuntos para los cuales sea convocada por el Poder Ejecutivo; de ahí la improcedencia de debatir y pronunciarse durante ellas respecto de un referéndum que sea de iniciativa exclusiva de los diputados. En cambio, cuando tal iniciativa provenga inicialmente del Poder Ejecutivo, no existe obstáculo constitucional para conocerla en el seno parlamentario, puesto que es justamente un asunto de interés del Ejecutivo.

Se puede observar cómo la tramitación de un referéndum por iniciativa ciudadana es la más trabajosa; esa modalidad presenta dificultades adicionales como la ausencia de apoyos institucionales y económicos para que las personas interesadas promuevan sus gestiones.

En otro plano, como lo ha apuntado la literatura especializada (Alfaro, 2019 y Raventós, 2018), la composición actual del sistema de partidos y de la representación efectiva en la Asamblea Legislativa dificulta la consecución de las mayorías parlamentarias para la aprobación de iniciativas por las modalidades legislativa y ejecutiva. Cada vez con más frecuencia hay variaciones en la cantidad de fracciones en el Congreso y, dentro de estas, hay fragmentaciones, lo que complejiza los acuerdos y los consensos.

8. TEMAS RELEVANTES ACLARADOS JURISPRUDENCIALMENTE

No hay norma perfecta. Las leyes son un producto eminentemente político que, por esa razón, condensan acuerdos y transacciones entre los diversos actores; ciertamente, hay un componente de técnica legislativa que no puede obviarse, pero siempre la puesta en práctica de una nueva legislación evidencia oportunidades de mejora regulatoria y, a la vez, pone en relieve fenómenos que, a futuro, deberán ser abordados por el derecho. Incluso, la mayor parte de reglas requieren de un momento hermenéutico de esa acción por parte de quienes operan el marco jurídico que permita aplicar el enunciado abstracto a un caso concreto.

Si en términos generales eso es así, con más razón en lo que respecta al referéndum, instituto cuya regulación legal, como se ha repetido, fue producida en un contexto de inconstitucionalidad por omisión declarada, el cual aceleró las discusiones y los eventuales espacios de depuración y perfeccionamiento. ALTSE, en ese estado de cosas, le ha correspondido clarificar varias temáticas, algunas de las cuales se presentan a continuación.

- Principio proparticipación. Pauta hermenéutica que obliga a interpretar restrictivamente las limitaciones a la celebración de referéndums; por ejemplo, si la propuesta normativa contiene pautas vinculadas a temas excluidos, solo se rechaza la gestión si estas son el núcleo del proyecto de ley propuesto (resolución n.º 790-E-2007).
- La participación de las autoridades gubernamentales en los procesos de referéndum es posible. En Costa Rica, desde la Ley de Elecciones de 1927, las personas funcionarias de más alto rango de la institucionalidad pública tienen absolutamente prohibida la participación en actividades político-electorales (únicamente se les permite el voto el día de los comicios). No obstante, las magistraturas electorales aclararon que las personas funcionarias del Estado (independientemente de su cargo) pueden participar activamente en las campañas a favor o en contra del referéndum; incluso, es dable que firmen los formularios para promover la consulta (resolución n.º 1119-E-2007).
- Quienes integran los cuerpos de policía y los funcionarios electorales sí deben abstenerse de cualquier muestra de simpatía por alguna de las dos tendencias; o sea, para esas personas servidoras públicas hay prohibición absoluta de participación en el debate nacional que produzca del referéndum (resolución n.º 1119-E-2007).
- El uso de recursos públicos está prohibido. La autoridad electoral, en la resolución n.º 1617-E-2007 interpretó que:

dicha participación [referido a la participación de personas servidoras públicas], empero, debe ser acorde con las obligaciones funcionariales de cada servidor, lo que

incluye la prohibición de utilizar recursos públicos que, directa o indirectamente, favorezcan las campañas a favor o en contra del proyecto consultado; cada administración y, en el ámbito de su competencia, las Auditorías Internas deberán velar por el respeto riguroso de esta restricción, debiendo reportar a la Contraloría General de la República cualquier anomalía que pueda presentarse sobre el particular.

- Es posible la tramitación simultánea del mismo proyecto de ley por dos modalidades distintas de referéndum (resolución n.º 977-E-2007).
- La solicitud de autorización de recolección de firmas para someter a referéndum un proyecto de ley que está en la corriente legislativa no impide que el Poder Legislativo continúe con la discusión de la *lege ferenda*. Ese diligenciamiento solo se detiene con la convocatoria formal a la consulta (resolución n.º 977-E-2007).
- No es dable conjuntar en un mismo proyecto de ley que se quiere enviar a referéndum temas no relacionados entre sí; la inclusión de materias heterogéneas e inconexas -en una misma propuesta- afecta los derechos a la información y a la autodeterminación del votante (resolución n.º 8132-E9-2018).
- Los vicios de fondo señalados por la Sala Constitucional en un proyecto de ley que se tramite en la corriente legislativa y cuyo contenido sea similar al de una iniciativa que se esté conociendo en el TSE (como parte de una gestión para convocar a un referéndum), pueden ser tomados en consideración para no autorizar la consulta popular. En palabras del órgano electoral:

el Tribunal Supremo de Elecciones entiende que no puede declinar la revisión de constitucionalidad de las normas en una consulta popular cuando ya existe “viabilidad jurídica” para el proyecto, máxime cuando existe pronunciamiento de la Sala Constitucional en relación con proyectos de ley tramitados en la vía legislativa que guardan semejanzas notables con los que se siguen por la vía referendaria; lo contrario implicaría una actuación incoherente y violatoria de las normas que vinculan a este Tribunal. (resolución n.º 2742-E9-2017)

9. REFERÉNDUM EN CIFRAS

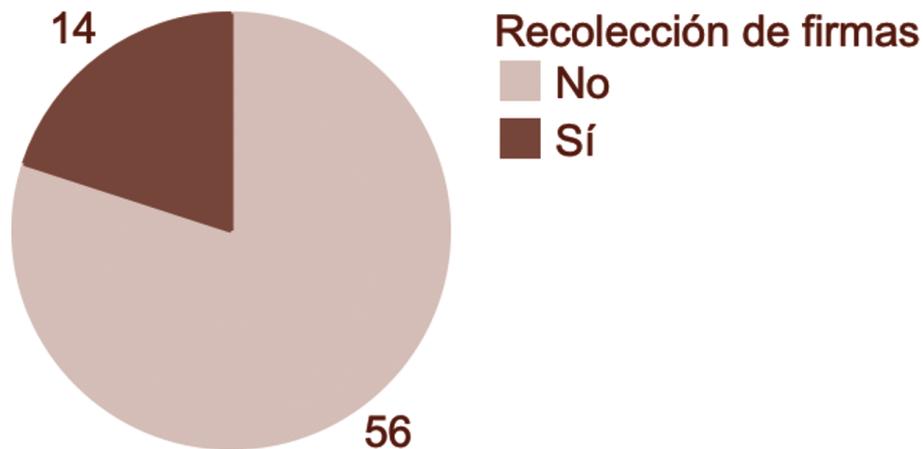
En casi dos décadas de la existencia del referéndum en nuestro país, el TSE ha diligenciado 70 solicitudes, la mayoría de ellas por iniciativa ciudadana. De esos trámites solo 1 ha llegado al final: en 2007, como es sabido, se realizó la consulta popular sobre la ley que ratificó el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Ese

evento consultivo se convocó a pedido de la Presidencia de la República y del Poder Legislativo (modalidad ejecutiva o mancomunada).

De otra parte, como puede observarse en el gráfico de la figura 1, solo en una quinta parte de las iniciativas referendarias la autoridad electoral aprobó la recolección de firmas.

Figura 1

Cantidad de gestiones en las que se autorizó la recolección de firmas, 2006-2024 (primer semestre)

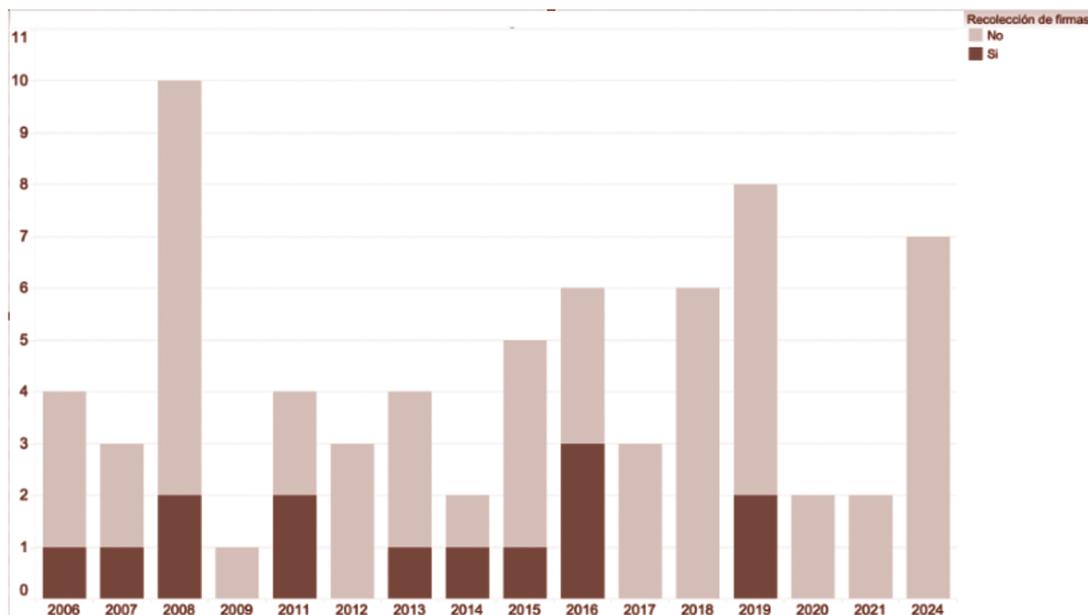


Nota. Elaboración con datos de la Oficina de Letrados del TSE.

Interesante hacer notar además que, en promedio, se emite una resolución de aprobación de recolección de firmas al año, según se detalla en la figura 2.

Figura 2

Cantidad de autorizaciones de recolección de firmas por año de resolución vs. cantidad de expedientes de referéndum ingresados



Nota. Elaboración con datos de la Oficina de Letrados del TSE

Importa destacar que la mayor parte de rechazos de las gestiones se debió a que las propuestas versaban sobre materias excluidas. Hay 4 iniciativas cuya recolección de firmas se autorizó, pero las personas gestionantes no han retirado los formularios o, en su defecto, no han cumplido con la presentación del plan de acopio de rúbricas.

10. REFERÉNDUM Y CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR EL TSE

Hasta 2021 existió una laguna en el ordenamiento jurídico acerca del control previo de constitucionalidad en las gestiones de referéndum, independientemente de la modalidad por la que se tramitaban. La reforma constitucional de 2003 y la Ley de Regulación del Referéndum fueron silentes en lo que respecta a este tema.

Pese a ello, el TSE, desde los albores del instituto, intentó que la Sala Constitucional revisara la correspondencia de las iniciativas con el parámetro de constitucionalidad; en 2007, se trató infructuosamente de instar la citada revisión previa del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Las magistraturas constitucionales estimaron que el TSE y el Departamento de Servicios Técnicos (como instancia coadyuvante en este tipo de procesos) carecían de legitimación para presentar consultas previas de constitucionalidad

(sentencia de la Sala Constitucional n.º **02159-2007**)¹⁵. Finalmente, la consulta se admitió cuando la presentó la Defensoría de los Habitantes¹⁶.

En otro trámite y habiéndose recolectado las firmas suficientes para convocar a un referéndum por iniciativa ciudadana (lo cual hacía que la gestión se entendiera perfeccionada), las magistraturas electorales formularon consulta facultativa previa de constitucionalidad para que el referido órgano de control analizara si la respectiva propuesta respetaba el derecho de la Constitución. Los promoventes pretendían modificar la Ley Orgánica del Ambiente con el fin de normar que toda política pública ambiental fuera puesta en conocimiento -de previo a su aprobación- de la Asociación de Campesinos por el Pulmón del Mundo.

En el fallo n.º **14051-2015**, el tribunal constitucional costarricense reiteró que el TSE no podía instar consultas facultativas y que correspondía a ese órgano electoral el determinar si la iniciativa reseñada en el párrafo anterior contrariaba o no el bloque de constitucionalidad. Valga decir que esa capacidad de hacer una suerte de control previo de constitucionalidad le fue reconocida a las magistraturas electorales desde el precedente de la Sala Constitucional n.º **2010-013313**.

Ese fue el estado jurídico de cosas hasta 2021. En ese año se aprobó una reforma a la Ley de la Jurisdicción Constitucional y a la Ley de Regulación del Referéndum para otorgar legitimación al TSE para presentar consultas facultativas previas de constitucionalidad en las gestiones de referéndum, independientemente de cuál sea su modalidad (iniciativa ciudadana, legislativa o ejecutiva). En la resolución n.º **4653-E9-2024**, las magistraturas electorales, por vez primera, formularon una consulta facultativa previa de constitucionalidad en la que invocaron las nuevas normas de legitimación (ese pronunciamiento, será reseñado en una sección posterior de este documento).

Habilitado legalmente el TSE para consultar, cabe preguntarse ¿cuáles son los alcances del control previo de constitucionalidad ante un proyecto de ley que se tramita por la vía referendaria? Si se siguen las máximas del trámite ordinario de aprobación de leyes, se tiene que la opinión de la Sala Constitucional vincula solo por aspectos de forma (procedimiento), pero el señalamiento de vicios de fondo no tendría esa vinculatoriedad. De hecho, el citado órgano de control, en la consulta facultativa previa del entonces proyecto de ley que pretendía dar legitimación consultiva al TSE, reiteró tal postura:

En esta consulta se pueden examinar posibles vicios de procedimiento (en cuyo caso el fallo de la Sala Constitucional es vinculante) o de fondo, respecto del proyecto objeto de la consulta. Se le denomina consulta a priori o preventiva en razón del momento en que se realiza, sea, antes de la aprobación de la respectiva norma y por lo tanto, antes de integrarse al ordenamiento jurídico. Su finalidad es evitar que una norma inconstitucional (por forma

¹⁵ En este precedente llama la atención que la Sala Constitucional no aceptara la consulta pese a que esta, por tratarse de un proyecto vinculado a la eventual aprobación de un tratado internacional, era preceptiva.

¹⁶ Ver sentencia de la Sala Constitucional n.º **09469-2007**.

o fondo) llegue a formar parte del ordenamiento jurídico, así que su objetivo va dirigido a posibilitar que el Tribunal Constitucional vele por la pureza y calidad constitucional de las normas jurídicas y determine anticipadamente que una norma es contraria al bloque de constitucionalidad. En la consulta facultativa de constitucionalidad –como esta– lo que se persigue es que la Asamblea Legislativa, antes de decidir en forma definitiva sobre un proyecto de ley, cuente con la opinión de la Sala Constitucional acerca de la conformidad o no del texto del proyecto con la Constitución Política, así como de si en su tramitación se han observado las disposiciones requeridas por la carta fundamental. En síntesis, puede decirse que únicamente se trata de observaciones no vinculantes–con la excepción que hace la ley en caso de que se establezca la existencia de trámites inconstitucionales del proyecto consultado–tendientes a orientar al legislador en una determinada dirección o, incluso, a impulsarle a que siga la orientación que se indique –si se hizo alguna–” (pronunciamiento de la Sala Constitucional n.º 19794-2020).

Esa postura es, en apariencia, contraria a lo que habían sostenido las magistraturas Constitucionales en sus sentencias números **14051-2015** y **2010-013313**, puesto que en esos precedentes se resolvió que el TSE tiene competencias suficientes para hacer análisis previos de constitucionalidad y que, de gran trascendencia, tiene prohibido autorizar la recolección de firmas cuando se detecten vicios de tal naturaleza (pareciera que no es dable proseguir con el trámite si se identifican vicios de constitucionalidad por el fondo).

Ante ese panorama confuso, con posibilidad de argumentar jurídicamente tanto a favor como en contra de la vinculatoriedad de los señalamientos sobre vicios de fondo, corresponderá a la autoridad electoral –en su jurisprudencia– determinar si le obliga la opinión consultiva de la Sala Constitucional, cuando se pronuncia sobre eventuales inconstitucionalidades del contenido de la *lege ferenda*.

11. REFERÉNDUM Y CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR OTRAS INSTITUCIONES

A la luz de lo preceptuado en el artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, un grupo de más de 10 diputaciones enviaron a la Sala Constitucional una consulta facultativa previa sobre el proyecto de ley 24.364, Ley Jaguar para el Desarrollo de Costa Rica, que la Presidencia de la República solicitó –por la modalidad mancomunada– enviar a referéndum.

Por ajustada mayoría, el tribunal constitucional consideró que la legitimación para plantear este tipo de consultas, en la vía referendaria, solo la ostenta el TSE (sentencia n.º **17547-2024**); en consecuencia, se declararon inevaluables las interrogantes planteadas por las personas legisladoras. Sin embargo, días después, otro grupo de representantes populares presentaron una nueva consulta, con el argumento de que la gestión rechazada no estaba lo suficientemente fundamentada.

Quizás, esa insistencia se deba, en el plano político, a que el órgano de control se encontraba integrado -al momento de disponer el rechazo inicial- por dos magistraturas suplentes. La diferencia de 1 voto entre la postura de mayoría y la posición de minoría podría haber alentado ese nuevo intento.

En todo caso, al concluirse la redacción de este documento la segunda consulta legislativa sobre el llamado proyecto jaguar se mantenía en admisibilidad, al igual que el escrito presentado por la Contraloría General de la República (esa institución, también, formuló consulta entendiendo que la iniciativa n.º 24.364 diezma sus atribuciones, por lo que invocó, como base de su legitimación, el inciso c del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

12. CONSULTA DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO 24.364 FORMULADA POR EL TSE (RESOLUCIÓN N.º 4653-E9-2024)

El TSE estrenó la legitimación para plantear consultas facultativas previas de constitucionalidad enviando a la Sala Constitucional varias interrogantes en relación con el proyecto de ley 24.364 que, debe recordarse, dos ciudadanos pretenden llevar a referéndum. De esa gestión de órgano electoral deben destacarse los siguientes puntos:

- Forma de presentación. El numeral 6.d de la Ley de Regulación del Referéndum manda a que la consulta se haga “en resolución motivada”; ante ello, se optó por elaborar una resolución en la que la parte dispositiva fue la consulta.
- Aspectos procedimentales. Se incluye una consideración llamada “momento procesal en que se formula consulta”, en la que se explica que el asunto fue enviado al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (en cumplimiento del inciso c. del ordinal 6 antes citado) y que, pese a no haberse recibido el informe de esa dependencia, corresponde formular la consulta, en tanto el mencionado reparto del Parlamento solo puede pronunciarse sobre vicios formales, con lo que no aportará elementos que cambien el fondo del proyecto. Adicionalmente, en el auto de las 15:50 horas del 26 de junio de 2024 (dictado dentro del expediente n.º 205-2024), se explicita que es necesario lograr seguridad jurídica en un trámite que ha generado gran debate nacional.
- Aspectos de fondo. La consulta se plantea únicamente en relación con los ordinales 2 a 5 de la iniciativa, y se insiste en que la duda se afinca en una jurisprudencia constitucional de finales del siglo anterior que califica de ilegítima cualquier disminución de las competencias fiscalizadoras que actualmente ostenta la Contraloría General de la República. En concreto, se pide aclarar si la *lege ferenda* diezma o no las facultades del órgano contralor. El TSE no hace valoraciones sobre eventuales inconstitucionalidades de otros numerales por conexidad con los artículos sobre los que sí versa la consulta.

13. REFLEXIONES FINALES

En nuestro país solo se ha celebrado un referéndum en casi veinte años de existencia de ese instituto; esa baja incidencia podría hacer pensar que no hay elementos suficientes para evaluar el mecanismo. Empero, esa intuición queda descartada cuando se revisa la base de datos del TSE y se observa que, a la fecha, se han emitido 269 resoluciones que contienen el vocablo “referéndum”; esa cantidad, al prorratarla entre los dieciocho años de vigencia de la Ley 8492, implica que anualmente se dictan alrededor de 15 pronunciamientos vinculados con esta forma de participación ciudadana.

Al estudiar ese acervo jurisprudencial se concluye que las personas se interesan por requerir la autorización para recolectar firmas con el fin de someter a consulta popular temas que, en la mayoría de los casos, están excluidos del referéndum. Esa insistencia en tópicos específicos puede deberse a desconocimiento, pero en especial a un descontento ciudadano con ciertas reglas; por ejemplo, es frecuente que se intente modificar la legislación penal para aumentar las penas o para tipificar nuevas conductas. Esa pretensión normativa, que está vedada en la vía referendaria, podría ser un síntoma de una preocupación colectiva por la seguridad.

Corresponde a otras ramas de las ciencias sociales el determinar si esas hipótesis se confirman o se descartan; sin embargo, es claro que las personas se preocupan por transformar el ordenamiento jurídico en el sentido que consideran más conveniente a sus intereses y al interés colectivo. Esa aspiración y el carácter de derecho humano otorgado a la participación política han llevado a acuñar principios como el de proparticipación.

Pese a ello, la Sala Constitucional ha controlado, vía recurso de amparo, varias resoluciones de autorización de recolección de firmas emitidas por la autoridad electoral en varios expedientes; en apariencia, las magistraturas constitucionales tienen una visión más restrictiva de los asuntos que pueden tramitarse por esta vía. Esa situación, en lo general, da cuenta de un debate aún no concluido sobre si -el mecanismo de consulta en comentario- tiene naturaleza legislativa *sui generis* o carácter electoral.

Independientemente de la postura que se adopte es lo cierto que las fuentes escritas del derecho, en esta temática, son poco precisas y, por ello, han propiciado una profusa producción jurisprudencial. Esos lineamientos han permitido la tramitación cotidiana de las solicitudes que se han presentado; no obstante, una reforma integral a la Ley de Regulación del Referéndum es impostergable.

La conversación nacional sobre el proyecto n.º 24.364 evidenció vacíos importantes; uno de esos puntos es el aclarar si se debe utilizar un formulario de recolección de firmas por cada proyecto de ley que pretendan los poderes del Estado o las personas ciudadanías someter a consulta. La citada ley no ha sufrido cambios sustanciales desde su promulgación (únicamente de la consulta facultativa previa); incluso, hay normas de reenvío que refieren a reglas de la antigua legislación electoral que fueron derogadas con aprobación de la Ley 8765 en 2009, Código Electoral.

Este repaso es una invitación a adentrarse en el estudio del referéndum como forma de participación, al tiempo que pretende mostrar cómo el país necesita un profundo diálogo político acerca de qué queremos que sea -a futuro- ese instituto.

REFERENCIAS

Alfaro, R. (2019). *Divide y votarás*. Programa Estado de la Nación.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2024). Expediente legislativo n.º 24.364.

Código Electoral. Ley 8765 de 2009. 19 de agosto de 2009 (Costa Rica).

Código Municipal. Ley 7794 de 1998. 30 de abril de 1998 (Costa Rica).

Constitución Política de la República de Costa Rica. 8 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
<https://tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

Díaz, A. (2012) Prensa escrita costarricense ante el referéndum sobre uniones de personas del mismo sexo (2010). *Rupturas, Vol. 2 (2)*, 294-326. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4888189.pdf>

Esquivel, L. (2022) La configuración normativa del referéndum en América Latina. *Revista de Direito do Recife, Vol. 94(2)*. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ACADEMICA/article/download/256041/42847/217979>

Ley 8281. Reforma de los artículos 105, 123, primer párrafo del artículo 124, último párrafo del artículo 129, primer inciso del artículo 195 y adición a los artículos 102 y 195 de la Constitución Política (Ley de Referéndum). 28 de mayo de 2002. Publicada en La Gaceta n.º 118 del 20 de junio de 2002.

Ley 8492. Ley de Regulación del Referéndum. 9 de marzo de 2006. Publicada en La Gaceta n.º 67 del 4 de abril de 2006.

Negretto, G. L. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Raventós, C. (2018) *Mi corazón dice no. El movimiento de oposición al TLC en Costa Rica*. Ciska Raventós. San José: EUCR, 2018. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 44, 577-582.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 2004-11608; 20 de octubre de 2004.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 2007-2159; 16 de febrero de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 2007-9469; 3 de julio de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 2010-13313; 10 de agosto de 2010.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 2014-12474; 30 de julio de 2014.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 18226-2014; 4 de noviembre de 2014.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 2015-14051; 4 de setiembre de 2015.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 2019-13270; 17 de julio de 2019.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 2020-13316; 15 de julio de 2020.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia n.º 2024-17547; 21 de junio de 2024.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica. Acta de la sesión n.º 67-2024 de las diez horas del veinticinco de junio de dos mil veinticuatro.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 790-E-2007; 12 de abril de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 977-E-2007; 2 de mayo de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 1119-E-2007; 17 de mayo de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3251-E-2007; 20 de noviembre de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3521-E-2007; 21 de diciembre de 2007.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 797-E9-2008; 29 de febrero de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2199; 17 de junio de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2202-E9-2008; 19 de junio de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3894-E9-2008; 5 de noviembre de 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3280-E9-2011; 28 de junio de 2011.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 4279-E9-2012; 5 de junio de 2012.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3006-E9-2013; 25 de junio de 2013.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 4902-E9-2013; 8 de noviembre de 2013.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 4295-E9-2015; 10 de agosto de 2015.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2034-E9-2016; 17 de marzo de 2016.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 3783-E9-2016; 31 de mayo de 2016.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 8456-E9-2016; 23 de diciembre de 2016.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2742-E9-2017; 4 de mayo de 2017.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 8132-E9-2018; 21 de noviembre de 2018.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 8360-E7-2018; 28 de noviembre de 2018.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 8834-E9-2018; 13 de diciembre de 2018.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 7682-E9-2019; 1 de noviembre de 2019.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 1560-E9-2020; 2 de marzo de 2020.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2224-E9-2020; 16 de abril de 2020.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 2897-E9-2021; 9 de junio de 2021.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 1776-E9-2024; 26 de febrero de 2024.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Resolución n.º 4653-E9-2024; 26 de junio de 2024.



RESEÑAS
BIBLIOGRÁFICAS

RESEÑA Y COMENTARIO DE “AMPLIANDO LAS FRONTERAS DEL CONSTITUCIONALISMO DELIBERATIVO” DE IGNACIO GIUFFRÉ

Alejandro Guevara Arroyo *

https://doi.org/10.35242/RDE_2024_38_14

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 19 de febrero de 2024

Revisión, corrección y aprobación: 11 de julio de 2024.

Resumen: Se sintetiza y comenta un artículo reciente del filósofo y constitucionalista Ignacio Giuffré intitolado *Ampliando las fronteras del constitucionalismo deliberativo*. El artículo de Giuffré brinda un panorama claro e informado de la compleja discusión contemporánea en torno al lugar institucional de la deliberación en la comprensión de la Constitución y pautas que formula.

Palabras clave: Democracia / Constitución / Derecho constitucional / Interpretación constitucional.

Abstract: It is summarized and commented on a recent paper by the philosopher and constitutionalist Ignacio Giuffré entitled *Expanding the frontiers of deliberative constitutionalism*. Giuffré's paper provides a clear and informed overview of the complex contemporary discussion regarding the institutional place of deliberation in the understanding of the Constitution and the guidelines it formulates.

Key Words: Democracy / Constitution / Constitutional law / Constitutional interpretation.

* Costarricense, abogado, correo alejandroguevaraarroyo@ucr.ac.cr. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Magíster en Filosofía del Derecho y doctorando en Derecho, ambos por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica e integrante de la Asociación Costarricense de Filosofía del Derecho y Filosofía Práctica.

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente Ignacio Giuffré (2023) ha publicado el artículo “Ampliando las fronteras del constitucionalismo deliberativo” en la revista *Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*. Dicho texto ofrece un valioso panorama sobre las teorías constitucionales contemporáneas que dan respuesta a un problema clave. Este consiste, ante todo, en el lugar y forma legítima de la deliberación en lo que respecta a las decisiones autoritativas sobre el contenido normativo de las pautas constitucionales. En tal asunto tiene un espacio importante la conocida discusión sobre la legitimidad democrática del control judicial de constitucionalidad de las leyes democráticas (entre otras decisiones democráticas de derecho público)¹. Giuffré distingue entre cuatro teorías² del diálogo que dan respuesta a esta cuestión.

2. LA PROPUESTA TEÓRICO-RECONSTRUCTIVA DE GIUFFRÉ

La primera teoría que aborda la problemática en cuestión es la del diálogo intrajudicial. Esta engloba aquellas visiones que aceptan que para determinar con autoridad el contenido de las pautas constitucionales se requiere fundar dichas decisiones en razones. Sin embargo, sostienen que los partícipes idóneos de tal deliberación son una élite técnica: la de los juristas. Su particularidad es que la exigencia deliberativa queda satisfecha con la dinámica que se da dentro de cada tribunal.

Giuffré enlista diversas críticas que muestran las dificultades de dicha teoría para satisfacer el ideal de la deliberación democrática y dar una respuesta plausible a las objeciones demócratas contra el control judicial de constitucionalidad. Agregó que, en el caso de los tribunales constitucionales, muchas de estas críticas se agravan dado el volumen actual de trabajo que les es usual³.

¹ Entre las obras latinoamericanas importantes que abordan dicha discusión se encuentra Nino, 2003 y 2017; Gargarella, 2012 y 2021; Linares, 2008; Orunesu, 2012; Carbonell y García Jaramillo, 2010; Atria, 2016 y Alterio, 2021.

² Quizás resultaría preferible hablar de familias o direcciones teóricas, pues en no pocas ocasiones las propuestas que caen bajo cada una de las clasificaciones de Giuffré incorporan desacuerdos importantes aun en sus conceptos nucleares.

³ Por ejemplo, la poderosa Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica resuelve alrededor de 20 mil casos anualmente desde hace tiempo. Es más, para el año 2023 se reportó que por primera vez en su historia se han superado los 30 mil casos resueltos en el transcurso de un año. Es cierto que estas sentencias incluyen la resolución de recursos de *habeas corpus*, de amparo, consultas judiciales de constitucionalidad, consultas previas de constitucionalidad de leyes y acciones de inconstitucionalidad (ver: <https://delfino.cr/2024/01/sala-iv-rompio-record-de-casos-ingresados-y-resueltos-durante-2023>). Empero, aun concentrándose en este último subconjunto, la cantidad es considerable. Por ejemplo, para el 2020 el órgano reportó un total de 24 929 resoluciones. De estas, 22 713 fueron recursos de amparo, 1882 hábeas corpus, 309 acciones de inconstitucionalidad, 11 consultas judiciales de constitucionalidad, 13 consultas legislativas, 1 conflicto de competencia. Téngase en cuenta, además, que según el artículo 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, la interpretación constitucional que haga en cualquier resolución es vinculante para todos los otros órganos del Estado e, incluso, para la ciudadanía. ¿Qué tipo de deliberación interna puede esperarse en un órgano con este volumen de trabajo? ¿Vale la pena considerar que las figuras visibles (esto es los magistrados) son los integrantes reales de la deliberación judicial de ese órgano? Ciertamente, se requiere una reflexión más profunda sobre estas preguntas. Aun así, cabe sospechar que su respuesta resulta más bien escéptica sobre las virtudes y capacidades deliberativas del mentado tribunal. Los datos empíricos sobre la Sala Constitucional de Costa Rica los he obtenido del sitio oficial de la Sala Constitucional de Costa Rica (ver: <https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/component/content/article/72-comunicados/492-labor-de-la-sala-constitucional-en-2020-numero-de-asuntos-resueltos-supero-al-de-casos-ingresados?Itemid=437>).

La segunda teoría es la del diálogo transjudicial. Al igual que la anterior, entiende que la exigencia de dar razones en favor de una decisión sobre el contenido de la Constitución se satisface dentro del gremio de los juristas. Empero, en este caso, se amplía la clase de quienes participan en el diálogo para incluir varios órganos judiciales. La deliberación judicial relevante puede tomar una forma vertical (entre órganos judiciales de diversas jerarquías autoritativas), horizontal (entre órganos judiciales de igual jerarquía autoritativa; por ejemplo, cortes constitucionales de distintos países) o mixta.

Se trata, obviamente, de una visión constitucional juristocrática, en tanto el espacio relevante de deliberación es eminentemente juricista⁴. Tras enlistar sendas críticas, Giuffré apunta que esta dirección tampoco logra dar cuenta del ideal de la democracia deliberativa ni de las objeciones demócratas al control judicial de constitucionalidad.

La tercera teoría se denomina diálogo interinstitucional. Se trata de las conocidas propuestas del constitucionalismo dialógico. Notablemente, esta dirección rompe con el monopolio juricista de la comprensión constitucional. Para ella, resulta necesario quitar a los órganos judiciales la última palabra sobre lo constitucional. Esta teoría queda satisfecha con la inclusión en el diálogo de actores institucionales de las ramas políticas del gobierno.

Estas propuestas logran dar una respuesta a la objeción democrática al control judicial de constitucionalidad, pueden aun así tomar formas bastante elitistas. En otras palabras, pueden ser poco inclusivas democráticamente y, por ello, no satisfacer adecuadamente el ideal denso de la democracia deliberativa.

La cuarta alternativa es la que Giuffré denomina diálogo inclusivo. Engloba todas aquellas propuestas teóricas que, además de excluir la juristocracia sobre la comprensión constitucional e incluir la participación deliberativa de las ramas políticas del poder, da espacio (de diversas formas) a la ciudadanía misma para que determine el contenido normativo de las pautas constitucionales.

Como integrantes de esta dirección, Giuffré menciona las propuestas de Forst (2014), Bello Hutt (2017 y 2018), Lafont (2020), Gargarella (2021) y el fundamental Habermas (2008), entre otros (cabe agregar propuestas latinoamericanas como las desarrolladas por Linares [2017], Inarra [2023] y el propio Giuffré).

⁴ Juricista no es un término que Giuffré utilice. Se trata de un neologismo con el cual aludo a la característica de cierto ámbito social o institucional de ser constituido e integrado por las prácticas normativas del gremio de los juristas (en sentido muy amplio: jueces, litigantes, jurisconsultos...). Se sabe, por supuesto, que ya han existido modelos constitucionales en los cuales la comprensión normativa de lo constitucional no recae ni prioritaria ni exclusivamente sobre instituciones juricistas; por ejemplo, las explicaciones históricas presentadas por Kramer (2011).

Esta teoría constitucional es la que presenta un modelo compatible con un ideal denso de democracia deliberativa. Además, según esta perspectiva, los tribunales constitucionales y otros órganos judiciales tienen un lugar democráticamente legítimo en la determinación del contenido normativo de las pautas constitucionales. La clave es que no se trata de un lugar constitucionalmente exclusivo ni privilegiado.

3. COMENTARIO

Quiero remarcar que para determinar si un cierto modelo constitucional sostiene un ideal denso de democracia (como lo es el deliberativo), resulta necesario considerar cómo se traduce dicho ideal en *instituciones constitucionales* (en la sala de máquinas del poder, para utilizar la conocida expresión de Gargarella -ver su obra 2014-).

Consecuentemente, para distinguir entre modelos democráticos y modelos juristocráticos sobre la comprensión normativa de los principios y cláusulas constitucionales, resulta imprescindible localizar el lugar institucional que la propuesta en consideración da a los órganos judiciales y, en especial, a los tribunales constitucionales y altas cortes. En específico, ha de revisarse la autoridad final o última palabra que el modelo atribuye a dichos órganos en la determinación de tres respetos:

- a) La constitucionalidad de las decisiones gubernativas (en especial, legislativas);
- b) el sentido normativo de las cláusulas constitucionales, cuáles son las pautas constitucionales que integran un orden constitucional dado y cómo se ponderan y jerarquizan entre sí; y
- c) la clase de los criterios por medio de los cuales se establece el contenido normativo de dichas pautas constitucionales, su ponderación y jerarquía⁵.

Siguiendo a Waldron (2018), se puede denominar control judicial de constitucionalidad fuerte a la forma de control que posee la última palabra en el sentido (a). Por su parte, si un órgano acumula la última palabra sobre los otros dos niveles, propongo que podría denominarse un control judicial de constitucionalidad *fortísimo*.

⁵ La característica (a) es propia de los modelos con control judicial fuerte, según la terminología de Waldron, 2018, pp. 128-132. Por su parte, (b) es lo que Niembro-Ortega denomina supremacía interpretativa (Niembro, 2021, p. 47). Sin embargo, esta última faceta ha de distinguirse de lo aludido por (c).

En este sentido, entiendo que ningún modelo que establezca institucionalmente un control judicial fortísimo es compatible con el ideal denso de la democracia deliberativa. Para plantearlo en pocas palabras, el peligro es que la práctica de comprensión constitucional llevada adelante por el control judicial fortísimo (y las instituciones que se le asocian) tienda a disolver las condiciones institucionales que sostienen otras maneras de comprensión *no juricista* de lo constitucional. Notablemente, esta situación afectaría una de las facetas clave de todo modelo constitucional democrático denso: el lugar constitucional que ahí ha de tener la comprensión político-ciudadana sobre el sentido normativo de los asuntos fundamentales que le atañen. Dichos asuntos incluyen, por supuesto, las pautas constitucionales.

El peligro en cuestión es real. Como dice Loughlin:

Diverting these issues to a forum that is relatively remote, unaccountable, costly, and operates on the principal of individual complaint, [juristocratic] constitutionalism pushes ever more political issues into an institution that is insulated from the cut and thrust of ordinary life. Elsewhere, [...] the political struggle is often long, intense, incremental, and the product of accommodation and compromise, but its consequences have at least been thrashed out in accountable institutions. By signaling that the people should turn to the forum of [constitutional-legal] principles to deliver social change, aspirational [and juristocratic] constitutionalism carries the danger of draining the lifeblood from democracy, not just as a system of collective decision-making but, perhaps more importantly, as a way of life. (2022, p. 168)

Y más agrega: "As political movements are replaced by legal strategies and collective will formation made subservient to rights arguments, regimes become depoliticized by the individuation of claims" (Loughlin, 2022, p. 177).

Si esto es así, me parece que es inconsistente sostener modelos teóricos que dicen defender ideales democráticos densos, pero preservan una rampante juristocracia sobre la comprensión constitucional. Cualquiera que sea la verdad sobre este asunto, lo cierto es que el artículo de Giuffré brinda un aporte importante para clarificar el complejo panorama teórico de la discusión contemporánea sobre el constitucionalismo democrático deliberativo.

REFERENCIAS

- Alterio, A. M. (2021). *Entre lo neo y lo nuevo del constitucionalismo latinoamericano*. Tirant Lo Blanch.
- Atria, F. (2016). *La forma del derecho*. Marcial Pons.
- Bello Hutt, D. (2017). Against judicial supremacy in constitutional interpretation. *Revus*, 31, 1-20. DOI 10.4000/revus.3659
- Bello Hutt, D. (2018). Measuring popular and judicial deliberation: A critical comparison. *International Journal of Constitutional Law*, 16(4), 1121-1147. DOI 10.1093/icon/moy085
- Carbonell M. y García, L. (eds). (2010) *El canon neoconstitucional*. Universidad Externado.
- Forst, R. (2014). *Justification and critique: towards a critical theory of politics*. Polity Press.
- Gargarella, R. (2012). *La justicia frente al gobierno, sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz.
- Gargarella, R. (2021). *El derecho como una conversación entre iguales, qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran –por fin– al diálogo ciudadano*. Siglo XXI.
- Giuffré, I. C. (2023). Ampliando las fronteras del constitucionalismo deliberativo: Del diálogo judicial al diálogo inclusivo. *Revus* [en línea], (50). <http://journals.openedition.org/revus/9793>
- Habermas, J. (2008). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (4.ª ed.). Trotta.

- Inarra, L. (2023). *Los jurados constitucionales como modelo democrático abierto y deliberativo de control de constitucionalidad*. En D. Gomes y G. Scivoletto (comps.), *América Latina y teoría social, ensayos plurales* (pp. 49-80). Dialéctica.
- Kramer, L. (2011). *Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad*. Marcial Pons.
- Lafont, C. (2020). *Democracy without shortcuts: A participatory conception of deliberative democracy*. Oxford University Press. DOI 10.1111/1467-8675.12432
- Linares, S. (2008). *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Marcial Pons.
- Linares, S. (2017). *Democracia participativa epistémica*. Marcial Pons.
- Loughlin, M. (2022). *Against constitutionalism*. Harvard University Press.
- Niembro Ortega, R. (2019). *La justicia constitucional de la democracia deliberativa*. Marcial Pons.
- Nino, C. S. (2003). *La constitución de la democracia deliberativa* (R. Saba, Trad.). Gedisa.
- Nino, C. S. (2017). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Astrea.
- Orunesu, C. (2012). *Positivism jurídico y sistemas constitucionales*. Marcial Pons.
- Waldron, J. (2018). *Contra el gobierno de los jueces, ventajas y desventajas de tomar decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales* (F. Gaxiola, L. García Jaramillo y S. Virgüez Ruiz, Trads.). Siglo Veintiuno.



Revista Mundo Electoral
Año 17, n.º 49, abril 2024
Panamá: Tribunal Electoral

En esta ocasión la revista es inaugurada con el artículo titulado “Medidas de incentivo a la participación ciudadana como atribución de la justicia electoral paraguaya” de César Emilio Rossel, presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay. El texto constituye un resumen de la denodada labor que ha cumplido la justicia electoral paraguaya en los últimos años, y exalta el afán de fomentar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en las votaciones. A su vez presenta una serie de estrategias elegidas para preservar los valores supremos en los regímenes democráticos.

Andrés Tagle Domínguez, presidente del Servicio Electoral de Chile, presenta “Desafíos del ciclo electoral 2020-2023 para el Servicio Electoral de Chile”, donde muestra de forma resumida las 21 elecciones que en 10 procesos electorales organizó el Servicio Electoral; además, esboza los desafíos presentados por la pandemia COVID-19 y los cambios legales que reestructuraron temas como el acceso al sufragio o la geografía electoral. Concluye con el detalle del camino hacia la celebración del centenario del organismo electoral en el año 2025.

El tercer artículo se intitula “Análisis de los resultados obtenidos por Panamá en diferentes índices democráticos: la respuesta de la ciudadanía” del investigador académico en el Tribunal Electoral de Panamá, Julio César Pérez Martínez. La obra constituye un estado situacional de la democracia de Panamá a través de la descripción de la calificación que tuvo en cada índice de evaluación (índice de IDEA Internacional, World Justice Project, Barómetro de las Américas, índice de capacidad para combatir la corrupción, índice de calidad institucional, *Informe gobernanza, democracia y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Latinobarómetro, índice de desarrollo humano que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, índice de Gini del Banco Mundial, *Encuesta de ciudadanía y derechos* del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales e índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional).

A continuación, escribe la coordinadora de los debates presidenciales que organiza el Tribunal Electoral de Panamá, Manuela Cosme. Bajo el título “Panamá innova con jóvenes en debate presidencial” comenta el proceso de organización para celebrar el primer debate presidencial con formato “town hall” o de público participativo, en el que los jóvenes panameños tuvieron la oportunidad de formular preguntas directas a los candidatos presidenciales para la elección general del 5 de mayo de 2024.

El quinto artículo es elaborado por Manuel G. Carrillo, profesor en el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, intitulado “El papel de los observadores nacionales y visitantes extranjeros”, en el cual analiza el rol de la observación electoral como agente que contribuye a

fortalecer la credibilidad de las instituciones y de los procesos electorales. Para ello, reseña el proceso histórico de la inserción y consolidación de la observación electoral nacional e internacional en México.

“El imperio de la corrupción”, con este título Jorge Danilo Bravo Camarena, licenciado en Periodismo por la Universidad de Panamá, expone casos de corrupción en diferentes latitudes de América Latina para, posteriormente, centrarse en la realidad de Panamá y su impacto en las elecciones del 5 de mayo de 2024.

El séptimo artículo está escrito por Wilfredo Penco, presidente de la Corte Electoral de Uruguay. A partir del título “100 años de la Corte Electoral del Uruguay”, rinde homenaje a los cien años de la labor de dicha institución electoral uruguaya. El autor describe la historia jurídica, los cambios y permanencias, las singularidades y desafíos que ha tenido y tiene este organismo electoral.

Seguidamente, Salvador Romero Ballivián, doctor en Sociología Política por el Instituto de Estudios Políticos de París, redacta “Panorámica de las elecciones presidenciales 2023 en América Latina” en donde presenta las particularidades del período electoral presidencial de 2023 que inició en Paraguay y concluyó en Argentina, tras paradas en Guatemala y Ecuador. Para cumplir lo anterior, el autor aborda de manera descriptiva cada caso y presenta sus resultados.

Finaliza la sección de artículos con la obra de Abel Andrés Solís, asistente administrativo del Departamento de Investigación del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá, intitulada “Competitividad de la libre postulación: elecciones presidenciales 2019”. En el texto se analiza la competitividad de los candidatos de libre postulación (L/P) para presidente de la República de Panamá a fin de observar si la participación electoral incide sobre esta variable.

Termina esta edición de la revista con las secciones: Eventos (resumen de diferentes eventos); ¿Quién es quién? (pequeñas biografías de personajes); Electo tips (prohibición de usar IA en la campaña electoral de Brasil); Glosario (en esta ocasión analiza el término de transparencia) y Calendario electoral (resumen de las elecciones que se realizarán en el 2024).

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