

ISSN 1659-2808

NÚMERO

10

Revista **DERECHO ELECTORAL**

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
San José, Costa Rica



SEGUNDO
SEMESTRE
2010

DIRECTOR

Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR

Alejandro Bermúdez Mora

CONSEJO EDITORIAL

Luis Diego Brenes Villalobos (Coordinador)

Arlette Bolaños Barquero

Luis Bolaños Bolaños

Olivier López Jiménez

Mary Anne Mannix Arnold

Rocío Montero Solano

Juan Luis Rivera Sánchez

DISEÑO

Alex González González

DIAGRAMACIÓN

Imprenta Nacional

Dirección URL

www.tse.go.cr/revista/revista.htm

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

bibliotecatse@tse.go.cr

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

Directorio Latindex (Catálogo)

Biblioteca del TSE (Indexación)

Programa Mundial Divulgación de Investigación

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

342.07

R

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

v

ISSN 1659-2808

Semestral

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

SITSE

Para distribución y canje:
BIBLIOTECA DEL TSE



ÍNDICE

Presentación

Pág. 1

Autor invitado

Confianza en las Elecciones y el Rol del los Organismos Electorales en América Latina

Fernando Barrientos del Monte

Pág. 5

Aportes desde el TSE

Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 35

Efectos de la promulgación de la Ley N° 8765 en el proceso electoral

Héctor Fernández Masís

Pág. 45

Elecciones 2010: Transformaciones inconclusas del sistema de partidos en Costa Rica

Luis Diego Brenes Villalobos

Pág. 79

Las implicaciones de la era tecnológica en el derecho registral civil costarricense

Luis Bolaños Bolaños

Pág. 93

Colaboraciones externas

Génesis de las reglas electorales en Costa Rica. Desde la Colonia hasta 1838

José Andrés Díaz González

Pág. 111

La prohibición de publicar encuestas electorales como una limitación desproporcionada e ilegítima de la libertad de expresión e información en Costa Rica

Alejandro Fernández Sanabria

Pág. 131

Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad

Isabel Torres García

Pág. 165

La inclusión: mecanismo para dar contenido a los Derechos Humanos. El caso de Costa Rica

Arturo Fournier Facio

Pág. 183

Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada

Steffan Gómez Campos

Pág. 209

Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados

Enith Pinedo Bravo

Pág. 231

El Estado Autonómico y el procedimiento electoral en España:

Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha

María Martín Sánchez

Pág. 253

La consagración constitucional del Derecho de Sangre como fundamento principal de la ciudadanía neocaledonia

Olivier Gassiot

Pág. 267

Reseña bibliográfica

Libro Experiencia de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana

Coodinadores Ileana Aguilar y Daniel Zovatto

Pág. 305

Revista Mundo Electoral N.º 8

Tribunal Electoral de Panamá

Pág. 308

Anexos

Índice analítico del Código Electoral

Alejandro Bermúdez Mora

Pág. 313

PRESENTACIÓN

El décimo número de la Revista de Derecho Electoral aparece en un año de enorme trascendencia para la vida política costarricense, en el cual el Tribunal Supremo de Elecciones debe organizar dos procesos electorales: uno en febrero, para elegir Presidente de la República, diputados a la Asamblea Legislativa y regidores municipales, y otro en diciembre, para designar a los restantes funcionarios municipales de elección popular (alcaldes, síndicos, concejales de distrito e intendentes). La práctica del sufragio se comprende como fundamental en la vivencia democrática, pero a ella deben sumarse esfuerzos tendientes a una mayor inclusión del sistema. El presente número cuenta con varios trabajos ligados a la ampliación e inclusión de derechos electorales y políticos en el contexto democrático, tanto referidos al caso costarricense, como a otros países.

Como es habitual, la Revista abre con la sección *Autor Invitado*, que en esta oportunidad cuenta con el aporte del investigador Fernando Barrientos del Monte, sobre la “Confianza en las elecciones y el rol del los organismos electorales en América Latina”.

En la sección *Aportes desde el TSE* encontramos cuatro textos. El primero, corresponde a una conferencia impartida en Ecuador por el Magistrado Luis Antonio Sobrado González, titulada “Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos” y que se refiere al papel que la jurisprudencia electoral puede jugar respecto de la profundización de la vivencia democrática. Héctor Fernández Masís, Director General del Registro Electoral, explica las principales transformaciones introducidas por el nuevo Código Electoral en la gestión de elecciones, en su trabajo “Efectos de la promulgación de la Ley N° 8765 en el proceso electoral”. Luis Diego Brenes Villalobos, funcionario del TSE que actualmente realiza estudios doctorales en la Universidad de Salamanca, es autor del artículo “Elecciones 2010: Transformaciones inconclusas del sistema de partidos en Costa Rica”. Finalmente, Luis Antonio Bolaños Bolaños, Jefe de la Sección de Inscripciones, aporta un estudio sobre “Las implicaciones de la era tecnológica en el derecho registral civil costarricense”, que ilustra

la evolución que ha experimentado la práctica registral mediante la incorporación de las nuevas herramientas informáticas.

La sección *Colaboraciones externas* cuenta con el trabajo de José Andrés Díaz González quien, desde la perspectiva histórica, analiza la “Génesis de las reglas electorales en Costa Rica. Desde la Colonia hasta 1838”. Alejandro Fernández Sanabria es autor de un trabajo sobre “La prohibición de publicar encuestas electorales como una limitación desproporcionada e ilegítima de la libertad de expresión e información en Costa Rica”, en el cual toma posición respecto a uno de los temas de más amplia discusión en el Derecho Electoral contemporáneo, tanto dentro como fuera de nuestro país. Isabel Torres García aporta un estudio sobre los “Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”, que resulta muy oportuno pues las elecciones municipales de diciembre de 2010 constituirán la primera ocasión en que se aplique la paridad en Iberoamérica. Siempre ligado al tema de la ampliación de derechos en la convivencia democrática, Arturo Fournier Facio escribe sobre “La inclusión: mecanismo para dar contenido a los Derechos Humanos. El caso de Costa Rica”. Siguiendo con la línea de incorporar a la Revista estudios comparados y experiencias de legislación electoral extranjera, Steffan Gómez-Campos escribe sobre los “Mecanismos de democracia directa en América Latina: una revisión comparada”. A su vez, Enith Pinedo Bravo escribe sobre “Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados”, María Martín Sánchez sobre “El Estado Autónomo y el procedimiento electoral en España: Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha” y Olivier Gassiot se refiere a “La consagración constitucional del Derecho de Sangre como fundamento principal de la ciudadanía neocalledonia”.

En esta Revista se encuentran *Reseñas bibliográficas* del libro “Experiencia de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana”, trabajo coordinado por Ileana Aguilar y Daniel Zovatto, así como de la “Revista Mundo Electoral” N.º 8, publicada por el Tribunal Electoral de Panamá.

En los *Anexos* se incluye un “Índice Analítico del Código Electoral” elaborado por Alejandro Bermúdez Mora, Secretario del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual será de gran ayuda para los operadores jurídicos, así como para cualquier interesado en la legislación electoral.

San José, 20 de julio de 2010

La Dirección

Autor
INVITADO





Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina*

Fernando Barrientos del Monte**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 28 de diciembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 27 de abril de 2010.

Resumen: Para llevar a cabo procesos electorales eficaces en América Latina se ha privilegiado el modelo de gestión electoral encomendado a órganos especializados e independientes. ¿En qué medida éstos organismos generan confianza de los partidos –representados por sus élites parlamentarias- hacia las elecciones? En este artículo se analizan los organismos electorales (OE) en once países de la región, se propone una tipología de los OE con base en la nominación y composición de sus miembros, así como un índice de independencia respecto del Parlamento y se explora en qué medida generan la indicada confianza de las élites parlamentarias hacia las elecciones.

Palabras claves: Organismos electorales / Tribunales electorales / Independencia / Deslinde de competencias / Conflicto de competencia / Parlamento / Confianza / Transparencia.

Abstract: In order to perform effective electoral processes in Latin America the model of electoral management entrusted to independent specialized bodies has been privileged. To what extent these organisms generate confidence among parties -represented by their parliamentary elites- towards elections? This article analyzes the electoral management bodies (OE, for its Spanish Acronym) in eleven countries in the region, proposes a typology of the OE based on the nomination and composition of its members, as well as an independence index respect Parliament and explores to what extent they generate the aforementioned confidence within the parliamentary elites towards elections.

Key words: Electoral bodies / Electoral Tribunals / Independence / Delimitation of powers/ Conflict of competences / Parliament / Confidence / Transparency

* Este texto es parte de los resultados de una estancia de investigación en la Universidad de Salamanca presentados en el mes de Noviembre de 2008 en el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la misma universidad. Una versión anterior se presentó en el II Congreso Internacional de Estudios Electorales en Octubre de 2009 en Salamanca, España. El autor agradece el apoyo de los profesores Manuel Alcántara y Araceli Mateos para la realización de esta investigación, y las observaciones de Diego Brenes Villalobos.

** Candidato a Doctor en Ciencia Política por el *Istituto Italiano di Scienze Umane* de Florencia.

En las legislaciones sobre financiación de la política, abundan las normas prohibitivas. Todas ellas cumplen sin duda un papel importante, pero la experiencia muestra que son también importantes los mecanismos de transparencia; y que la sola proliferación de restricciones y prohibiciones de difícil control es poco realista y bastante insuficiente. Hay una tendencia irrefrenable al fetichismo legal, esa creencia de que cada problema se soluciona con una ley. Estas acciones suelen crear una sensación pasajera de que el asunto ha sido controlado, pero sabemos que los problemas de la financiación de la política ordinariamente resisten y se acomodan a los cambios legales.

La dirección del esfuerzo debe ir a la búsqueda de transparencia, la generación de incentivos hacia la misma y la pedagogía que le dé relieve a estas materias. No basta trabajar en el campo de la ley (aunque es un instrumento fundamental) sino que se deben atacar las raíces culturales de los comportamientos.

La transparencia en el financiamiento es clave para el mejoramiento de la calidad de la democracia. Hay un riesgo escalonado: plutocracia, dinero como protagonista de la política pública (aún dinero “bueno”), corrupción administrativa, dinero negro (narcotráfico), narcodemocracia. Este escalonamiento ostenta diversos grados en los diferentes países de la Región latinoamericana, pero es una realidad tangible.

I. AÚN EL DINERO BUENO GENERA PROBLEMAS

Una segunda cara de esta compleja situación: ahora hay que tomar en consideración el influjo de dineros legítimos en la política, algo que sólo tangencialmente se ha estudiado. El efecto de tales aportes coloca un signo de interrogación sobre la manera cómo las donaciones inciden en la formulación de políticas públicas.

Es en ese contexto en el que la Universidad de Estocolmo -Departamento de Criminología-, bajo la dirección de la profesora Nubia Evertsson, y con el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional, realizó una encuesta con empresarios (donantes y no-donantes) colombianos, cuyos resultados confirman un hecho que puede ser común a una variedad de países: que las donaciones a las campañas se hacen, en muchas ocasiones, a la espera de obtener decisiones favorables de los ciudadanos elegidos, y que, por tanto, hay una relación de proximidad importante entre tales donaciones y algunos procesos de corrupción política. Paso entonces a reseñar algunos de los principales hallazgos del estudio.¹

1 Evertsson, Nubia. *Informe de la Encuesta sobre la financiación de las campañas electorales y la corrupción política en Colombia*. Departamento de Criminología. Universidad de Estocolmo. 2009.

A. Muestra estadística y características del estudio

La muestra del estudio corresponde a empresas colombianas, tanto donantes como no-donantes, en las que no exista participación del gobierno y que tengan sede en cinco de las principales ciudades del país. Se hizo un interrogatorio de contacto para garantizar el perfil del encuestado, luego se evaluó el cuestionario principal en talleres en los que participaron la propia Universidad de Estocolmo y luego, en Colombia, Transparencia por Colombia, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, Consejo Nacional Electoral y el Proyecto PNUD/IDEA.

Durante los meses de abril y julio de 2009 se realizó un total de 302 encuestas, las cuales fueron luego sometidas a un proceso de depuración para descubrir reticencias y falsedades. A la muestra ingresaron empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas. Fueron encuestados funcionarios que ocupaban cargos de alta dirección.

B. Incidencia, políticas institucionales y motivos para hacer donaciones

El estudio reveló que las firmas encuestadas entregan aportes principalmente a los candidatos a corporaciones municipales, así: 27.8% a candidatos a alcalde y 23.3% a concejos municipales. La incidencia de las demás donaciones es menor: 12.5% a campañas presidenciales, 10.2% a Senado y 10.2% a Cámara de Representantes (Cámara Baja).

El 54.9% de los encuestados manifestó entregar apoyo en especie (publicidad, transporte, comida) mientras que sólo un 37% contestó que entrega dinero.

En el 59.6% de las respuestas, las donaciones no superan los cinco millones de pesos (US \$2500). Sólo un 5.5% entregó sumas superiores a 100 millones de pesos (US \$ 50.000).

Se observa que la ideología o la identificación programática no es el factor principal para acceder a las donaciones. En los cuerpos colegiados, los empresarios apoyan a más de un candidato: 29.4% a más de un Representante a la Cámara y 20% a más de un Senador. A su vez, 9.5% apoya a más de un candidato a la presidencia y 12.5% a más de un candidato a la alcaldía.

Sólo un 22.9% de los encuestados tiene una política empresarial institucional para la entrega de donaciones. Únicamente el 59.6% lleva registros contables de los aportes y sólo un 51.4% verifica que el receptor haya registrado debidamente la donación ante la autoridad electoral. Las donaciones generalmente se deciden *ad hoc*, en cada caso. El 40% entrega donaciones a candidatos que tienen la misma línea política de la junta directiva y otro 40% a candidatos que tienen una conexión personal con los directivos o propietarios de la compañía. El 12% apoya a los que consideran candidatos honorables y 8% a los que van encabezando las encuestas.

En cuanto a las motivaciones concretas, 38.4% de los encuestados aducen que sus empresas entregan donaciones porque buscan apoyar a sus familiares o amigos; 15.8% porque esperan recibir algo a cambio y 16.4% porque apoyar las campañas hace parte de su responsabilidad social.

C. *Te doy para que me des*

El 15.8%, como se dijo, espera alguna retribución de los elegidos. Al 10.1% le ofrecieron beneficios y, de éste, al 45.5% se les prometió la celebración de contratos estatales y al 36.4% el nombramiento de un familiar o alguien cercano a un cargo público. Al 72.7% de las organizaciones que se les prometió alguna retribución, se les indicó también cómo obtener lo prometido. Al 50% se le dijo que debían entrar en contacto con la persona que recibió la donación y al otro 50% que buscara a un miembro de alto nivel de la campaña. El 87.5% de las personas de enlace fueron contactadas pero sólo el 50% manifestó haber recibido las compensaciones ofrecidas. Luego, a un nivel alto de expectativa sobre ventajas particulares, se suma un claro incumplimiento de los elegidos.

Con relación al nivel de influencia sobre la legislación general mediante apoyos a las campañas, las respuestas fueron las siguientes. En cuanto a los alcaldes, 49.5% de los encuestados cree que la influencia alcanzada puede ser mucha o moderada. El 19.3% cree que es poca o ninguna. En cuanto al Presidente de la República, un 43.1% dice que la influencia puede ser mucha o moderada, mientras el 33.9% afirma que poca o ninguna.

Por sectores empresariales, se observa que para los encuestados los contratistas estatales, las multinacionales y los grandes grupos empresariales son los que derivan la mayor influencia de las donaciones: 81.1%, 84.2% y 90.7% respectivamente.

D. Financiación y corrupción

“El 94.4% de las empresas encuestadas manifiesta estar de acuerdo con la afirmación de que las donaciones a las campañas políticas son una práctica de corrupción. Al indagar comparativamente algunas formas de corrupción se encontró que para los encuestados, el hecho de retribuir o solicitar compensaciones a los donantes de las campañas políticas es la práctica que ocurre con mayor frecuencia entre los funcionarios electos en cargos ejecutivos (43.6%) y legislativo (32.2%)”. También se puede concluir que hay una “marcada tendencia a creer que [las donaciones] son usadas por las firmas para obtener beneficios particulares de los líderes políticos a quienes ellos apoyan (65.1%) y que además estas generan compromisos (71.2%) entre las partes involucradas”.²

Y, por fin, el 45.8% manifestó estar de acuerdo en forma parcial o total con la afirmación de que las donaciones a las campañas electorales corresponden a una forma de soborno. Para el 96% es mejor entregar donaciones electorales que ofrecer sobornos.

E. Conclusiones

Del estudio citado, se desprenden las siguientes conclusiones:

- Un porcentaje muy alto de la financiación privada va a elecciones locales, lo cual es un hallazgo frente a percepciones anteriores.
- La proporción de donaciones en especie es muy alta.
- De igual modo, el problema de la financiación ilegal no se presenta únicamente en las grandes ciudades.
- El número de donaciones pequeñas es mayor que lo percibido con anterioridad. Es equivocada la impresión anterior de que sólo grandes grupos hacían aportes, aunque el monto global aportado por éstos es la porción más grande.
- Colombia ha logrado éxito en el control de la financiación de las elecciones presidenciales; sigue luchando en relación con el Congreso. Pero ahora vemos que hay todo un territorio inexplorado en otras elecciones.
- Ese territorio inexplorado es preocupante, porque está configurado precisamente por las elecciones más difíciles de controlar. En efecto, tanto el nivel local, sobre todo en municipios alejados, como las donaciones en especie y la dispersión de donaciones, constituyen un verdadero desafío a la hora de someterlas a revisión y control.
- Sabemos que todo esfuerzo en esta materia será siempre inconcluso. Pero Colombia con estos descubrimientos, debe refinar y ampliar significativamente sus instituciones y procedimientos.
- Se detectaron varios casos de violaciones legales. En primer lugar, al momento de la

2 Op. Cit. Págs. 18 y 19.

encuesta, las donaciones a campañas presidenciales estaban prohibidas. No obstante, como se vio, 12.5% de los encuestados las llevó a cabo. De igual modo, aunque la ley exige que los aportes sean aprobados por la junta directiva/asamblea, en el 20% de los casos fueron las cabezas de las empresas quienes tomaron la decisión, muchas veces haciendo donaciones aparentemente a título personal aunque con dineros de la organización.

- Frente a todo este preocupante panorama, se observa un cumplimiento muy débil de la ley y unas instituciones electorales sin mayor capacidad real de control.

La Transparencia del financiamiento colabora con lo siguiente:

1. Mejora la calidad de la información elector/ciudadano.
2. Descubre vinculación entre políticos y sectores de interés.
3. Genera incentivos para descubrir redes de corrupción.
4. O al menos dificulta la corrupción.
5. Genera incentivos para el control de unos partidos/candidatos a otros.
6. Brinda información para valorar los propósitos en las decisiones públicas.

II. FASES HISTÓRICAS

En una primera etapa se acudió a la rendición de cuentas, pero los escándalos sucesivos mostraron que esto no bastaba. En los años noventas se acuñó y profundizó un esquema de divulgación de la información.

El siguiente paso fue la utilización de fuentes alternativas de información. Ingresan las ONGs, prensa y demás medios de comunicación y las organizaciones ciudadanas.

A. *Rendición de cuentas*

- *¿Qué se debe reportar?* Tanto los aportes públicos como los privados. Esta fuente bifronte permite contrastar las cifras y valorar la exactitud de las mismas. Lo privado debe ser reportado en forma exhaustiva porque normalmente no hay donde conseguirlo. La única fuente suele ser la propia rendición de cuentas, a diferencia de lo que ocurre con los dineros públicos.
Una fórmula que merece estudio es la creación de ventajas fiscales para incentivar revelación de datos.
- Información *sobre aportantes es relevante*. Esto tiene mayor importancia cuando hay límites a aportes privados. Exigen reporte detallado del nombre de los aportantes en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua,



Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

- *Donaciones anónimas:* Se plantea el tema de las colectas públicas y el de topes mínimos de reporte. Esto se presta para eludir la ley. Pero la fijación de un monto mínimo impide que la abundancia de datos ahogue las acciones de control. Se prohíben donaciones anónimas en: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras (salvo colectas populares), México (salvo colectas en mítines), Nicaragua (salvo colectas populares), Panamá, Paraguay, Perú (con monto mínimo) y Venezuela.
- *Aportes en especie.* Es un serio problema, sobre todo en medios de comunicación, encuestas, etc. Es importante establecer o refinar los métodos de valoración de los aportes en especie. En cuanto a tarifas de avisos publicitarios, en México los medios deben anunciar anticipadamente cuál va a ser el valor de las mismas.
- *Deben registrarse no solo ingresos, sino también los gastos.* Esto ayuda a verificar veracidad. Además, en algunos países hay límite de gastos y especificación de rubros en que pueden invertirse los dineros, sobre todo públicos. Exigen detallar los proveedores de bienes y servicios: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Paraguay. Sólo requieren información agregada Nicaragua y Perú.
- *Lo importante es la infraestructura del órgano de control.* En Perú en el año 2002 se obligó a los candidatos a rendir cuentas. Esto involucró más de 100.000 informes que colapsaron el órgano de control. Y en Estados Unidos "...las leyes que exigen revelar cuentas generan más información de la que puede ser manejada por los medios de comunicación o los electores. El volumen de los informes financieros recopilados por la Comisión Federal de Elecciones está generando una creciente presión..." (Larry Sabato en *Dinero y contienda...*pg. 81).
- *Uniformidad de la información.* En el 89% de países latinoamericanos (con excepción de Salvador y Uruguay), hay normas sobre rendición de cuentas. En Guatemala sólo sobre el financiamiento público. (*Tratado de derecho electoral...*Zovatto, 2007). La puesta en vigor de balances-tipo es necesaria, pero no suficiente. Sin ellos, la información es dispersa y difícilmente comparable.
- *Información detallada vs. información agregada.* Depende del uso. Esta última es útil para el gran público, pero es recomendable que esté acompañada de la posibilidad de ir al detalle.
- *¿Quién debe rendir cuentas?* Se debe involucrar a todos los actores: Partidos, candidatos, financiación pública, medios (tarifas), fundaciones y ONGs que canalizan recursos. Pese a que las elecciones son candidato-céntricas, solo un tercio de los países obligan a

los candidatos a rendir cuentas.

Lo más grave son las tesorerías separadas de las campañas (a título de fundaciones, sociedades de amigos, etc.) que reciben dineros paralelamente a los partidos. El ex Canciller Helmut Kohl ocultó en Alemania aportaciones por 12 millones de marcos que fueron canalizadas por tesorerías paralelas.

Varias legislaciones, siguiendo los pasos de Gran Bretaña, introdujeron el concepto de “agente”: todo el que maneje fondos para la política (*mandataire* en Francia) y en Estados Unidos los *Political Action Comitte* (PAC). Deben inscribirse ante la autoridad y cumplir ciertos formalismos. Pero la clave es que haya incentivos tributarios. Aún así, hay mucha recolección de fondos locales sin control (*Dinero y contienda...*Nassmacher).

En segundo lugar, el voto preferente contribuye a la dispersión de ingresos. De donde se deduce que el sistema electoral tiene influencia en esta materia.

- *Cuenta única y tesorero único.* Esto evita diluir responsabilidad, pero su lado negativo es que también sirve de excusa porque muchas veces los candidatos se refugian en el tesorero para eludir sus propias responsabilidades. “A mis espaldas” es la respuesta típica de muchos candidatos. Vargas Llosa dijo que ordenó a su campaña no informarle de financiación para evitar quedar inconscientemente comprometido con financiadores. Un gesto muy noble y romántico, pero en verdad no debe aceptarse que el candidato se excuse en la ignorancia.
- *¿Cuándo se debe informar?* La regla general es mensual o anualmente para los gastos permanentes y con posterioridad a la elección en cuanto a este tipo de financiamiento. Argentina, Brasil y Costa Rica exigen cuentas parciales con anterioridad a la elección, lo cual contribuye a la mejor información del votante. Cabe indicar que aún así, aunque la información posterior no contribuye al voto informado, sí contribuye a valorar posibles conflictos de interés.
- *Autoridad de control y facultades.* Las notas características de la autoridad de control deben ser la idoneidad y la independencia. En este punto, se debe insistir en que el origen partidista de la mayoría de los consejos electorales no es conveniente, al menos para estas funciones de control y vigilancia. Sostengo que el problema se deriva de una conjunción de funciones disímiles en la competencia de dichos consejos. En primer término, está la preparación y la administración de las elecciones, campo en el cual la presencia de voceros, miembros o personas diputadas por los partidos es conveniente. Pero en cambio, cuando se trata de las tareas de control de la financiación, e incluso, las relacionadas con la justicia electoral, la independencia del órgano frente a los partidos se convierte en una necesidad.
En algunos países existen controles cruzados a cargo del órgano electoral y de otras entidades, tales como la Contraloría o el Ministerio Público. Esta circunstancia atenúa la posible falta de independencia.

Otro elemento preocupante es que son comunes los consejos electorales sin facultades de verdadera investigación, bien porque carecen en absoluto de facultades investigativas, o porque para adelantar las pesquisas están obligados a acudir a otros órganos. Aún en este último caso, al menos debe establecerse que los requerimientos de la autoridad electoral son obligatorios para la entidad destinataria. Igualmente, se le oponen reservas (bancaria, intimidación, etc.) a las indagaciones del órgano electoral. En Colombia no es oponible reserva alguna. Tampoco en México se puede oponer reserva bancaria porque se asimila a autoridad fiscal.

El mejor control es el centralizado en cabeza del órgano electoral.

B. Divulgación de la información

Para el logro de un marco de transparencia no basta con rendición de cuentas, es necesaria la divulgación.

- *¿Quién difunde?* En general, el órgano de control. En Argentina el que rinde cuentas debe llevarlo simultáneamente a la internet e informar la dirección electrónica a través de los medios.
- *¿Cuándo?* Salvo los países que dan información antes de la elección, en los demás hay plazos variables: Brasil 3 meses, Colombia 2 meses, México 6 meses y medio.
- *¿Por qué medio?* La legitimación ciudadana para pedir debe ser la más amplia. Brindar información no debe ser discrecional sino obligatorio. Es conveniente evitar el formalismo burocrático. En Estonia, por ejemplo, hay acceso a la información, pero no se pueden tomar fotocopias. Internet ha abierto puertas. Así ocurre en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México.

C. Ley y cultura

No todo lo puede la ley. Hay una larga tradición de prestar poca atención a estos temas. De paso, más bien existe una cultura de la permisividad en nuestra región, y es común que pasadas las elecciones, estas cuestiones desaparezcan en la discusión pública. Se trata de temas que solo logran fijar la atención del grueso público en períodos muy cortos. Para combatir ese desapego hay que mostrar que no sólo se trata de la cantidad de recursos, sino también de los circuitos de corrupción que se generan y el entorno plutocrático, temas ligados a la solvencia y legitimidad de la democracia.

Sobre este tema ha venido creciendo un compromiso muy importante a través de las ONGs y demás agrupaciones ciudadanas. Es el caso de Poder Ciudadano en Argentina, Transparencia en Brasil, Participa en Chile, Transparencia en Perú, Chile y Costa Rica, Congreso Visible en Colombia.

III. CONCLUSIONES

1. La financiación de los partidos y las campañas es un elemento central para la vida democrática. La relación entre dinero y política es necesaria. De hecho, el gasto que se haga en este campo corresponde realmente a una inversión en cuanto a la sostenibilidad de la democracia y la gobernabilidad.
2. Los valores involucrados poseen altísima sensibilidad. Capacidad real de los partidos, participación viable, independencia de los protagonistas políticos, equidad, transparencia y lucha contra la corrupción son algunos de ellos.
3. Tanto el control sobre los dineros de origen privado como la financiación pública, ha cumplido una tarea benéfica en la región, si bien es muy largo todavía el camino que queda por recorrer.
4. Aunque se han detectado tendencias en la región en algunos de los temas estudiados, en la práctica todavía hay una amplia disimilitud en las soluciones concretas.
5. Parte de la financiación ocurre de manera informal. El tema relacionado con el verdadero costo de la política en la región debe ser objeto de nueva y creciente preocupación y estudio.
6. Al formular políticas públicas en la materia, debe considerarse que la financiación de partidos y campañas no puede aislarse del marco más general del sistema de partidos y del sistema político. Cada variable que se adopte tiene repercusiones en éstos.
7. Se recomienda una cuenta bancaria única –sin reserva bancaria y que pueda ser consultada en línea por el organismo electoral- en la que deben depositarse, sin excepción, todos los aportes y debitar todos los gastos. Cualquier suma por fuera de ella se considera ilegal.
8. Se recomienda el establecimiento de un límite global para cada candidato o partido, calculados por ejemplo en función del PIB, así como límites a cada donación.
9. Deberá acreditarse un tesorero único con todas las responsabilidades. No debería ser un candidato.
10. Es conveniente prohibir, o restringir de manera especial, los aportes de contratistas del Estado.
11. La repartición de bienes públicos en especie (ejemplo, espacios en televisión) debe



- hacerse mediante un sistema mixto: una base igualitaria y el resto en función de la fuerza electoral.
12. Se debe considerar la prohibición, o al menos la severa restricción, de avisos pagados (*spots*) en medios electrónicos masivos, o al menos en la televisión.
 13. No hay que ahorrar esfuerzos en el robustecimiento del organismo electoral a fin de que cuente con la infraestructura técnica que le permita jugar un papel activo en la aplicación de la ley.
 14. La configuración del máximo órgano electoral es crucial. Si depende de los partidos, es casi seguro que su papel se verá limitado. En este campo, podría distinguirse entre los órganos encargados de la administración del proceso electoral, en los cuales debe existir participación partidaria, y los órganos de control y de aplicación de sanciones que requieren una estructura auténticamente “neutral”, conformada por verdaderos magistrados de altas calidades y larga duración en sus cargos.
 15. El control del organismo electoral debe concentrarse en los mayores disparadores del gasto. Tratar de abarcar todos los gastos genera dispersión y debilidad. La televisión es uno de los mayores receptores de gasto electoral y, a su vez, es posible controlarla de manera detallada.
 16. Es conveniente que la divulgación de los ingresos y gastos pueda hacerse en épocas predeterminadas durante la campaña y no sólo después de la elección. Esto se facilita si, además, se exige un presupuesto inicial a cada candidato o partido.
 17. La pérdida de investidura del elegido debe limitarse a aquellos casos en que ha existido compromiso personal y doloso en hechos particularmente graves por parte del candidato.
 18. La ley no es la única herramienta. Hay elementos culturales y pedagógicos que deben ser tenidos en cuenta. El papel de la sociedad civil es importante.

LITERATURA CONSULTADA

- Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos & Zovatto, Daniel (2003). *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Evertsson, Nubia (2009). *Informe de la Encuesta sobre la financiación de las campañas electorales y la corrupción política en Colombia*. Departamento de Criminología. Universidad de Estocolmo.

Griner, Steven & Zovatto, Daniel, eds. (2004). *De las Normas a las Buenas Prácticas: El Desafío del Financiamiento Político en América Latina*. San José, OEA-IDEA.

Zovatto, Daniel (2007). "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos". En: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, eds. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.











Aportes
DESDE EL TSE



Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos*

Luis Antonio Sobrado González**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 25 de mayo de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de junio de 2010.

Resumen: Conferencia presentada en el Seminario Internacional “Derecho electoral y justicia electoral”, celebrado en Ecuador los días 23 y 24 de noviembre de 2009. Analiza el sistema de justicia electoral en América Latina y la clara tendencia hacia la especialización y autonomía de los organismos electorales. Particularmente expone en cinco postulados el proceso seguido por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para concretar el compromiso democrático de justicia electoral.

Palabras claves: Justicia electoral / Derechos políticos / Desarrollo de la democracia / Democracia interna del partido político / Jurisdicción electoral / Organismos electorales / Tribunales electorales / Tribunal Supremo de Elecciones / América Latina.

Abstract: Conference presented at the International Seminar “Electoral Law and Electoral Justice”, held in Ecuador on November 23 and 24, 2009. It analyzes the Electoral Justice System in Latin America and the clear trend towards the specialization and autonomy of electoral bodies. In five postulates it particularly outlines the process followed by the Supreme Electoral Tribunal of Costa Rica in order to concrete the democratic commitment of electoral justice.

Key words: Electoral Justice / Political rights / Development of Democracy / Political party’s internal democracy / Electoral jurisdiction / Electoral bodies / Electoral courts / Supreme Electoral Tribunal / Latin America.

* Conferencia presentada en el Seminario Internacional “*Derecho Electoral y justicia electoral*”, celebrado en la República del Ecuador los días 23 y 24 de noviembre de 2009.

** Costarricense. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el Presidente del organismo electoral costarricense y, en esa condición, ejerce la presidencia *pro tempore* de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe; coordina además las comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital del TSE y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinte años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de varios artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.

Agradezco profundamente al Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, así como a las demás instituciones que patrocinan este relevante evento, por haber considerado mi nombre para dirigirme ante ustedes. Me honra, especialmente, hacerlo después de la magistral conferencia dictada por mi buen amigo Jesús Orozco y antes de la del maestro Dieter Nohlen. Afortunadamente, suceder la intervención de don Jesús me allana el camino, porque me permite pasar revista, rápidamente, de algunos conceptos sobre la materia ya desarrollados por él.

En efecto, como explicó don Jesús, hay una tendencia clara, tanto en América como en Europa, a abandonar la fórmula clásica del contencioso electoral de carácter político, dando paso a la judicialización de los conflictos electorales. Esta tendencia general, empero, adopta diversas formas. En algunos casos, la competencia la asumen los tribunales constitucionales u órganos de la justicia ordinaria, como acontece en gran cantidad de los países europeos.

En América Latina, en cambio, la resolución judicial de los conflictos electorales ha ameritado la creación de una jurisdicción electoral especializada. Ésta puede residenciarse dentro de la estructura del poder judicial o bien materializarse en tribunales autónomos, algunos de los cuales, como bien refería don Jesús, son expresamente declarados poder del Estado. En este aspecto, es atinado calificar al modelo latinoamericano de justicia electoral como una de las aportaciones más significativas de la región a la ingeniería constitucional y al derecho electoral.

Sin embargo, el proceso –en nuestra opinión venturoso– en el que se aprecia esta tendencia, no ha estado exento de obstáculos. La consolidación de los tribunales electorales ha supuesto enfrentar importantísimas dificultades, algunas de ellas aún no resueltas.

Varios son los ejemplos al respecto. Todavía hoy, algunos organismos electorales se integran bajo criterios de representación –o al menos balance– partidario. Esto, inclusive, por expresa disposición de sus normas legales o porque el mecanismo de designación de magistrados así lo favorece, lo que sin duda constituye un lastre del viejo contencioso político.

No menos contradictorio con el proceso de especialización y autonomía de los organismos electorales es la posibilidad, aún vigente en varios ordenamientos jurídicos, que tienen los tribunales constitucionales de revisar las decisiones de los tribunales electorales. Esto se justificaría en una etapa de transición del contencioso político al contencioso judicializado,



pero en este estado de evolución, considero que la justicia electoral debe liberarse del tutelaje de la justicia constitucional.

Finalmente, esa progresiva consolidación de los organismos electorales, resulta empañada por la amenaza que la mayoría enfrenta y que deriva de la ausencia de garantías, realmente eficaces y concretas, de autonomía financiera. Ciertamente el potencial condicionamiento de recursos presupuestarios puede convertirse en un medio de chantaje para la justicia electoral.

Ahora bien, la existencia de los tribunales electorales, ha supuesto que la resolución de los conflictos electorales no sea fruto de decisiones políticas sino de sentencias fundadas en la legislación producida por los parlamentos (bajo pena de prevaricación del juez electoral). Aún así, dadas las frecuentes imprecisiones, lagunas y falencias de nuestros códigos electorales, el juez debe, como operación previa a su aplicación al caso concreto, dedicarse a la tarea de interpretar, integrar y delimitar el alcance de las disposiciones escritas del ordenamiento.

Lo anterior favorece el surgimiento de jurisprudencia electoral, a la que hoy se le reconoce como fuente complementaria del ordenamiento electoral, de una importancia práctica indudable. Con ella se fomenta una deseable coherencia resolutoria, dando seguridad, no sólo a los actores políticos sino, en general, a los actores sociales. Además, la doctrina jurisprudencial, por su carácter dinámico, actualiza la legislación, adaptándola a nuevas realidades y aportando luces de reforma en este ámbito.

Como se ve, hay una clara tendencia hacia la especialización y autonomía de los organismos electorales en América Latina, la cual se ha reflejado en un proceso institucional no exento de obstáculos y contradicciones pero, también, aparejado de contundentes gestos de autoafirmación, por parte de los propios tribunales electorales, de sus competencias constitucionales.

Es, precisamente, de cara a ese rumbo progresivo de consolidación de un espacio institucional propio y exclusivo de la justicia electoral, que apremian los derroteros y un claro sentido de dirección, si se quiere, axiológico. En tanto el juez electoral tiene un rol creador de normas no escritas, en su práctica puede y debe estar guiado por una filosofía central de profundización de las prácticas democráticas y de favorecimiento de una participación política de los ciudadanos cada vez más intensa. Se trata de un verdadero manifiesto político que debe asumir todo juez electoral de la región.

Cada organismo electoral debe preguntarse cómo puede concretar este compromiso democrático de la justicia electoral latinoamericana, pues no existen recetas universales y los modelos no son fácilmente exportables. En realidad, es cada Tribunal el que debe diseñar sus propias rutas y saber aprovechar las ventanas abiertas que le ofrezca su realidad concreta a nivel político y jurídico, así como las coyunturas que la historia le vaya presentando.

Sin perjuicio de la anterior consideración sobre las particularidades de cada contexto, la experiencia comparada es capaz de iluminar sendas útiles de aprovechamiento. Lo que se ha hecho en otros países puede ser especialmente relevante de considerar, porque nos indica cómo deben hacerse las cosas o, a veces y más importante aún, cómo no deben hacerse.

Por esto, puede resultar de interés que en el resto de mi exposición comparta con ustedes cómo el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica asumió ese reto, ese compromiso democrático de actuar sus competencias constitucionales en la última década. Se trató de un proceso evolutivo que culminó, en cierta forma, el pasado mes de agosto con la promulgación de un nuevo Código Electoral, que en buena medida recoge el legado jurisprudencial de una década.

A continuación, resumo ese proceso en cinco postulados:

1.- La Constitución Política es fuente suprema del Derecho Electoral: La Constitución Política, concreción del acuerdo político democrático de un pueblo en un momento dado de su historia y asidero fundamental de los derechos políticos de sus ciudadanos, debe ser una aliada del juez electoral. Es deseable que se incorporen, como regla hermenéutica para la jurisdicción electoral, tres principios de interpretación e integración del ordenamiento electoral ya receptados por la jurisprudencia electoral costarricense.

- a) El juez electoral debe tener claro el principio de aplicación directa de la Constitución. Sea, que admita la naturaleza normativa de los preceptos constitucionales, cuya eficacia no requiere de la intermediación de la ley; tratándose, entonces, de reglas directamente aplicables en la resolución de casos concretos, por la justicia electoral.
- b) El Derecho de la Constitución debe ser visto como un ordenamiento que no solo reconoce los cánones específicos en la literalidad de la Constitución Política; sino también los valores y principios presupuestos por aquellos. Esta noción de

Derecho de la Constitución también comprende al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que debe ser considerado por los jueces electorales en su quehacer jurisdiccional.

- c) La legislación electoral debe interpretarse conforme al Derecho de la Constitución. Es decir, la lectura de la legalidad electoral debe ser hecha de forma tal que armonice, asegure y potencie los postulados democráticos de la Constitución. Frente a dos lecturas posibles de la norma, tiene que preferirse esta última.

2.- La jurisdicción electoral es competente para resolver conflictos intra partidarios:

La jurisdicción electoral no solo es competente para arbitrar conflictos inter partidarios sino también los de carácter intra partidario. Si se considera el monopolio absoluto o relativo de los partidos en la nominación de candidaturas a puestos de elección popular, resulta insuficiente, de acuerdo con estándares democráticos mínimos, garantizar votaciones intachables, si las candidaturas que se ofrecen al electorado son el fruto de estructuras partidarias petrificadas e inaccesibles por prácticas oligárquicas.

Esto justifica la tendencia latinoamericana a extender la autoridad jurisdiccional de sus tribunales electorales a la resolución de los conflictos intra partidarios, fundamentalmente, reconociendo medios de impugnación que permitan a los miembros de los partidos combatir las decisiones de sus dirigencias. En consecuencia, entendemos que la jurisdicción electoral también tutela los derechos de la militancia frente a la arbitrariedad e ilegalidad en que puedan incurrir las cúpulas partidarias, dada la posición de poder en que están colocadas en el ámbito de selección de candidatos y autoridades internas.

Este reto propio de la justicia electoral, puede asumirse aún sin un mandato legal claro y expreso, porque deriva naturalmente de la Constitución. Esto lo ilustra la experiencia costarricense. En el año 1997 se introdujo a la Constitución el imperativo relativo al funcionamiento democrático y conforme a la ley en la vida interna de los partidos políticos. A pesar de ello, no fue paralelamente reformado el Código Electoral a fin de contemplar un procedimiento contencioso idóneo para garantizarlo.

Mediante la resolución N° 303-E-2000 de las 9:30 del 15 de febrero de 2000, el Tribunal Supremo de Elecciones constató esa situación y, reconociendo su competencia constitucional para resolver reclamos contra actuaciones partidarias que menoscaben derechos políticos de los militantes, sostuvo que esa competencia no podía ser rehuída por el Órgano Electoral; por

la circunstancia de que no existiera un procedimiento legalmente establecido al efecto. Así, acudiendo al principio de plenitud hermética del ordenamiento, dispuso aplicar analógicamente las reglas del recurso de amparo clásico (que se tramita ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia) y, de este modo, nació, por vía jurisprudencial, el recurso de amparo electoral.

Nótese, entonces, que se trata de un mecanismo de raigambre jurisprudencial, implementado de cara a un vacío legal pero en atención a un mandato constitucional. En diez años se ha consolidado como el instrumento óptimo para la tutela efectiva de los derechos y libertades de carácter político electoral, y procede ante toda acción u omisión que los viole o amenace violar, ya sea por un partido político o, inclusive, por cualquier sujeto público o privado que, de hecho o de derecho, se encuentre en una posición de poder susceptible de afectar su ejercicio. La legitimidad de los fines y origen de este recurso de amparo electoral es tan clara que, finalmente, fue receptado en el Código Electoral de 2009.

3.- La jurisdicción electoral no sólo tutela el derecho al sufragio sino también el genérico de participación política: La justicia electoral no solo se define en función de la defensa del sufragio sino también del derecho genérico de participación política. Esa visión expansiva es la consecuencia lógica de tener presente que, dentro del género “derechos políticos”, está comprendido el derecho de participación política. Así se colige del numeral 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece el derecho ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Lo anterior, ha permitido al Tribunal Supremo de Elecciones incursionar en ámbitos más amplios y diversos, a efecto de hacer precisiones jurisprudenciales como las que siguen:

- a) La justicia electoral, como garantía del derecho de participación política, no solo fiscaliza los procesos partidarios de elección de candidatos y autoridades internas, sino también el respeto al debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias a los miembros de un partido político (N° 957-E-2001 de las 9:25 horas del 2 de mayo de 2001 y N° 2130-E-2001 de las 14:00 horas del 17 de octubre de 2001).
- b) La justicia electoral también se ha declarado competente para frenar cualquier maniobra indebida que impida, ya no la elección, sino el ejercicio efectivo del cargo de elección popular. Así, por ejemplo, frente a algunas argucias que

pretendían impedir la asunción de la alcaldía por parte de un suplente, ante la ausencia temporal del propietario, la electoral fue la jurisdicción que intervino y restituyó el goce de ese derecho político electoral ganado en las urnas (N° 172-E-2004 de las 9:15 horas del 21 de enero de 2004).

- c) La justicia electoral, además, ha tenido ocasión de tutelar la prerrogativa ciudadana de acudir y presenciar cualquier sesión de los órganos representativos de deliberación y decisión política; no solo del Parlamento, sino también de los ochenta y un concejos municipales del país (N° 370-E1-2008 de las 13:45 horas del 5 de febrero de 2008).
- d) La justicia electoral, siempre en la promoción del derecho genérico de participación política, ha entendido que este derecho se expresa, también, en la intervención ciudadana en el marco de los referendos y, por ello, como corolario del principio *pro participación*, cualquier limitación legal a la celebración de consultas populares o a la libre participación en sus campañas, debe ser interpretada en forma restrictiva (N° 790-E-2007 de las 13:00 horas del 12 de abril de 2007 y N° 1119-E-2007 de las 14:20 horas del 17 de mayo de 2007).

4.- Debe ser filosofía jurisdiccional la promoción de la democracia interna en los partidos políticos: Para el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, estos últimos diez años marcan una década de esfuerzos por interpretar la legalidad electoral de modo que se integren a ella reglas que operativicen el imperativo constitucional de democracia interna en los partidos. El horizonte ha sido facilitar y garantizar la democrática circulación de las élites, que debe darse dentro de este tipo de agrupaciones.

Algunos casos emblemáticos en ese sentido, son los siguientes:

- a) Fue de gran importancia en nuestra realidad política y electoral, la resolución N° 1536-E-2001 de las 8:00 horas del 24 de julio de 2001. Hasta su dictado, los estatutos de algunos partidos políticos omitían el plazo de nombramiento de las autoridades internas, lo que en la práctica se traducía en vigencias vitalicias o, al menos, no sometidas a una delimitación temporal del mandato. Ante esa realidad y pese a la ausencia de mandato legal expreso, la resolución del Tribunal impuso la inexcusable obligación de renovar integral y periódicamente todas las estructuras partidarias. En ese orden, fijó que los estatutos debían contemplar el período de designación de tales autoridades, pero que el mismo no podía exceder el lapso de cuatro

años, equivalente a la duración del ciclo electoral costarricense. Con esto, se aseguraba que las candidaturas a cada proceso electoral fueran el fruto de estructuras democráticamente renovadas. Finalmente, como nada de esto sería eficaz si no iba acompañado de una medida coercitiva, se estableció que aquellos partidos que no ajustaran sus estatutos para adecuarlos a este nuevo paradigma o que no realizaran la renovación de sus estructuras, no tendrían derecho a postular candidaturas.

- b) En la resolución N° 1671-E-2001 de las 15:00 horas del 10 de agosto de 2001, la jurisdicción electoral tuteló el derecho fundamental de un candidato que había sido designado como tal en una consulta a la base partidaria pero que, llegado el asunto a la asamblea de delegados, se le desconoció esa condición y fue dejada sin efecto. La resolución sentó la regla según la cual estas asambleas representativas no pueden superponerse a la decisión soberana de la militancia partidaria.
- c) también se han declarado inconstitucionales algunas costumbres partidarias que, indirectamente, afectan la democracia interna de los partidos políticos. Se han invalidado prácticas como: el cobro de sumas excesivas de dinero por concepto de cuota para participar en procesos internos de selección de candidaturas (N° 303-E-2000 de las 9:30 horas del 15 de febrero de 2000); la exigencia de plazos desproporcionados de militancia previa, como condición para postular precandidaturas (N° 859-E-2001 de las 15:30 horas del 17 de abril de 2001); la nociva práctica de intervención en asambleas partidarias mediante el uso de poderes, que llegó al absurdo de que una asamblea se realizaba con la participación de una única persona portadora de treinta poderes (N° 919 de las 9:00 horas del 22 de abril de 1999); la celebración de asambleas en las que se empleaba el mecanismo del voto público, caso reciente en el que, por vía del amparo electoral, se obligó a un partido a repetir una asamblea para la designación de candidatos, considerando el voto secreto en el seno de estas asambleas como una garantía esencial de la democracia partidaria (N° 4130-E1-2009 de las 15:30 horas del 3 de setiembre de 2009).

5.- La equidad de género es un imperativo democrático para la jurisdicción electoral:

El juez electoral debe comprometerse porque se llegue a concretar las reformas electorales en pro de la participación de las mujeres en la política.

En el año 1996, el Código Electoral costarricense fue reformado para introducir la regla de que el cuarenta por ciento de los candidatos en las listas partidarias debían ser mujeres y que esa misma cuota regía en la composición de las asambleas internas de los partidos. A pesar de ello, en la elección del año 1998 los partidos, en general, ubicaron a las candidatas en el “piso” de las papeletas. La consecuencia práctica fue que la representación femenina resultante de esa elección se ubicó en una posición muy inferior a la pretendida; en el caso de la Asamblea Legislativa, por ejemplo, fue de un 19 %.

Ante la resistencia de los partidos políticos a la implementación efectiva de un sistema que sus propios diputados habían promulgado en el Congreso, la resolución N° 1863 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999 estableció, como regla insoslayable, que el cuarenta por ciento no solo debía estar expresado en la papeleta globalmente considerada, sino también en los “puestos elegibles” de cada partido. Concepto, este último, que se determinaba según el “criterio histórico” (N° 918-E-2000 de las 14:00 horas del 11 de mayo de 2000), sea, de acuerdo con el promedio de los resultados electorales de cada partido en las diferentes circunscripciones.

Aunado a lo anterior y en aras de asegurar el cumplimiento real de la disposición, se estableció que no se inscribirían las candidaturas de las nóminas que no respetaran ese parámetro (N° 1543-E-2001 de las 8:35 horas del 24 de julio de 2001). Después, fue necesaria la resolución N° 2096-E-2005 de las 13:40 horas del 31 de agosto de 2005, que precisó que el cuarenta por ciento es un mínimo exigible pero sin sujeción a “techo”, es decir, que podía darse inclusive una participación de la mujer por encima del sesenta por ciento, ya que no existe la “cuota masculina” y no tiene ninguna lógica incorporar mecanismos de discriminación positiva a favor del sector dominante en la política.

Este vigor jurisprudencial generó molestia dentro de los sectores políticos tradicionales. Pero también produjo un cambio importante en la realidad política del país, porque, al menos en el parlamento, de ese 19 % de mujeres diputadas de 1998, brincamos, en el 2002, a un 35 % y, en el 2006, a un 39 %, que nos ubicó en una evidente posición de vanguardia latinoamericana e inclusive mundial (ello sin tomar en cuenta la realidad de los concejos municipales, en donde la regla es aún más presencia de mujeres concejales).

Como se ve, en este caso, al igual que en los anteriores, se trata de jurisprudencia electoral que refleja un compromiso democrático de inclusión social. Jurisprudencia electoral que permitió que una regla legal (o una norma, valor o principio constitucional, en otros casos),

cobrara eficacia real y política. Asimismo, preparó el terreno para avanzar con el Código del 2009, en el que, a propuesta del Tribunal, se pasó de la cuota de género al sistema de paridad con listas trenzadas. Así, las listas que se presentarán ya para las elecciones de diciembre de 2010, estarán integradas, en forma paritaria y escalonada, por hombres y mujeres.

Muchas gracias a todos por su atención.



Efectos de la promulgación de la Ley N° 8765 en el proceso electoral

Héctor Fernández Masís*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de junio de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de julio de 2010.

Resumen: A partir de la publicación del nuevo Código Electoral el 2 de setiembre de 2010 en el diario oficial La Gaceta, el artículo procede a revisar las reformas incorporadas a los procedimientos previstos para la organización de las elecciones. Para ello inicia con una breve reseña de la reforma al Código Electoral, haciendo luego un repaso de las generalidades del procedimiento administrativo, como preámbulo para abordar el tema del proceso electoral. También se refiere a la temática de la Administración Electoral, al hacer una revisión de las distintas fases del proceso, con la intención de tener claras las reglas de juego que, en la actualidad, rigen la contienda electoral, en términos de la logística aplicada a la organización de las elecciones en Costa Rica.

Palabras claves: Reformas electorales / Administración electoral / Organización electoral / Proceso electoral / Costa Rica.

Abstract: Since the promulgation of the Electoral Code on September 2nd, 2010 in the official newspaper, article proceeds to review the reforms incorporated in the provided procedures for organizing elections. Thus it begins with a brief overview of the Electoral Code reform, then reviewing the administrative procedure generalities, as a preamble to address the electoral process subject. It also refers to the matter of the electoral administration reviewing as well the different phases of said process, with the aim to have the rules of the game that currently govern the election clear, in terms of the logistics apply to the elections' organization in Costa Rica

Key words: Electoral reform / Electoral administration / Electoral organization / Electoral process / Costa Rica.

* El autor es Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Público, títulos otorgados por la Universidad de Costa Rica. Es egresado del plan de estudios del Doctorado Académico en Derecho Público de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Ingresó al Tribunal Supremo de Elecciones en octubre de 1993 como Asesor Jurídico; en enero de 2001 asumió el cargo de Coordinador de Programas Electorales y desde setiembre de 2009 fue nombrado en el cargo de Director General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos

La resolución del Tribunal Supremo de Elecciones costarricense (TSE), n° 3281-E1-2010 del 3 de mayo de 2010, es relevante desde diferentes ópticas. Lo es dentro de la comprensión del ejercicio armónico de distintos derechos fundamentales, como la libertad de expresión y la libertad del sufragio¹; y lo es para el estudio de los institutos del Derecho Electoral costarricense. La resolución se presta, además, para discusiones de orden sociológico y se inserta en la historia de la relación entre la Iglesia Católica y el Estado costarricense.

El propósito de mi exposición, será describir los aspectos esenciales del fallo y explicitar la lógica básica que lo sustenta conceptualmente. Si con ello facilito el debate de fondo entre mis compañeros de la Mesa, me daré por satisfecho.

A) LOS HECHOS Y LA DENUNCIA

El hecho, tenido por cierto, se remonta al 6 de setiembre de 2009, cuando el señor José Francisco Ulloa, Obispo de Cartago, en la homilía de una actividad religiosa conocida como “*la pasada de la Virgen de los Ángeles*”, hizo un llamado en los siguientes términos:

“Estamos frente a una campaña política, en donde debemos escoger muy bien a quienes nos van a gobernar. Candidatos que niegan a Dios y defienden principios que van contra la vida, contra el matrimonio y contra la familia. Ya los estamos conociendo. Por lo tanto, debemos ser coherentes con nuestra fe y en conciencia no podemos darles un voto. Los invito a todos ustedes, aquí a los pies de nuestra Señora de los Ángeles, Reina y Patrona de Costa Rica, título con que el Congreso Constituyente del Estado de Costa Rica, la declaró “Patrona oficial de Costa Rica”, en 1824 y que lo ratificó el mismo Congreso en 1924 y en el 2002, para que nos comprometamos a luchar todos juntos para defender estos valores que son el fundamento de nuestra querida Patria y que algunos pretenden destruirlos, cosa que no lograrán porque somos la mayoría y porque Jesús el Señor de Costa Rica y Nuestra Señora de los Ángeles están con nosotros. Gritemos con fuerza y sin miedo contra estas políticas, antihumanas, anticristianas y ateas, que algunos nos quieren imponer...”

Tres ciudadanos interpusieron, entonces, un recurso de amparo electoral, argumentando que lo ocurrido quebrantaba las prohibiciones del artículo 28 constitucional, párrafo tercero, y 136, párrafo segundo, del Código Electoral, además de afectar el ejercicio de los derechos electorales, pues “*coarta la libre decisión de las personas a la hora de emitir su voto*”.

Las dos normas invocadas, dicen:

1 Los dos, en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, considerados derechos de primera generación o derechos de la libertad.

“Artículo 28.-

Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

...

No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seculares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas.”.

“ARTÍCULO 136.- Libertad para difundir propaganda

...

Es prohibida toda forma de propaganda en la cual, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión, se incite a la ciudadanía, en general, o a los ciudadanos, en particular, a que se adhieran o se separen de partidos o candidaturas determinadas.”.

B) LA ADMISIBILIDAD

La proporción de espacio que la resolución de cuarenta y cinco páginas dedica a la admisibilidad, anuncia que, si bien no es éste el tema de fondo, su importancia es capital en el análisis jurídico del fallo. Para conocer por el fondo el recurso de amparo planteado, además de lo relativo a la legitimación pasiva, el Tribunal es profuso en sus consideraciones en torno a la legitimación activa, respecto de la cual la resolución es, ciertamente, extraordinaria.

Detengámonos, entonces, en el análisis de la **legitimación activa**. La resolución recuerda que, en un principio, la Sala Constitucional redujo el “*cualquier persona*” del artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a “*titular del derecho vulnerado*” o a quien recurriera en favor de éste. El TSE, al crear por jurisprudencia el amparo electoral bajo las reglas básicas de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, asumió esa línea y, con ello, cerró la puerta del amparo electoral respecto de la defensa de intereses difusos. En la jurisdicción electoral se exigió siempre, no sólo concretar el acto u omisión lesiva sino precisar la forma en que éstos afectaban directamente al recurrente o a la persona a favor de quien recurría.

No obstante que podamos apreciar la razonabilidad de esa modulación jurisprudencial, convengamos en que la disposición legal no estableció ese límite. Por el contrario, legalmente, el artículo 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, legitima la interposición de acciones de inconstitucionalidad en defensa de intereses difusos, y la Sala Constitucional, posteriormente, interpretando el “*cualquier persona*” en sentido amplio, ha admitido, también, recursos de amparo para la defensa de intereses difusos.

A pesar de esta progresiva ampliación de la legitimación activa para recurrir en amparo (en tutela de intereses difusos como la protección del ambiente²), el TSE, en la resolución bajo análisis, entiende que tal alternativa ha quedado vedada en esa sede. Lo anterior, por devenir la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a partir de 2009, en norma supletoria y regularse expresamente la legitimación activa del amparo electoral en el numeral 227 del Código Electoral.

Este artículo sólo abre la puerta del amparo electoral a la persona directamente agraviada (titular del derecho vulnerado), o a la que recurre a favor de otra en esa misma condición. Es decir, la nueva legislación electoral positivó la interpretación restrictiva original de la Sala Constitucional, agregándole, además, el requisito de la ratificación por parte del afectado cuando lo interponga un tercero.

La resolución tiene en cuenta toda esta evolución en el instituto de la legitimación activa en materia de amparo, en sede constitucional y electoral (evolución que contradice la idea de que lo admisible e inadmisibile está escrito en piedra). Y tiene en cuenta, también, el principio acuñado por la Sala Constitucional, según el cual “*Los procesos de tutela de los derechos fundamentales, pertenecientes a la... jurisdicción de la libertad, se caracterizan precisamente por ser sumamente amplios en lo referente a la legitimación para accionar*” (Voto 2001-03825 del 11 de mayo de 2001). **Es entonces cuando el fallo nos dice que estas reglas restrictivas de admisibilidad no pueden clausurar la competencia de la jurisdicción electoral para la defensa plenaria de los derechos político-electorales en circunstancias extraordinarias como las del caso concreto.**

Nos dice, que en estos supuestos de excepción se justifica que “*cualquier persona*”, entendido como “*cualquier ciudadano*”, pueda interponer el amparo electoral, no por la figura legitimante del interés difuso, sino por la de la *afectación refleja* de derechos fundamentales. Es ésta una noción utilizada (ciertamente de forma excepcional), por la Sala Constitucional, y significa que determinadas conductas, activas u omisivas, contrarias a disposiciones normativas, violentan o amenazan, de forma refleja, libertades y derechos fundamentales que subyacen, como bienes tutelados, en esos numerales.

2 No cabe mayor amplitud que ésta: “... en tratándose del Derecho al Ambiente, la legitimación corresponde al ser humano como tal...” Voto 4422-93 de la Sala Constitucional.

La resolución señala, entonces, que frente a casos excepcionales debe hacerse un juicio de legitimación “*más flexible y menos formalista*”. La sentencia estima, digámoslo de una vez, que la trasgresión normativa acusada amenaza el derecho al sufragio activo de los fieles católicos (que debe ser libre), el derecho al sufragio pasivo de candidatos a puestos de elección popular (que sean identificables con aquellos a favor de los cuales el recurrido llamó a no votar), y que vulnera el sistema de equilibrios que nuestro ordenamiento establece entre la libertad de expresión y el derecho al sufragio. Equilibrio que, según el fallo, es cardinal de nuestro sistema democrático desde 1895. Concluye, así, que los recurrentes se encuentran legitimados por su condición de “*ciudadanos, aptos para votar*”.

Como en toda resolución importante, hay aquí un aspecto polémico. Ciertamente, la lógica de la admisibilidad guarda alguna similitud con la de la defensa de intereses difusos. Pero dista mucho de implicar, como se ha reclamado³, una “*acción popular electoral*”. Ni se considera que los recurrentes ostenten una suerte de representación popular ni se acoge el amparo por la sola trasgresión normativa, como si se tutelara un derecho a la legalidad *per se*⁴. Esos serían los rasgos de la supuesta “*acción popular*”, pero no son, en ningún sentido, los aducidos en el juicio de admisibilidad que nos ocupa.

Independientemente de que pueda cuestionarse la admisibilidad de esta resolución, podemos convenir en varios puntos: **1)** La defensa de derechos político-electorales ha sido incluida por la jurisprudencia constitucional como interés difuso (para efectos de legitimación en acciones de inconstitucionalidad). **2)** La Sala Constitucional ha admitido (si bien extraordinariamente) recursos de amparo bajo la figura del interés difuso. **3)** Mediante el recurso de amparo ordinario es posible conocer la violación al principio de legalidad, siempre que sea en forma concomitante a la infracción de un derecho fundamental (criterio de admisibilidad que, básicamente, se inspira en el mismo principio que la doctrina de la afectación refleja). **4)** Si la defensa de la libertad del sufragio, que la Constitución comisiona al TSE, le impone el deber de proteger al elector de cualquier forma de presión, amenaza o violencia, y sustentó inobjetablemente la creación jurisprudencial del recurso de amparo electoral, ¿podría un formalismo respecto de un aspecto de admisibilidad, cual es la legitimación activa, paralizar al TSE frente a una amenaza real del derecho al sufragio?

De la **legitimación pasiva** es menos lo que resulta necesario precisar. Para el fallo, el amparo lo es contra un sujeto privado que, de hecho, se encuentra en una posición de poder capaz de afectar, con una actuación material (los hechos acusados), el ejercicio legítimo del derecho al sufragio.

3 Rueda, Paul. *Novedades electorales*. La Nación. 15 de mayo, 2010.

4 La Sala Constitucional también lo ha llamado “*derecho público a litigar*” que ostentaría todo individuo para defender la supremacía constitucional.

C) La valoración de fondo de los hechos

Superado lo relativo a la admisibilidad, en el fallo se pondera si procede declarar con lugar el recurso. No debe perderse de vista que el amparo lo es a partir de (no por), la violación de una norma de la parte dogmática de la Constitución. Por ello, la resolución abunda sobre el sentido de la prohibición constitucional del artículo 28 párrafo tercero; su sentido histórico y su sentido dentro de una comprensión sistemática de la Constitución y sus mecanismos de resguardo de los derechos fundamentales.

La conclusión a la que arriba la sentencia, es que, con la prohibición referida, se buscó alejar de las campañas políticas las pasiones religiosas y, esto, en resguardo del libre ejercicio del sufragio por parte de los ciudadanos. Además, al tratarse de una limitación a la libertad de expresión⁵ contenida, precisamente, en una de las normas que la consagra, se visualiza como elemento sustancial del sistema de equilibrio del régimen electoral costarricense. En síntesis, se lee la prohibición constitucional a la luz de un dato sociológico (el peso de los sentimientos religiosos en la conciencia y voluntad de los ciudadanos) y a la luz de la necesaria protección de un derecho fundamental (el sufragio que, para calificar como tal, debe ser libre)⁶.

Es en ese marco conceptual que la resolución lee los hechos acaecidos aquel 6 de setiembre de 2009. Entiende la excitativa⁷ del Obispo Ulloa como una coacción psicológica que por su componente religioso (Dios y mi conciencia no quedan fuera del recinto secreto de votación), atenta contra la libertad del sufragio y, por eso mismo, también contra el derecho a ser electos de los candidatos a los cuales se llama a no apoyar, y contra el sistema de equilibrio de valores democráticos ya referido.

5 La infracción a la limitación del artículo 28 constitucional debe leerse en relación con la advertencia constitucional (artículo 29) de que, si bien el goce del derecho (libertad de expresión) debe ser sin censura previa, los abusos que se cometan en su ejercicio acarrearán responsabilidad.

6 Tómese en cuenta, que las presiones y amenazas contrarias a la libertad del sufragio pueden ser físicas o morales.

7 La resolución advierte que, para efectos del amparo, entiende el término **propaganda** del artículo 28, párrafo tercero, constitucional, "*en su acepción más amplia*", de cara al contexto de los hechos. En relación con la valoración de la conducta del recurrido, el señor Paul Rueda señaló (*Novedades electorales*. La Nación. 15 de mayo de 2010), que el TSE obvió el hecho de que el artículo 136 del Código Electoral explicita que la limitación a la invocación de motivos religiosos lo es, únicamente, cuando se emplee para favorecer o atacar candidaturas determinadas. Sobre el particular, cabe aclarar que en el fallo el TSE no realiza análisis de tipicidad a la luz del artículo 136 del Código Electoral, pues éste ilícito se conoce en un expediente separado relativo a la eventual comisión de una falta electoral y en virtud de que en el amparo, lo que interesa, es si la conducta contraria al numeral 28 constitucional (más amplio que la norma legal), lesiona de manera refleja los derechos fundamentales que inspiran la prohibición. Asimismo, apunta el señor Rueda, que la prohibición del artículo 28 constitucional, en su origen, no tuvo otra finalidad que la de impedir la conformación de partidos políticos por parte del clero católico y que una interpretación actual de la norma debería limitar su sentido a ese alcance. Al respecto, debe indicarse que la interpretación histórica no autoriza desatender el claro sentido literal de las normas en función de un supuesto sentido oculto contrario a aquél. Aún más, el artículo 28 constitucional no impide, contrario a esa *otra* lectura, que el clero católico conforme partidos políticos, solamente que se invoquen motivos de religión en propaganda política y esto sin diferenciar entre clérigos y seglares, o entre católicos y no católicos.



La actuación material (invocación de motivos religiosos), además, es juzgada a la luz de elementos contextuales: se hace en una actividad religiosa, con apelación a símbolos sensibles de la religiosidad popular (Virgen de los Ángeles), reforzado con la demanda de un compromiso religioso-político de los fieles, y todo esto en los umbrales de la campaña política y cuando se está discutiendo una propuesta de reforma constitucional (para la aconfesionalidad del Estado), sobre la cual ya se habían manifestado distintos candidatos presidenciales y diputados que (en la imagen del electorado), también representan a sus partidos políticos.

Por todo lo anterior, la resolución comprende que lo ocurrido amenaza (de manera cierta, real, efectiva e inminente), los derechos fundamentales mencionados, y, en consecuencia, declara con lugar el recurso de amparo.

D) Conclusión

¿Restringe la resolución la libertad de expresión en el debate político electoral⁸? Sí, pero lo hace en la medida en que la Constitución lo dispone para garantizar la libertad del sufragio⁹. Así se reconoce, incluso, en el comunicado oficial emitido por la Conferencia Episcopal sobre este fallo, que, en el punto dos, protesta: *“el párrafo tercero del artículo 28 de la Constitución, es una odiosa discriminación, que amerita una reforma”*¹⁰.

8 Es claro que nuestro ordenamiento jurídico entiende acá la libertad de expresión, en tensión con el derecho al sufragio. Ello impone, que tanto los desarrollos legales de estos derechos fundamentales, como su tratamiento jurisprudencial, tengan en cuenta, respeten y expresen, esa suerte de bipolaridad equilibrada de derechos.

9 La Sala Constitucional, en el histórico Voto 1997-1750 que declaró la inconstitucionalidad de varias normas del Código Electoral por suponer censura previa, reconoció la validez genérica de las limitaciones a la libertad de expresión: *“resulta un tanto paradójico el hecho de que el derecho de propaganda electoral, como manifestación específica de la libertad de expresión e información, pueda restringirse debido a la existencia de necesidades imperiosas de orden público estructural...”*.

10 Conferencia Episcopal de Costa Rica (10 de mayo de 2010). **Hugo Barrantes Ureña** y **Oscar Fernández Guillén**, Presidente y Secretario de la CECOR, respectivamente.

¿Es esa limitación apenas un tímido asomo de lo que debería ser un Estado laico, como lo manifiesta don Christian Hess¹¹, o nuestra democracia, de acuerdo a sus principios liberales y republicanos, debería evolucionar hacia la supresión de esas proscripciones, como opina don Eduardo Ulibarri¹²? Respondo diciendo dos cosas: Uno, esa discusión sobre si la norma anuncia el futuro hacia el que debemos encaminarnos o expresa un pasado que debemos superar, es, naturalmente, ajena al TSE. Dos, más allá de esta resolución y sus tecnicismos forenses, esa es la cuestión de fondo¹³.

La relación entre la disposición constitucional y el contenido naturalmente religioso de la ética social que difundan las organizaciones religiosas, así como el lugar que en el debate público deban tener esos discursos, son dimensiones del tema que si bien revisten la mayor importancia (para la discusión política e ideológica), están fuera de las ponderaciones de un Órgano del Estado, como es el TSE, al que el pueblo soberano, mediante sus representantes constituyentes, le mandó cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico costarricense. Eso, justamente, fue lo que hizo el TSE: hacer cumplir un mandato constitucional.

Literatura consultada

Conferencia Episcopal de Costa Rica. Pronunciamento oficial de la Iglesia Católica Costarricense ante la resolución n° 3281-E1-2010 del Tribunal Supremo de Elecciones. Firmado por los señores Hugo Barrantes Ureña, Presidente y Oscar Fernández Guillén, Secretario. San José, 10 de mayo de 2010.

11 **Hess, Christian.** La libertad de religión y el Estado confesional en la Constitución de 1949. Aparecido en "Constitución y Justicia Constitucional". San José, 2009. Coherentemente, el señor Hess entiende en la disposición del artículo 28 párrafo tercero, una limitación, también, a la libertad religiosa en su dimensión externa.

12 **Ulibarri, Eduardo.** Tiempo para la igualdad. La Nación, 15 de mayo de 2010. Cabe aclarar que el señor Ulibarri aboga por la abrogación de ésta limitación siempre que sea paralela a la eliminación de la confesionalidad católica del Estado costarricense.

13 La limitación a la libertad de expresión que entraña el 28 constitucional debería ser revisada, al menos, a la luz de los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que, para ser considerada dentro de los "*límites tolerables en democracia*" (**Ulibarri Bilbao**, 2009) debe perseguir un fin legal y ser la menor restricción posible para alcanzarlo, entre otros.



Hess, Christian. La libertad de religión y el Estado confesional en la Constitución de 1949. Aparecido en “Constitución y Justicia Constitucional”. Poder Judicial, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial del Poder Judicial, Colegio de Abogados de Costa Rica. San José, 2009.

Rueda, Paul. Novedades electorales. La Nación. 16 de mayo de 2010.

Ulibarri, Eduardo. Tiempo para la igualdad. La Nación, 16 de mayo de 2010.

Ulloa, José Francisco. Homilía de la celebración “la pasada de la Virgen de los Ángeles”. Cartago, 6 de setiembre de 2009.











Elecciones 2010: Transformaciones inconclusas del sistema de partidos en Costa Rica*

Luis Diego Brenes Villalobos **
dbrenes@usal.es

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 13 de abril de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de junio de 2010.

Resumen: El presente ensayo constituye un repaso de la evolución y estado actual del sistema de partidos en Costa Rica, así como de su interacción con el sistema electoral. Se divide en cuatro partes. Los dos primeros epígrafes describen las relaciones entre los sistemas electorales y de partidos, con particular mención a indicadores, así como a la evolución de un sistema bipartidista a uno pluripartidista limitado y la conformación de dos Costa Ricas en razón de esos sistemas. El tercer aparte revisa el comportamiento del subcociente como barrera electoral. Finalmente, se analizan las mayorías parlamentarias en el tiempo, desde una lógica propia de reforma electoral.

Palabras claves: Sistema de partidos políticos / Sistemas electorales / Barrera electoral / Reforma electoral / Cociente electoral / Elección por cociente y residuo / Representación política / Costa Rica.

Abstract: This essay is an overview of the evolution and current state of the Party System in Costa Rica, as well as of its interaction with the Electoral System. It is divided into four parts. The first two sections describe the relations between electoral and party systems, with particular reference to indicators, as well as to the evolution of a two-party system into a limited multiparty one and to the conformation of two Costa Ricas by reason of such systems. The third section reviews the behaviour of sub-quotient as electoral barrier. Finally, parliamentary majorities are analyzed through time, from an electoral reform proper logic.

Key words: Political party system / Electoral systems / Electoral barrier / Electoral reform / Electoral quotient / Election by quotient and residual / Political representation / Costa Rica.

* El presente artículo toma como base la ponencia presentada en el Seminario de Trabajo: "Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa", Proyecto OIR e Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, 27 de febrero del 2009, Salamanca, España. El autor agradece las sugerencias y observaciones formuladas a éste por sus participantes.

** Asistente Legal del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y Candidato a Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica.

I. DE UN BIPARTIDISMO TRADICIONAL A UN PLURIPARTIDISMO LIMITADO

A inicios de los noventa, cuando el bipartidismo se manifestaba estable y consolidado en Costa Rica, éste era objeto de fuertes críticas por su afectación a la representación de minorías, desproporcionalidad y ausencia de variedad ideológica en el Congreso. Hoy en día, una vez que ese sistema varió a uno de corte pluripartidista, los cuestionamientos al Congreso refieren a su dificultad para lograr acuerdos, ineficiencia e ingobernabilidad. El dilema representatividad frente a gobernabilidad sigue pendiente, prosiguen los cuestionamientos sobre la proporcionalidad del sistema electoral y las transformaciones en el sistema de partidos aún son inconclusas.

Un repaso a la evolución de indicadores como el Número Efectivo de Partidos parlamentario (NEP_P) y el Número Efectivo de Partidos electoral (NEP_E)¹ permite observar con claridad el periodo de consolidación del bipartidismo desde 1978 hasta 1998 (Programa Estado de la Nación, 2006:249; Picado, 2007:28; Rojas, 2003:1; y, Sánchez, 2007:27); ahora bien, sus antes y después también cuentan, principalmente respecto de entender cómo ese diseño bipartidista se atenúa, o bien da paso a uno pluripartidista limitado.²

En análisis del NEP_E y NEP_P desde 1953 hasta las elecciones de 2010, las 15 elecciones celebradas pueden dividirse según su sistema de partidos. Como puede apreciarse del Cuadro I (recordándose para su comprensión que si el NEP_P fuese igual a 2,0 tendríamos un bipartidismo perfecto representado en el Congreso), en Costa Rica el sistema de partidos que ha predominado en su historia es el bipartidista, en tanto 9 de las 15 elecciones así se califican.

-
- 1 El NEP es una forma de medir la fragmentación del voto (grado de preferencia de los electores en diferentes partidos políticos), concentrándose en el número de partidos hipotéticos de igual tamaño que hay en un sistema de partidos, y permitiendo con ello conocer cuán tan fragmentado está el poder. Con base en el índice de Laakso y Taagapera (1979) puede medirse sobre escaños (NEP parlamentario) o sobre votos (NEP electoral). La fórmula NEP empleada es: $N = 1 / \sum (v_i)^2$ donde v es el porcentaje de votos del partido i , resultando válido sustituir éste por el porcentaje de escaños, teniéndose en el primer caso el NEP electoral (NEP_E), en el segundo el NEP parlamentario (NEP_P).
 - 2 Conforme a la tesis del criterio numérico, la combinación de la fragmentación del sistema de partidos y la distancia ideológica, G. SARTORI sugiere siete clases de sistemas de partidos: 1) De partido único, 2) De partido hegemónico, 3) De partido dominante, 4) Bipartidista, 5) De pluralismo limitado (3 a 5 partidos), 6) De pluralismo extremo (entre 6 y 8 partidos); y, 7) De atomización, (Sartori, 1980: 158).

Cuadro I. Sistema de partidos. Costa Rica. NEP_P y NEP_E.

Elección	1953	1958*	1962	1966	1970	1974*	1978	1982	1986	1990	1994	1998*	2002*	2006*	2010*
NEP _P	1,96	3,2	2,6	2,13	2,14	3,13	2,38	2,27	2,21	2,21	2,29	2,56	3,68	3,32	3,9
NEP _E	2,1	3,56	2,7	2,33	2,55	4	2,88	2,53	2,48	2,55	2,77	3,35	4,52	4,62	4,78

Fuente: Elaboración propia con utilización del índice de Laakso y Taagapera. NEP_P: Número Efectivo de Partidos parlamentario, NEP_E: Número Efectivo de Partidos electoral.

Nota: *Periodos que califican al sistema de partidos como pluripartidista limitado.

Respetando la definición sartoriana, el sistema clasifica como pluripartidista limitado en las elecciones de 1958, 1974 y a partir de 1998 cuando se inicia la citada transición. Si bien esta variación no puede calificarse aún como absolutamente estable, los datos (principalmente el NEP_E) muestran en el tiempo una evolución sostenida y constante, reflejo de una tendencia importante a su consolidación.

Ante la evolución del NEP_E y tomando como división las elecciones de 1978 y 1998, también puede formularse una lectura en tres bloques lineales o períodos: I. 1953-1978; II. 1978-1998; y, III. 1998-2010.

El primero de los periodos se presenta como el más inestable, incluye 6 elecciones, de las cuales 2 clasifican como pluripartidistas, las restantes 4 como bipartidistas. El segundo de los periodos representa la consolidación del bipartidismo e incluye un total de 5 elecciones, todas enmarcadas en ese sistema. Finalmente, el tercer periodo, deviene en la conversión a un pluripartidismo limitado y que a la fecha incluye 4 elecciones.

II. DOS COSTA RICAS: COSTA RICA BIPARTIDISTA Y COSTA RICA PLURIPARTIDISTA

Para el caso costarricense, tradicionalmente se ha estudiado la evolución de sus indicadores NEP_P y NEP_E únicamente en su escala nacional (cuadro I); es decir, unificando a todas las provincias en una sola circunscripción; y descuidándose que la elección para el caso de diputados lo es en definitiva por cada provincia. Con la intención de depurar esa muestra, interesa entonces verificar el comportamiento del NEP_P en cada provincia y a lo largo de las 15 elecciones, de suerte que pueda calcularse un NEP_P histórico provincial como expone el cuadro II y mapa I siguientes.



Cuadro II. Sistema de partidos. Costa Rica. NEPp según provincia y elección.

Elección	NEPp nacional	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
1953	1,96	2,25	1,6	1,38	1,8	1,92	1,92	2
1958	3,20 *	3,87 *	2,66	3,0 *	3,0 *	2,27	2,77	2
1962	2,6	2,87	2,45	2,33	2,66	2,57	2,57	1,8
1966	2,13	2,38	2	1,96	1,8	2	1,96	1,8
1970	2,14	2,52	1,92	1,8	1,96	2	1,96	1,8
1974	3,13 *	3,77 *	2,77	3,26 *	1,8	2,57	3,26 *	1,8
1978	2,38	2,61	2	2,57	2	1,92	2,57	2
1982	2,27	2,38	2,17	1,8	1,92	1,92	2,57	2,66
1986	2,21	2,41	2	2,57	1,92	1,92	2	2
1990	2,21	2,41	2	2,57	1,92	1,92	2	2
1994	2,29	2,38	2	2,57	1,92	1,92	2	2,66
1998	2,56 *	3,26 *	2,94 *	2	1,92	1,92	1,8	2
2002	3,68 *	3,92 *	3,27 *	3,77 *	3,57 *	2	3,57 *	2,77
2006	3,32 *	4,65 *	2,81 *	2,57	1,92	1,6	3,57 *	3,57 *
2010	3,9 *	5 *	3,45 *	3,77 *	2,77	1,6	3,57 *	3,57 *
Promedio	2,66	3,11 *	2,4	2,52	2,19	2	2,53	2,29

Fuente: Elaboración propia. *Las casillas marcadas indican los momentos en que el sistema de partidos, sea a escala nacional o provincial, se define como pluripartidista limitado.

La revisión a los promedios en el NEPp histórico provincial sugiere la idea de dos Costa Ricas en lo que refiere a su sistema de partidos: una Pluralista en la central y capitalina provincia de San José y otra Bipartidista en todas las restantes provincias periféricas a ésta. Nótese que San José es la única provincia que modela un promedio en su NEPp que expresamente indica la presencia de pluripartidismo limitado, pero además, al comparar el historial de su NEPp en cada elección junto al NEPp nacional, es la única de las 7 provincias que siempre coincide con éste en la definición del sistema de partidos.

Al ponderar la magnitud del distrito electoral; es decir, el número de escaños que son elegidos por provincia y en relación con la población, San José es la provincia que más escaños reparte con un promedio histórico de 20 de 57 plazas, sea un 35% del total (cuadro III). Esto explica el importante peso que esta provincia conlleva respecto de inclinar la balanza a nivel

nacional, de modo que a lo sumo con otra provincia más, éstas finalmente definen el corte global del sistema partidario.³

Por ejemplo, al observar en el cuadro II la elección de 1998, San José y Alajuela decantan el matiz pluripartidista que a nivel nacional pauta el sistema partidario para ese año, incluso a pesar de que las restantes 5 provincias se acentúan en marcado favor hacia el bipartidismo. En este caso, Alajuela es la segunda de las provincias con mayor número de escaños a repartir (promedio histórico de 10 del total de 57), de suerte que la suma de solo éstas dos conlleva un 52.5% del total de escaños a repartir a nivel nacional.

Cuadro III. Sistema electoral. Costa Rica. Magnitud en circunscripción electoral, según año y provincia.

Elección	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón	Total
1953	16	8	6	3	5	5	2	45
1958	16	8	6	3	5	5	2	45
1962	20	11	7	4	6	6	3	57
1966	21	10	7	3	6	7	3	57
1970	21	10	7	3	6	7	3	57
1974	21	10	7	3	6	7	3	57
1978	21	10	6	4	5	7	4	57
1982	21	10	6	5	5	6	4	57
1986	21	10	6	5	5	6	4	57
1990	21	10	6	5	5	6	4	57
1994	21	10	6	5	5	6	4	57
1998	21	10	6	5	5	6	4	57
2002	20	11	7	5	4	5	5	57
2006	20	11	7	5	4	5	5	57
2010	20	11	7	5	4	5	5	57
Promedio*	20,06	10	6,46	4,2	5,06	5,26	3,93	

Fuente: Elaboración propia con referencia a las respectivas declaratorias de elección del Tribunal Supremo de Elecciones.

Nota: *El promedio por provincia no considera las dos primeras elecciones.

Si a lo anterior agregamos que, conforme al consenso en la teoría (Vallés y Bosch, 1997:130), por debajo de 10 escaños no existe una justa proporcionalidad, en particular por

3 Importa advertir que para las elecciones de 1953 y 1958 el número total de diputados fue de 45, mientras que en las subsiguientes elecciones, producto de una reforma constitucional efectuada en 1961, dicha totalidad se elevó a la cifra actual de 57 diputados. El artículo 106 de la Constitución Política, conforme a la reforma efectuada señala: "Los Diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias./La Asamblea se compone de cincuenta y siete Diputados. Cada vez que se realice un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones asignará a las provincias las diputaciones, en proporción a la población de cada una de ellas".

la alta penalización que a los partidos minoritarios ello conlleva; la totalidad de números de diputados del Congreso costarricense quedaría bajo un importante cuestionamiento, con especial motivación en al menos 5 de las 7 provincias.

Mapa I. Sistema de partidos. Costa Rica. NEP promedio provincial histórico.



Fuente: Elaboración propia con apoyo en imagen de www.worldmapfinder.com.

Como paradigma de la desproporcionalidad que provincialmente genera el diseño, si a modo de ejemplo en Costa Rica se aplicaran las reglas que rigen el sistema electoral de los Estados Unidos de Norteamérica para la elección de Presidente, y entendiéndose que las provincias -cuales Estados de la Unión- constituyen los colegios electorales, bastaría con que una agrupación política gane los escaños -delegados- de San José y Alajuela (21 y 11 votos respectivamente) para acreditar la elección.

De hecho, bajo este supuesto, cambiando lo que haya que cambiar, las elecciones de 2006 hubiesen beneficiado al candidato Ottón Solís, toda vez que sus triunfos en San José, Alajuela y Heredia le depararían 36 votos de esos colegios electorales contra 21 a contabilizar a Óscar Arias por las restantes cuatro provincias; y sin importar que en el voto popular nacional Arias hubiese superado en 1,12% a Solís, cual curiosa réplica del escenario estadounidense que se presentara entre Al Gore y George W. Bush en la recordada contienda electoral del año 2000.

III. COMPORTAMIENTO DEL SUBCOCIENTE COMO BARRERA ELECTORAL

En Costa Rica, la elección de diputados se enmarca por un sistema proporcional con lista cerrada bloqueada y distribución de escaños mediante el uso de cuota o cifra repartidora (cuota de Hare), recurriéndose al cociente y al residuo mayor, pero diferenciándose el sistema por la fijación de subcociente (mitad del cociente) en grado de umbral o barrera electoral. Consecuentemente, los partidos políticos que no superan el umbral del subcociente de plano quedan excluidos en el reparto de curules.⁴

Dado que la elección diputadil se realiza por provincia, el comportamiento de la barrera electoral varía, propiciándose desigualdades según lo demuestra el desglose por elección y provincia (cuadro IV).

A modo de ejemplo, en referencia a los datos del cuadro IV, para las últimas elecciones de 2010, existe una diferencia de hasta 10 puntos porcentuales entre la menor y mayor barrera electoral correspondientes a las provincias de San José y Guanacaste, 2,5% y 12,5%, respectivamente. Diferencia que incluso se amplía en otras elecciones, pero que se verifica entre los promedios históricos al fijarse éste en 10.78 puntos porcentuales.

4 Al respecto pueden consultarse los artículos 201, 203 a 205 del Código Electoral costarricense.



Cuadro IV. Sistema electoral. Costa Rica. Subcociente histórico por provincias y porcentual.

Elección	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
1953	3.1%	6.25%*	8.3%	16.6%	10%	10%	25%
1958	3.1%	6.25%*	8.3%	16.6%	10%*	10%	25%
1962	2.5%	4.5%	7.1%	12.5%	8.3%	8.33%	16.6%
1966	2.3%	5%	7.1%	16.6%	8.3%*	7.1%	16.6%
1970	2.3%	5%*	7.1%*	16.6%	8.3%	7.1%*	16.6%
1974	2.3%	5%	7.1%	16.6%*	8.3%	7.1%	16.6%*
1978	2.3%*	5%*	8.3%	12.5%	10%	7.1%	12.5%*
1982	2.4%	5%	8.3%	10%	10%	8.3%	12.5%
1986	2.4%	5%*	8.3%	10%	10%	8.3%	12.5%
1990	2.4%*	5%	8.3%	10%	10%	8.3%	12.5%*
1994	2.4%**	5%*	8.3%	10%*	10%	8.3%	12.5%
1998	2.4%	5%	8.3%*	10%*	10%	8.3%*	12.5%*
2002	2.5%	4.5%*	7.1%	10%	12.5%	9.9%	10%*
2006	2.5%*	4.5%**	7.1%*	10%*	12.5%	10%	10%
2010	2.5%	4.5%*	7.1%	10%*	12.5%*	10%	10%
Promedio barrera***	2.4%	4.84%	7.65%	11.90%	10.05%	8.31%	13.18%

Fuente: Elaboración propia. El porcentaje se calcula de las respectivas declaratorias de elección del Tribunal Supremo de Elecciones.

*Momentos en los cuales se propició una exclusión por parte de la barrera electoral.

**Momentos en que se excluyen dos plazas.

***El promedio por provincia no considera las dos primeras elecciones y refiere a los porcentajes de la barrera.

Dicha desproporcionalidad también existe si se pondera la magnitud del distrito electoral, ya que provincias con la misma cantidad de escaños en disputa, por ejemplo Heredia y Limón, ambas con una barrera electoral en el 10% de la votación provincial, manifiestan para la elección de 2010 una diferencia de 6.807,7 votos entre sus cifras subcocientes. Incluso, al comparar Heredia, Limón, Guanacaste y Puntarenas, las cuatro provincias con valores en sus barreras que rondan el 10%, éstas se diferencian en más del doble del porcentaje para Alajuela (4,84%), y aún más de la menor a nivel nacional, 2,40% para San José.

Respecto del comportamiento excluyente de la barrera electoral en el tiempo, el cuadro V destaca la cantidad de escaños limitados en cada elección, así como el detalle respecto de la provincia y partido político afectado con la exclusión del escaño. Valga anotar que esa exclusión se determina realizando una nueva distribución de escaños para cada provincia, pero aplicando la cuota de Hare en su forma pura, es decir, sin ponderar la barrera del subcociente. Esta distribución hipotética se coteja con la real (declaratorias de elección del Tribunal Supremo de Elecciones) y sus diferencias en la repartición determinan las plazas excluidas.

**Cuadro V. Sistema electoral. Costa Rica. Escaños limitados a partidos políticos
por no superar barrera electoral.**

Elección	Escaños limitados por barrera electoral	Provincia	Partido Político
1953	+1	Alajuela	Partido Unión Nacional
1958 *	+2	Alajuela	Partido Independiente
		Guanacaste	Partido Independiente
1962	-	-	-
1966	+1	Guanacaste	Partido Unión Cívico Revolucionaria
1970	+3	Alajuela	Partido Frente Nacional
		Cartago	Partido Unión Agrícola Cartaginés
		Puntarenas	Partido Acción Socialista
1974 *	+2	Heredia	Partido Nacional Independiente
		Limón	Partido Acción Socialista
1978	+3	San José	Partido Unificación Nacional
		Alajuela	Partido Unificación Nacional
		Limón	Partido Pueblo Unido Coalición
1982	-	-	-
1986	+1	Alajuela	Partido Acción Democrática Alajuelense
1990	+2	San José	Partido Alianza Nacional
		Limón	Partido Auténtico Limonense
1994	+4	San José	Partido Vanguardia Popular - Partido Unión Generaleña
		Alajuela	Partido Acción Democrática Alajuelense
		Heredia	Partido Fuerza Democrática
1998 *	+4	Cartago	Partido Fuerza Democrática
		Heredia	Partido Fuerza Democrática
		Puntarenas	Movimiento Libertario
		Limón	Partido Agrario Nacional
2002 *	+2	Alajuela	Movimiento Libertario
		Limón	Partido Laborista Agrícola
2006 *	+5	San José	Partido Unión Para el Cambio
		Alajuela	Partido Renovación Costarricense - Partido Acción Laboralista Agrícola
		Cartago	Partido Unidad Social Cristiana
		Heredia	Movimiento Libertario

Elección	Escaños limitados por barrera electoral	Provincia	Partido Político
2010 *	+3	Alajuela	Partido Renovación Costarricense
		Heredia	Partido Accesibilidad Sin Exclusión
		Guanacaste	Partido Acción Ciudadana

Fuente: Elaboración propia.

Notas: *Periodos donde el sistema de partidos califica como pluripartidista limitado.

Obsérvese que la suma de las 9 elecciones en el periodo bipartidista, llevaría a un total de 15 plazas que, en caso de no existir la barrera electoral, hubiesen permitido la asignación de la respectiva curul (escaño limitado) a un determinado partido, mientras que en el periodo pluripartidista, la limitación total de escaños asciende a 18, aunque para esa cifra el conteo lo es sobre un total de 6 elecciones.

Precisamente, esa relación por periodos muestra variabilidad del comportamiento de la barrera electoral, según sea el sistema de partidos en el cual se aplica, manifestando un cambio en mayor grado cuando el régimen de partido lo es pluripartidista. No obstante, la evolución histórica de ese comportamiento no es siempre ascendente, y adicionalmente, el número de plazas excluidas por cada elección no guarda estricta coherencia con el sistema de partidos, en concreto y de interés con el NEPE.

Según se observa en el Cuadro VI, hay periodos en que la barrera electoral excluye un mismo número de plazas, indiferentemente del sistema partidario, así por ejemplo tanto en 1994 como en 1998, la exclusión de curules fue de 4 para cada elección, ubicándose cada una de éstas en un sistema partidario distinto, bipartidista y pluripartidista limitado respectivamente.

Cuadro VI. Sistema de partidos. Costa Rica. NEPE Nacional. Historial de escaños limitados por barrera electoral.

Elección	1953	1958*	1962	1966	1970	1974 *	1978	1982	1986	1990	1994	1998*	2002*	2006*	2010 *
NEPe	2,1	3,56	2,7	2,33	2,55	4	2,88	2,53	2,48	2,55	2,77	3,35	4,52	4,62	4,78
Escaños limitados	1	2	-	1	3	2	3	-	1	2	4	4	2	5	3

Fuente: Elaboración propia con utilización del índice de Laakso y Taagapera. NEPE: Número Efectivo de Partidos electoral.

*Periodos que califican al sistema de partidos como pluripartidista limitado.

Los datos sugieren que la barrera electoral propicia expulsión de partidos independientemente del sistema de partidos, aunque sí pareciera mostrar que esta expulsión

lo es más marcada en los de impronta pluripartidista, ya que cuando menos dos escaños por elección se excluyen en ese sistema. Por ejemplo, de las 15 elecciones en estudio, en cinco de ellas la barrera no excluyó o bien lo hizo solo a una agrupación política (1953, 1962, 1966, 1982 y 1986), todos periodos ubicados en el sistema de partidos propiamente bipartidista. En sentido contrario, el caso que registra más exclusiones contabiliza 5 (elecciones de 2006), las cuales se ubican en periodo pluripartidista limitado.⁵

IV. REFORMA ELECTORAL Y MAYORÍAS PARLAMENTARIAS

El cuadro VII marca aquellos períodos en los cuales el partido con más escaños logrados en el Congreso alcanzaba a su vez la mayoría absoluta; es decir, al menos 29 curules del total de 57 en las elecciones de 1962 a 2006, o bien un total de al menos 23 curules en las elecciones de 1953 y 1958.

Cuadro VII. Sistema de partidos. Costa Rica. NEPp y mayorías absolutas en Congreso.

Elección	NEPp	Total de partidos**
1953	1,96 *	4
1958 ***	3,20	5
1962	2,60 *	4
1966	2,13 *	3
1970	2,14 *	4
1974 ***	3,13	8
1978	2,38	5
1982	2,27 *	5
1986	2,21 *	5
1990	2,21 *	5
1994	2,29	5
1998 ***	2,56	7
2002 ***	3,68	5
2006 ***	3,32	8
2010 ***	3,9	8

Fuente: Elaboración propia. NEPp: Número Efectivo de Partidos parlamentario. Notas: *Períodos en los cuales el partido con más escaños logrados en el Congreso, alcanzaba a su vez la mayoría absoluta a lo interno de éste.

**El Total de partidos refiere solo respecto de los que alcanzaron presencia en el congreso.

***Periodos que califican al sistema de partidos como pluripartidista limitado.

5 Un estudio empírico-explicativo más detallado sobre el comportamiento de la barrera electoral según el sistema de partidos se desarrolla en L. D. Brenes (2009).

El anterior cuadro, visto bajo una aproximación a la lógica de estudio propio de las reformas electorales, muestra cómo solo en 7 del total de 15 elecciones celebradas desde 1953, el partido que lograba mayor cantidad de escaños en el Congreso a un mismo tiempo, obtenía la mayoría absoluta dentro de éste. Todos esos momentos de mayoría en el Congreso a su vez lo son bajo periodos que califican como bipartidistas.

En efecto el tema de las mayorías absolutas se liga de inmediato con la gobernabilidad y marcha del Congreso, pero desde una visión propia de reforma electoral, pareciera que nunca se observó el cambio al cual se sometía el sistema de partidos, de forma que -con cierta previsión- los partidos mayoritarios aún con una fuerza importante en el Congreso y tras dos elecciones consecutivas en que no lograban la mayoría absoluta (PLN y PUSC en 1994 y 1998), bien hubiesen podido modificar las reglas en su beneficio respecto de ese posterior cambio que ahora se cuestiona en su gobernabilidad y que les complica aún más alcanzar la mayoría en el Congreso.

En otras palabras, las fuerzas mayoritarias y tradicionales del bipartidismo costarricense, con suficiente antelación y capacidad de reacción para modificar el patrón de cambio que se anunciaba, renunciaron a una reforma legal-electoral en su favor; o bien, a pesar de las múltiples señales que el sistema enviaba, no visualizaron ni pronosticaron los cambios en el sistema de partidos. Más grave aún, pareciera que la actual inopia del Poder Legislativo obedece a que, no obstante el cambio del sistema de partidos hacia uno pluripartidista limitado, éste sigue manteniendo para el manejo de su Asamblea, fórmulas que procuraban consensos pero dentro de un sistema propiamente bipartidista.

Las fórmulas matemáticas que rigen el sistema electoral en Costa Rica son en su esencia propias de sistemas electorales proporcionales, de allí que la lectura al cambio en el sistema de partidos políticos lo que podría explicar es un reacomodo y reconfiguración en éste; lográndose actualmente una mayor armonía, al menos con lo que teóricamente se espera de esas fórmulas electorales. Aunque un análisis a fondo de este punto demanda la revisión de las actas del legislador y su voluntad al momento del dictado de la norma, la posterior formalización del bipartidismo tiene su explicación y génesis en el clivaje (*cleavage*) de la guerra civil de 1948 (Raventós, 2008:131). No obstante, conforme al nuevo escenario pluripartidista que se decanta, resulta palpable que aquella fractura que se tradujo en la arena política en competencia bipartidista (Partido Liberación Nacional y su oponente) ya no es la única que orienta al sistema de partidos costarricense.

V. CONCLUSIONES

En síntesis, cuatro conclusiones puntuales: 1) Si bien no existe una correlación directa en el comportamiento excluyente del subcociente como barrera electoral y el sistema de partidos, dicha barrera muestra una tendencia importante a propiciar mayor exclusión en un sistema de partidos pluripartidista limitado que en uno bipartidista; 2) La ingeniería del sistema electoral costarricense, en especial su barrera electoral y la magnitud de su distrito, evidencian importantes desproporciones cuando son consideradas comparativamente entre sus provincias; 3) El sistema de partidos políticos en el plano local (provincias), al considerarse en el NEPP histórico provincial, refleja dos Costa Ricas: una Costa Rica Pluripartidista Limitada (provincia de San José) y una Costa Rica Bipartidista (restantes provincias periféricas a San José); y 4) Estamos ante “cambios sin reformas”, entiéndase el cambio en el sistema de partidos lo ha sido sin reforma legal al efecto, o lo que al presente ensayo interesa, el cambio en el sistema de partidos no se explica por cambios en el sistema electoral.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÁNTARA, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS, 2004.
- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego. *Cambios sin reformas: Sistema de Partidos y Sistema Electoral en Costa Rica*. Inédito, 2009.
- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego. “Elecciones en EE.UU.” En *Democracia Digital*, año 7, octubre, 2008. <http://democraciadigital.navegalo.com/articulos/index.php?id=133>
- BRENES VILLALOBOS, Luis Diego. “Matemáticas Electorales: Distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006”. En *Revista de Derecho Electoral*, n.º 3, San José, Costa Rica, 2007.
- DISEÑO DE SISTEMAS ELECTORALES: El Nuevo Manual de IDEA Internacional. Estocolmo, Suecia, IDEA Internacional, 2005. www.idea.int/publications/esd/es.cfm.
- LEDUC, Laurence; NIEMI, Richard y NORRIS, Pipa. *Comparing Democracies 2. New challenges in the study of elections and voting*. Londres: Sage Publications, 2002.
- LAAKSO, M. y TAAGAPERÄ, S. Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 1979.

- PICADO LEÓN, Hugo. "Entre inercias y renegociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses". En *Revista de Derecho Electoral*, n.º 3, San José, Costa Rica, 2007.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. *Duodécimo Informe*. San José, Costa Rica, 2006.
- RAVENTÓS, Ciska. "Lo que fue ya no es y lo nuevo aún no toma forma: Elecciones 2006 en perspectiva histórica". En *América Latina Hoy*, n.º 49, pp. 129-155. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2008.
- ROJAS BOLAÑOS, Manuel. "Costa Rica: un sistema de partidos en recomposición". En *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, San José, Costa Rica, 2003. <http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Manuel1.pdf>
- SÁNCHEZ CAMPOS, Fernando. *Partidos Políticos, Elecciones y Lealtades Partidarias en Costa Rica: Erosión y Cambio*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2007.
- SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Madrid, España, Alianza Editorial, 2007.
- SARTORI, Giovanni. "El criterio numérico", en *Partidos y sistemas políticos*. Marco para un análisis, Editorial Alianza, Madrid, España, 1980.
- SARTORI, Giovanni. "The party effects of electoral systems", en L. Diamond y Richard Gunther (ed.), *Political parties and democracy*, John Hopkins University Press, 2001.
- THE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK, International IDEA, Elections Canada, EISA, IFE, IFES, UNDP, UNDESA, UNEAD. <http://aceproject.org/>.
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Declaratorias de Elección. Resoluciones. Constitución Política y Código Electoral. <http://www.tse.go.cr/>.
- VALLÉS CASADEVALL, Joseph M. y BOSCH GUARDELLA, Agustí. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona, España, Editorial Ariel, 1997.

Las implicaciones de la era tecnológica en el Derecho Registral Civil costarricense

Luis Bolaños Bolaños*

“Actualmente el intercambio de información en la mayoría de las compañías es a través de medios tradicionales, tales como: carteleras, publicaciones impresas, entregas personales, boletines y memos. Esto trae como consecuencia que el empleado pierda gran parte de su tiempo productivo preguntando dónde está la información solicitada, dirigiéndose al sitio, sacando copias, devolviendo el material y regresando a su puesto, es por eso que proponemos desarrollos que promuevan nuevas tendencias para llevar a las organizaciones, empresas y corporaciones hacia “Oficinas Cero Papel”, utilizando la Intranet como plataforma de desarrollo y la sustitución de todos los pasos anteriores por un clic del ratón.”

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 13 de abril de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de junio de 2010.

Resumen: A partir de los conceptos y construcciones prácticas del Derecho Registral Civil, el artículo pretende, de la forma más práctica posible, dar a conocer el nuevo norte del Derecho Registral Civil en nuestro país, al describir los logros, esfuerzos y proyectos que el Tribunal Supremo de Elecciones ha desarrollado al incorporar las nuevas tecnologías en el registro de los hechos vitales. Pone especial interés en los cambios en los envíos de los datos registrales a la Institución y la forma de darles publicidad.

Palabras claves: Inscripción registral / Procedimientos registrales / Teoría de los Registros / Hechos civiles / Anotaciones registrales / Inscripción de nacimientos / Inscripción de defunciones / Inscripción de matrimonios / Inscripción de divorcios / Derecho Registral / Registro Civil / Automatización / Tecnologías de información.

Abstract: Based on the concepts and practical constructions of the Civil Registry Law, the author pretends -in the most practical possible way- to make known the new direction of the Costa Rican Civil Registry Law by describing the achievements, efforts and projects that the Supreme Electoral Tribunal has developed by introducing new technologies in the registration of vital records. Thus it puts special emphasis on the changes in the remittance to the institution of the registration data and the form of publicizing them.

Key words: Civil Registration / Registration procedures / Theory of Registry Offices / Civil data / Registration notations / Births Registration / Deaths Registration / Marriages Registration / Divorces registration / Registry Law / Civil Registry / Automation / Information technologies.

* Jefe de la Sección de Inscripciones del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Especialidad en Derecho Notarial y Registral de la Universidad Autónoma de Centro América.

I. PRÓLOGO

Documentar la experiencia adquirida en las diferentes instituciones públicas, debería resultar un anhelo inherente a todo funcionario. Colaborar con el cambio de rumbo de la historia y preparar esas instituciones para las generaciones emergentes, es nuestra obligación.

A partir de los conceptos y construcciones prácticas del Derecho Registral Civil, este artículo es un esfuerzo por mostrar, de la forma más práctica posible, lo que refleja el nuevo norte del Derecho Registral Civil en nuestro país.

Las páginas que se han dedicado al Derecho Registral Civil, resultan ser una excelente herramienta para conocer a nivel teórico el concepto del estado civil, los principios, las fuentes y el contenido de esa rama del Derecho, a ellos se remite. Los cambios en la forma de hacer llegar los datos a la institución y darles publicidad, son el objeto del presente artículo.

Con la incorporación de funcionarios con perspectivas tecnológicas en la esfera de decisión institucional, se viene realizando una serie de cambios que necesariamente modificarán el rumbo que se ha seguido hasta la fecha.

El Derecho Registral Civil costarricense, quedará en la historia como un derecho que inició el registro de hechos vitales con autoridades eclesiásticas, anotándose en forma descentralizada, los nacimientos y los matrimonios, lo cual hace que sus bases de datos contengan información que data de las últimas décadas del siglo XIX, que centralizó la inscripción de los registros de hechos vitales y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, con la promulgación de la Ley Orgánica y Reglamentaria del Registro Civil, vigente a partir del 1 de enero de 1888, pero sobre todo, que aprovechándose de los cambios tecnológicos y dada la importancia de la cobertura y de la publicidad de la información, así como de la agilidad con que se brinde, se encuentra dando grandes pasos en pro de la incorporación de tecnología con miras a facilitar la concreción de las inscripciones y darles publicidad.

Contar con la información en las bases de datos del Registro Civil, en el menor tiempo posible, nos hace plantear hoy la necesidad de aprovechar los recursos tecnológicos a efecto de que, día con día, podamos dar un mejor servicio a los administrados y en la medida de lo posible, ese servicio implique la digitalización de datos desde el momento en que ocurren los hechos vitales o los actos jurídicos inscribibles. Notarios declarando desde sus oficinas los

matrimonios, médicos investidos como registradores y también haciendo llegar la información de las defunciones que presencien a través de la Web, son parte de los retos que nos planteamos.

Durante muchos años, la Institución ha utilizado para su declaración, certificados en tres tantos cuyo original es remitido al Registro Civil y las copias se entregan al Instituto Nacional de Estadística y Censos y a la persona declarante. Resulta de suma importancia, que se empiecen a gestar los mecanismos necesarios para eliminar el papel, no solo de las declaraciones, sino también evolucionemos a la era de lo que el señor Magistrado Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, doctor Luis Antonio Sobrado González, ha llamado folio personal, el cual vale decir, ya se encuentra desarrollado a nivel de consulta en nuestras bases de datos.

II. DE LA DECLARACIÓN E INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTOS

A pesar del año de su promulgación, los artículos 48 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil,¹ no establecen limitaciones en cuanto a la forma de capturar la información a través de los diferentes Registradores Auxiliares² o de aquellas personas obligadas por ley a declarar actos jurídicos que se celebren ante ellos, ni tampoco en cuanto a la forma de realizar las inscripciones en la Institución.

Desde muchos años atrás, el Registro Civil implementó en la captura de la información, formularios en triplicado, cuyo original sirve como base para la inscripción, la primera copia se remite al Instituto Nacional de Estadística y Censos y la segunda copia le es entregada a las personas interesadas.

Actualmente, esa es la forma de capturar la información por parte de los Registradores Auxiliares del Registro Civil, debiendo remitirse los documentos lo antes posible, a la Sección de Inscripciones, oficina encargada de concretar las inscripciones.

En relación con los nacimientos, la Institución tiene funcionarias destacadas en la mayor parte de los hospitales del país, para que, las madres de los recién nacidos tengan la posibilidad

1 Ley 3504 del 10 de mayo de 1965, http://www.tse.go.cr/docus/legal/L_3504.pdf

2 Personas encargadas de completar las declaraciones de nacimiento y defunción en todo el país (Policías de Proximidad, Funerarias, Cementerios, Hospitales, funcionarios del Registro Civil, etc)

desde el propio nacimiento de sus hijos o hijas, de realizar la inscripción y con ella, concretar el derecho constitucional a una identidad y a saber quienes son sus padres.

Los documentos son remitidos a la Sección de Inscripciones, a través de las Oficinas Regionales o de Correos de Costa Rica y es a partir de su llegada, que inicia el trámite de inscripción.

La inscripción de nacimientos se realiza en libros (tomos), que se encuentran divididos por provincias numeradas de acuerdo con la división territorial administrativa,³ existe una serie con el número 8 para las personas que adquieren la nacionalidad costarricense por naturalización y el partido especial (9), que es donde se inscriben en la actualidad, los hijos de personas costarricenses nacidas en el extranjero.⁴

Este panorama, apenas descrito, ha hecho que ante la creciente cantidad de documentos por inscribir, se deban plantear retos que permitan simplificar los trámites de la declaración, su inscripción y la forma en darle publicidad a las inscripciones.

A continuación se hace referencia a una serie de proyectos en ese sentido, sin pretender agotar con las propuestas que plantean, las posibilidades en cuanto a la inscripción de hechos vitales y actos jurídicos en nuestro Registro.

Lo primero que debe mencionarse, es que en la actualidad existe un proyecto para que las personas Registradoras Auxiliares a cargo de Oficinas Regionales conectadas con el Sistema Integral de Datos Civiles y Electorales (SINCE), puedan digitar la información que se declara en los Hospitales a su cargo, lo que permitirá que la información sea capturada por la persona que completó el certificado de declaración, minimizando con ello, la posibilidad de error en la transcripción de los datos a nuestras bases, debido a que algunas veces las letras con que se completan los certificados, son de difícil comprensión. Esa medida redundará además, en los tiempos de inscripción, ya que la información no deberá ser digitada en la Sección de Inscripciones y el recurso que se dedica a ello, podrá ser utilizado en el proceso de control de calidad de los documentos, pero sobre todo, permitirá que las Registradoras adquieran

3 San José 1, Alajuela 2, Cartago 3, Heredia 4, Guanacaste 5, Puntarenas 6 y Limón 7.

4 Artículo 24 del Reglamento del Registro del Estado Civil.



experiencia, de lo que deberá marcar el norte de la Institución, que es la captura de los datos desde el propio Hospital.

Dentro del proyecto de modernización de los sistemas civiles, deberá contemplarse la implementación de un formulario digital, que permita a la Registradora Auxiliar, en aquellos lugares en que se cuenta con Internet, realizar el envío de los datos digitalmente, lo que mejorará también la calidad en las inscripciones. En caso de no contarse con esa herramienta, el sistema deberá permitir almacenar los datos en algún medio digital y transmitirlos a través de los sistemas con que se cuenta en las Oficinas Regionales, o a través del consumo de una página Web.

Ya el país desarrolló la posibilidad de firmar digitalmente documentos, lo que hace que estemos a las puertas de desarrollar aplicaciones que le permitan a los Registradores Auxiliares en todo el país, realizar declaraciones en línea, por medios totalmente seguros.

El Tribunal, desde las elecciones de Alcalde de 2006, emitió certificados digitales para la transmisión de los datos resultantes de la elección. En la pasada elección presidencial de febrero de 2010, la Institución emitió certificados digitales con dispositivos de seguridad llamados Tokens, que son dispositivos de cifrado, cuya seguridad es muy alta. En la actualidad la Institución cumple con las mismas normas de cifrado que las autoridades certificadoras de confianza acreditadas en el país, que son a la fecha el Banco Central de Costa Rica y a través de éste, el Banco Popular, lo que incluso nos da la posibilidad de ser nuestros propios certificadoros.

Las declaraciones de nacimiento se harían en tiempo real desde aquellos hospitales que cuenten con conexión a la Web y el consumo de datos de nuestras propias bases, nos permitirían depurar las inscripciones de progenitores costarricenses por nacimiento en casi un 100%; al realizarse el estudio del estado civil en forma automática y con inmediatez al momento en que se reciben los datos por parte de los progenitores.

Automatizar las aplicaciones, no sólo permitirá la inscripción en un menor tiempo, sino también, hará que los datos se generen sin error en cuanto a la declaración y sin posibilidad de alteración de estados civiles que nos podrían hacer incurrir en errores en cuanto a la filiación que debe consignarse en la inscripción, además de existir la posibilidad de filtrar, a través de inconsistencias, muchos de los errores que hoy cometen las personas Registradoras, como por ejemplo, el consignar tres nombres en una declaración.

Ya la Institución ha construido procedimientos almacenados en sus bases de datos, que facilitarán, en un futuro muy cercano, la posibilidad de que otras Instituciones los consuman a través de Web Service y ya no, mediante el almacenamiento en un medio digital y su actualización mensual a través de la página Web del Tribunal, lo que nos hace pensar con mayor premura, en la necesidad de que aquellos datos se actualicen lo antes posible.

III. DE LA DECLARACIÓN E INSCRIPCIÓN DE MATRIMONIOS

Todo matrimonio que se celebre en el territorio costarricense debe inscribirse en el Registro Civil y es posible, a solicitud de parte interesada, inscribir el matrimonio que se celebre en el extranjero, cuando al menos uno de los contrayentes sea costarricense, artículo 55 de la Ley Orgánica.

Los Notarios Públicos y los Sacerdotes, en atención a lo dispuesto en el artículo 31 del Código de Familia,⁵ tienen la obligación de declarar los matrimonios que celebren, en un término máximo de 8 días después de la celebración, debido a la necesidad de que se concrete en muy poco tiempo su inscripción. Al igual que en los nacimientos, la declaración se hace en formularios en tres tantos.

Disposiciones como esta, en que el legislador establece plazos muy cortos de presentación, no deben verse empañadas por plazos largos en la inscripción.

Motivados en lo anterior y en la necesidad de disminuir los plazos de inscripción, se realizaron conversaciones con el licenciado Roy Jiménez Oreamuno, actual Director de la Dirección Nacional de Notariado, a efecto de determinar si de acuerdo con la legislación vigente en materia de Derecho de Familia, el Notario Público debía adjuntar con la declaración de los matrimonios celebrados, un testimonio de la escritura, lo que generó que se emitiera la Directriz 1-2008, con las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio para los Notarios; (publicado en el Boletín Judicial N° 191 del 3 de octubre de 2008)

“POR TANTO SE EMITEN LAS SIGUIENTES NORMAS DE ACATAMIENTO OBLIGATORIO:

- a. Los notarios públicos, presentarán al Registro Civil o en cualquiera de sus Oficinas Regionales, para la inscripción de matrimonios, el certificado de*

5 Ley 5476 del 21 de diciembre de 1973.



declaración entregado por dicho Registro, firmado por el notario y con su sello blanco sin necesidad de presentar testimonio de la escritura o copia certificada de la misma.

b. *Mientras el formulario no contenga expresamente la indicación de que los testigos fueron debidamente juramentados y si el edicto se dispensó o la fecha de su publicación (información que el nuevo formulario contendrá), el notario deberá incluir dicha información como una observación en éste.*

c. *El notario que celebre matrimonio de extranjeros, a efecto de demostrar el nacimiento y libertad de estado deberá: 1) requerir la presentación de los documentos expedidos por el país de origen del contrayente debidamente legalizados; o bien, 2) previo a la celebración del matrimonio, el contrayente deberá rendir declaración jurada en escritura pública; y 3) además, realizar estudios registrales en nuestro Registro Civil, utilizando para ello, el número del documento de identificación que se le presenta para la celebración del matrimonio.*

d. *El notario que celebre un matrimonio donde un contrayente tenga la edad de quince años cumplidos o se encuentre entre esta y la edad de dieciocho años, deberá hacer comparecer en la escritura: 1) al padre o madre que ostente la patria potestad, 2) al tutor o, 3) dar fe de la autorización judicial para la celebración del matrimonio.*

e. *El notario que realice un matrimonio de extranjeros, deberá adjuntar al certificado de declaración de matrimonio, copia certificada del documento de identificación de éste.*

f. *El notario que celebre el matrimonio mediante poder especialísimo de uno de los contrayentes, deberá adjuntar al certificado de declaración de matrimonio, copia certificada del mismo, conservando el testimonio original en el archivo de referencias. Debe tenerse presente que, únicamente uno de los contrayentes puede estar representado.*

g. *El notario deberá presentar el certificado de declaración de matrimonio con la documentación dispuesta en esta directriz, dentro de los ocho días hábiles”.*

La Directriz de la Dirección Nacional de Notariado, al eliminar la presentación del testimonio de escritura, disminuyó considerablemente la fiscalización notarial que realiza el Registro Civil en cuanto a la celebración de matrimonios, pero fundamentalmente, hizo que se disminuyera la cantidad de devoluciones que nos encontrábamos generando, que se redujeran los tiempos de inscripción y lo más importante, que de alguna forma, se preparara el camino para lo que hoy denominamos “Matrimonio Digital”, proyecto que fuera aprobado por el Tribunal Supremo de Elecciones en el artículo cuarto de la Sesión Ordinaria N° 058-2009, celebrada el 16 de junio.

El acuerdo aceptó la colaboración ofrecida a través de un estudio en la Sección de Inscripciones, que concluiría con la elaboración de una herramienta informática que permitirá administrar y resolver la declaración de los matrimonios realizados por los Notarios Públicos, en forma digital.

En cuanto a la forma en que se declaren los matrimonios, parece no existir obstáculos de orden legal o reglamentario que impidan que la declaración se haga en forma digital y que el tema de las posibles correcciones también se haga en forma digital.

Los artículos del 55 al 58 de la Ley Orgánica, regulan que los matrimonios se inscriben en el Registro Civil y los requisitos que debe contener la inscripción, pero no señala la ley, la forma en que deben declararse los matrimonios y el Reglamento del Registro del Estado Civil, la única disposición que contiene sobre el particular, señala que *“Artículo 37.- El Registro Civil procederá a la inscripción de los matrimonios civiles, según la certificación que reciba del respectivo funcionario, quien está en la obligación de remitirla por el correo inmediato al día en que se verificó el matrimonio.”*. De encontrarse algún problema de índole legal en la anterior disposición, su adecuación resulta sencilla pues la debe hacer el propio Tribunal.

El sistema que se desarrollará, le permitirá al Notario declarar el matrimonio desde su celebración si lo quisiera y filtrará además, a través de inconsistencias automáticas, aspectos relativos al estado civil de los contrayentes.

La interacción del sistema con el SINCE, depurará de tal forma el matrimonio desde su declaración, que permitirá evitar la declaración de bigamias y algunos de los matrimonios imposibles de conformidad con el artículo 14 del Código de Familia, entre otros, y dejará el archivo en una etapa avanzada del proceso, lo que permitirá inscribir los matrimonios, con mucha rapidez.

Este sistema además, marcará el inicio de una nueva era en la declaración de hechos vitales y actos jurídicos, ya que le permitirá al Tribunal Supremo de Elecciones, adecuar algunos de sus sistemas y adquirir experiencia en relación con el tema.

Con esta aplicación, que ya se encuentra en la etapa de desarrollo, el Tribunal incursionará en la era de expedientes cero papel y buscará, a partir del sistema de “Matrimonio Digital”, en



mi concepto, desarrollar herramientas enfocadas a capturar y archivar los datos, tan solo en forma digital.

IV. DE LA DECLARACIÓN E INSCRIPCIÓN DE DEFUNCIONES

Durante muchos años, específicamente a partir de la época en que se inició la digitalización de defunciones en la Institución, también en el año 1988, se tomó la decisión de no incluir en las bases de datos las causas de defunción, en virtud de que no contábamos con la codificación de causa de muerte y que esta, como en efecto lo es, era sumamente complicada.

En el año 2008, la Institución dio un paso muy importante en torno a la digitalización en la inscripción de defunciones, ya que se inició con la captura de causas de defunción en nuestras bases. Si bien es cierto, no nos encontramos capturando a través de la codificación de causa de muerte, incluimos en nuestras bases, la información tal y como la consignó el médico, lo que a la postre, elimina la dificultad.

Actualmente, tenemos la posibilidad de entregar en todas las Oficinas Regionales que se encuentran en línea con nuestras bases de datos, certificaciones con causas de defunción recién aplicadas, lo que hasta hace muy poco, hacíamos en tres días en Oficinas Centrales y en más de quince días en el resto del país. También se abrió la posibilidad de certificar causas de muerte por base local, en todas aquellas Oficinas que por una u otra circunstancia, no se encuentren conectadas, o a través de los servicios ambulantes con que cuenta la Institución.

En cuanto a la recepción de certificados de declaración de defunción en forma digital, si bien es cierto la Institución no cuenta con la posibilidad de recibirlas en el corto tiempo, sí existen algunos proyectos que tienden a eso.

En primer lugar, habría que señalar que la Medicatura Forense del Complejo de Ciencias Forenses del Poder Judicial, desarrolló en días pasados un sistema informático integrado, que como una de sus novedades, en lo que al Registro Civil interesa, se encuentra la impresión de certificados en papel del Poder Judicial, que ofrece las mismas seguridades que el papel preimpreso que entregamos a los Registradores.

Esa modificación en sus sistemas, hace que toda la información que contiene el formulario “declaración de defunción”, se encuentre digitalizada, lo que permitirá muy pronto

(ya nos encontramos realizando esfuerzos en ese sentido) remitir la información a través de un Web Service y consumirla de la fuente original, lo que eliminaría la posibilidad de incurrir en errores en la inscripción.

Otro proyecto que se iniciará en el corto tiempo, es la posibilidad de invertir como Registradores a todos los médicos incorporados al Colegio de Médicos, a efecto de que sean ellos, cuando atienden defunciones, los principales obligados a completar la declaración y así evitar, el sub registro de defunciones, lo que a la postre, nos permitirá depurar aún más el Padrón Nacional Electoral.

En la actualidad, son muchas las defunciones que no se declaran y en algún momento se ha determinado que existen casos de personas que reciben pensiones de fallecidos y de las que la Institución no tiene noticia.

Sobre el particular, mediante el oficio N° INS-0101-2010 de fecha 12 de febrero de 2010, se remitió un informe al Tribunal Supremo de Elecciones, que en lo que interesa señala:

“...PROBLEMAS EXISTENTES CON LA DECLARACIÓN DE DEFUNCIONES

Los problemas en que repercute la no declaración de algunas defunciones ocurridas fuera de instituciones hospitalarias, o en estas cuando la persona que fallece se encuentra en emergencias y por ende su no inscripción en el Registro Civil, son los siguientes;

1. *El subregistro de defunciones.*
2. *El desembolso de dinero que hacen las operadoras de pensiones a personas fallecidas a través de depósitos en el Sistema Financiero Nacional.*
3. *No exclusión de personas fallecidas del Padrón Nacional Electoral.*
4. *Imposibilidad de verificar la firma o sello del médico que extiende el dictamen al no tenerlo registrado.*

CAUSAS DE LA NO DECLARACIÓN OPORTUNA DE LAS DEFUNCIONES

Sus posibles causas sin temor a equivocarme, serían las siguientes;

1. *En algunos Hospitales no se declaran las defunciones que ocurren en emergencias. Se dice que la persona no se encuentra hospitalizada y entonces, proceden a entregarles a los familiares un certificado médico con el cual deberán realizar la declaración.*
2. *Defunciones ocurridas en lugares diferentes a las instituciones hospitalarias. El médico que atiende la defunción, extiende un certificado médico, con el cual las personas interesadas deben hacer la declaración ante algún Registrador Auxiliar del Registro Civil.*



3. Algunas de las personas a las que se le entrega el certificado médico, no realizan la declaración ante la Institución.
4. El médico podría no advertir a las personas interesadas, su deber de declarar la defunción.

CONFECCIÓN Y CONTROL DEL CERTIFICADO MÉDICO

El certificado médico es un documento que confecciona el Instituto Nacional de Estadística y Censos, sin ningún tipo de seguridad y que sirve para que los médicos que atienden defunciones en forma privada, o cuando estas ocurren en las servicios de emergencias de muchos de los Hospitales del país, certifiquen la defunción que presenciaron y que luego les servirá a los familiares de la persona fallecida, para realizar la declaración ante el Registro Civil. En la impresión de este documento, no se contempla ningún tipo de seguridad, ni se encuentra prevista la posibilidad de llevar algún tipo de control cruzado en cuanto a la entrega que se le hace al médico y a la recepción del documento por parte del Registro.

En muchas ocasiones, cuando al médico se le están por acabar los documentos que le entrega el INEC, fotocopias el formulario y procede a hacer el dictamen, lo que refleja una gran informalidad en el documento.

VENTAJAS DE INVESTIR A LOS MÉDICOS COMO REGISTRADORES

Existen varias ventajas si se toma la decisión de invertir a los médicos, como registradores auxiliares del Registro Civil.

1. Estarían obligados a completar la declaración en nuestros formularios y remitirla a la mayor brevedad a la Institución. Estructuraríamos su inscripción como registradores, en forma similar a la de los Notarios.
2. Disminuiríamos el subregistro de defunciones en un porcentaje muy alto.
3. Notificaríamos con mayor prontitud a las Operadoras de Pensiones sobre todas las personas fallecidas.
4. Depuraríamos con mayor oportunidad el Padrón Nacional Electoral por esa causa.
5. Tendríamos control sobre la documentación entregada a cada médico, además de contar con el registro de su firma y de su sello.
6. Eliminaríamos uno de los pasos que se hacen en la declaración de las defunciones ocurridas fuera de las instituciones hospitalarias. La declaración ante el Registro Civil que hace el familiar de la persona fallecida.

DEFUNCIONES QUE SE DECLARARÍAN A TRAVÉS DE LOS MÉDICOS INVESTIDOS

Se declararían a través de los médicos, todas aquellas defunciones que atiendan en forma privada, en lugares diferentes a las instituciones hospitalarias que ya actúan como Registradoras Auxiliares del Registro Civil.

NECESIDAD DE QUE LOS HOSPITALES DECLAREN LAS DEFUNCIONES OCURRIDAS EN EMERGENCIAS

Para minimizar aún más el subregistro de defunciones, deben realizarse las coordinaciones pertinentes con personas de la Caja Costarricense del Seguro

Social, a efecto de que se emita una directriz a todos los Hospitales públicos del país, para que las defunciones que ocurran en el servicio de emergencias, sean declaradas a través del Hospital. Ya algunos de ellos, como el Hospital Calderón Guardia, lo hacen.

COMO LO LLEVARÍAMOS A CABO

A continuación se señalan, las acciones necesarias para concretar la investidura de los médicos como Registradores Auxiliares del Registro Civil, así como aquellas relacionadas con la puesta en marcha de su inscripción.

Previamente es importante señalar, que se realizó una reunión con los fiscales del Colegio de Médicos, doctora Nancy Uribe Lara y doctor Marino Ramírez Carranza, quienes se mostraron de acuerdo con el planteamiento y señalaron, que no habría problema para realizar la divulgación correspondiente y que tan solo debería plantearse en una nota el proyecto a la Junta de Gobierno, a efecto de operativizarlo.

Asimismo, se conversó con la licenciada Olga Martha Araya Umaña, Coordinadora de la Unidad de Estadísticas Demográficas, quien se mostró en total acuerdo y colaboraría también, en la implementación.

Por último, existen acuerdos del Tribunal, en que se han realizado investiduras generales como la que se sugiere. Mediante acuerdo N° 3 del 13 de octubre de 1958, adoptado en la Sesión N° 1748 del 13 de octubre de ese año, en su artículo segundo invistió como Registradores Auxiliares a los Directores de los Centros Hospitalarios establecidos en el país, oficiales de las instituciones autónomas, semi-autónomas y particulares. Asimismo, existe un acuerdo de investidura general realizado mediante decreto del Poder Ejecutivo N° 17782-G-SP, a través del cual el señor Presidente de la República, invistió a todas las autoridades de Asistencia Rural y a los funcionarios de la Guardia Civil, para que realizaran las labores establecidas en los artículos 47 y 50, entre otros, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil.

RECOMENDACIÓN Y ACCIONES

De acuerdo con todo lo que se lleva dicho, respetuosamente me permito recomendar que se invista a los médicos como registradores del Registro Civil, para lo cual, será necesario concretar las siguientes acciones.

1. *El Tribunal debe adoptar un acuerdo a través del cual se invista a los médicos como Registradores Auxiliares del Registro Civil.*

Previo al acuerdo del Tribunal;

2. *Se debe coordinar con el Colegio de Médicos para que apruebe el proyecto y divulgue la información. Se remitiría una nota a la Junta de Gobierno.*
3. *Se coordinaría con el INEC para que no entreguen certificados médicos y remitan a los médicos que se los soliciten a la Sección de Inscripciones, para su registro, el de su sello y el de su firma.*
4. *La inscripción de los médicos como registradores, se haría en la Sección a mi cargo, o en cualquiera de las Oficinas Regionales y para tal fin deberán aportar su cédula de identidad y el carné del Colegio de*



Médicos. Asimismo, se le solicitaría una base de datos actualizada al citado Colegio, que contenga el detalle de los médicos inscritos para la verificación correspondiente.

Adicionalmente;

5. *Se coordinará con los personeros de la CCSS para que se declaren en los Hospitales las defunciones que ocurren en emergencias y para que los casos en que trasladan cuerpos a la Medicatura Forense, no llenen el certificado de declaración de defunción ya que este es completado en el Complejo de Ciencias Forenses.*

Para las coordinaciones requeridas, podría encargarse de realizarlas al suscrito y al licenciado Rodrigo Fallas Vargas, Oficial Mayor Civil, con quien conversé y se encuentra en total acuerdo con el planteamiento...”.

El proyecto, ya aprobado por el Tribunal y realizada la reforma correspondiente en el Reglamento del Registro del Estado Civil, permitirá disminuir el subregistro de defunciones.

El médico en Costa Rica, al igual que el Notario, tiene fe pública en cuanto a los hechos que presencia y declara o certifica a través de los documentos con que actúa, lo que hace totalmente pensable, que la Institución muy pronto se encuentre desarrollando un sistema que podría denominarse “Defunción Digital”.

V. DEL FOLIO PERSONAL

Con la digitalización de la información de nacimientos desde el año 1988 y el esfuerzo institucional por completar las bases de datos respectivas, se puede afirmar que con algunas modificaciones en los sistemas, tales como la inclusión de texto cuando se realizan anotaciones posteriores a la inscripción principal de un asiento, nos encontramos a un paso de eliminar la impresión de tomos en papel e iniciar la era del folio personal.

Aspectos como el hecho de que no se encuentren completas las bases de datos, no deben dar al traste con un proyecto que traerá grandes beneficios sobre todo a los ciudadanos, ya que sin lugar a dudas, los tiempos en la tramitación se verían afectados positivamente. Además de la lógica disminución económica en el gasto de papel y la repercusión ambiental que esto implica.

En la actualidad y a efecto de realizar estudios en la Sección de Inscripciones con mayor celeridad, se desarrolló un sistema en capas, utilizando Web Service y procedimientos almacenados en la base de datos, que permite consultar en un tiempo sumamente corto, todos

los movimientos civiles que posee una persona y que se encuentren inscritos a través de la cédula de identidad, desplegándolos con los datos necesarios para su identificación, en una sola pantalla.

Ya se encuentran digitalizadas las capturas de datos de los nacimientos, matrimonios y defunciones, lo que hace, que las hojas de tomo, representen un reflejo impreso en papel, de lo que muestran las bases de datos a nivel digital.

La Institución cuenta con tomos electrónicos desde hace mucho tiempo, ya que las inscripciones que se realizan y graban en las bases de datos, podrían reproducir, con muy poca programación, lo que hoy conceptuamos como tomos impresos.

El problema de concretar un folio personal en la Institución, radica en que en la actualidad el Sistema Integrado de Datos Civiles y Electorales, dentro de sus aplicaciones no tiene diseñada la captura en forma de texto de las anotaciones marginales que se realizan a través de la Sección de Actos Jurídicos, lo que hace necesario seguir imprimiendo tomos en papel, a efecto de poder anotar marginalmente todas aquellas situaciones que modifican las inscripciones principales.

Las nuevas inscripciones nos permitirían depurar las bases de datos en caso de que encontremos inconsistencias, labor que de por sí, ya realiza una Unidad de la Oficialía Mayor Civil y que tan solo para citar un ejemplo, ya tienen capturados todos los matrimonios celebrados a partir del año 1960.

En el momento en que se desarrolle la posibilidad de incluir marginales a través de texto en nuestras bases de datos, nos encontraremos a un paso de dejar de imprimir tomos en papel y ese paso lo representará, la decisión de que a futuro en la inscripción de datos en las bases civiles, se utilice solamente el formato digital.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como podemos ver, el Tribunal Supremo de Elecciones se encuentra dando pasos muy importantes en el tema de la digitalización de las declaraciones de hechos vitales y actos jurídicos, relacionados con el estado civil de las personas, aspecto que sin lugar a dudas se deberá abarcar en el rediseño de las bases de datos civiles, tanto para hacer llegar la información, como para inscribirla y darle publicidad.



Las mejoras en las comunicaciones están permitiendo el desarrollo de aplicaciones que nos hacen evolucionar y obtener el máximo provecho de los recursos, mejorando la productividad y la calidad con que nos encontramos realizando las inscripciones.

El desarrollo del sistema “Matrimonio Digital”, deberá necesariamente mostrar el camino a seguir por la Institución, a efecto de prepararla para las nuevas generaciones, que comprenden a personas que se desarrollarán inmersas dentro de todos sus ámbitos sociales, en aspectos totalmente tecnológicos.

Vivimos en una sociedad en que a través de nuestros teléfonos móviles, convertidos en muchos casos en agendas de bolsillo y en otros hasta en PCs de bolsillo, asistimos a reuniones con la posibilidad de anotar ahí, aspectos que debemos recordar de la reunión y hasta de transmitir los datos anotados, a través de Internet en ese preciso momento.

Dar los primeros pasos a la evolución, lo que denominaremos “matrimonio digital”, “defunción digital”, “nacimiento digital”, “tomo electrónico” y “folio personal”, es nuestra obligación.

LITERATURA CONSULTADA

Costa Rica. Código de familia. San José, C.R. : Investigaciones Jurídicas, 2004

Costa Rica. Ley orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil. [San José, C.R. : s.n.], 2002

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Reglamento del registro del estado civil. San José, C.R. : TSE, 2001

División Territorial Administrativa de la República de Costa Rica. San José, C.R. : Imprenta Nacional, 2007.



Colaboraciones
EXTERNAS





Génesis de las reglas electorales en Costa Rica. Desde la Colonia hasta 1838

José Andrés Díaz González*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 14 de diciembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 26 de mayo de 2010.

Resumen: Para comprender el funcionamiento del sistema electoral costarricense, es necesario analizar el desarrollo de la normativa y regulación del mismo desde una perspectiva de largo plazo; es por ello que el presente artículo se concentra en analizar el surgimiento, cambios y consolidación de las reglas electorales desde la Colonia hasta los inicios del siglo XIX, con el propósito de comprender mejor su impacto en la formación del sistema político y en la Democracia costarricense.

Palabras claves: Sistemas electorales / Organización electoral / Sistema Político / Historia Política / Legislación electoral / Historia electoral.

Abstract: In order to understand the Costa Rican Electoral System functioning, it becomes necessary to analyze its legal system and regulation development from a long term perspective; therefore, the present article focuses on analyzing the electoral rules commence, changes and consolidation from the Colonial Period to the beginning of the XIX century, in order to have a better understanding of its impact in the formation of the Political System and in the Costa Rican Democracy.

Key words: Electoral Systems / Organization electoral / Political System / Political history / Legislation election / Electoral history.

* Licenciado en Ciencias Políticas. Estudiante de la Maestría Centroamericana de Historia de la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: jadg64@yahoo.com/joseandres.diaz@ucr.ac.cr

El presente artículo busca describir y analizar los principales cambios en las reglas electorales ocurridos en Costa Rica desde el tiempo de la Colonia y hasta 1838, con el propósito de entender cómo éstos influyeron en la formación del sistema político y en la estabilidad de los regímenes de gobierno de esta nación.

Se espera abordar este análisis desde una perspectiva crítica, que permita observar los juegos de poder detrás del desarrollo del sistema electoral costarricense, y si bien no niega los aportes de dichas reglas y legislación en el posterior desarrollo de un sistema democrático en el país, tampoco asume este como un proceso teleológico natural, sino como una lucha constante entre diferentes grupos por el desarrollo de mecanismos institucionales que regulen y legitimen las luchas por el poder político.

1. REGLAS ELECTORALES Y ESTABILIDAD POLÍTICA

La *Democracia* como sistema político y de convivencia social, ha sido objeto constante de estudios y análisis desde las Ciencias Sociales, las cuales han pretendido determinar, o por lo menos esclarecer, los motivos para su surgimiento, fortalecimiento, consolidación y amenazas, a lo largo de la historia de los grupos humanos que han proclamado su intento de vivir regidos por este ideal.

Para Costa Rica, la Democracia es una pieza clave de su discurso político contemporáneo, el cual ensalza la tradición democrática del país bajo el supuesto de contar con un régimen democrático sólido, transparente y centenario. Así, se parte de la idea de que la democracia costarricense tiene sus inicios a finales del siglo XIX, continúa con su proceso de fortalecimiento durante la primera parte del siglo XX y se consolida finalmente después de 1948 con la instauración de la Segunda República.

No obstante, han existido dos propuestas para abordar el estudio de este proceso histórico. La primera, plantea que antes de 1948 la política costarricense era oligárquica, dominada por corrupción y fraude (Salazar Mora, 1990). La segunda propuesta, toma una visión totalmente contraria, y plantea que debido a la existencia de una dinámica electoral “competitiva” y sin fraudes electorales sistemáticos, se puede argumentar la existencia de una democracia en proceso de consolidación en ese periodo (Molina Jiménez, 2005).



Ambas propuestas de análisis de dicho proceso histórico parecen simplistas. La primera, presupone que las oligarquías mantenían un control absoluto sobre la sociedad, mientras que la segunda, reduce el concepto de democracia al de elecciones, y no considera las implicaciones de control y manipulación que pueden estar detrás de las mismas reglas de juego formales; y que hace innecesario en muchos casos recurrir al uso de mecanismos ilegítimos (como el fraude), para mantener el control del poder político.

Por tal motivo, se observa la necesidad de desarrollar una tercera propuesta, la cual debe fundamentarse en las investigaciones y los valiosos aportes dados por las dos propuestas anteriormente citadas; pero al mismo tiempo, debe distanciarse de ellas desarrollando un enfoque que permita analizar este proceso histórico desde una visión de realismo político, para así poder aportar en la comprensión de los fenómenos que repercutieron, positiva o negativamente, en el desarrollo de la democracia contemporánea costarricense.

Por lo anterior, el presente ensayo se enfoca en analizar la génesis del desarrollo de las normas electorales en Costa Rica, por medio de un repaso de las características más importantes de éstas desde el período colonial y hasta 1838. Se ha decidido iniciar desde la colonia con el propósito de determinar cuáles estructuras e instituciones formadas en este período trascienden a la Independencia y se afianzan durante los primeros años de la conformación del Estado costarricense. Se ha delimitado el periodo hasta 1838, en apoyo al criterio del historiador Hugo Vargas González, para quién entre 1821 y 1838 se gesta un periodo de relativa estabilidad y respeto hacia el proceso electoral, el cual concluye con el golpe de Estado ejecutado por Braulio Carrillo a Manuel Aguilar (Vargas González, 2005).

También es importante considerar la propuesta de periodización que realiza Iván Molina Jiménez, quien denomina como “Protodemocracia” el período de 1821 a 1885, ya que a pesar de las tendencias no democráticas que lo distinguieron, en él se configuran procesos que sientan las bases del desarrollo democrático: 1) el país estuvo gobernado sin constitución durante lapsos muy breves, 2) aunque la presidencia estuvo caracterizada por adquirir su carácter autoritario, no desaparecieron las prácticas electorales a nivel legislativo y municipal y, 3) en la mayor parte del período el sistema electoral funcionó sobre la base del sufragio universal masculino (Molina Jiménez, 2004: 54-54).

Así, la periodización realizada por Molina Jiménez, y su análisis sobre el desarrollo de la democracia en Costa Rica durante esa época, descansa fundamentalmente en el proceso

electoral. De esta manera el argumento presentado es que la existencia de elecciones “periódicas” y reguladas, es sinónimo de Democracia, o por lo menos, de un proceso de democratización.

No obstante, el desarrollo de reglas electorales no es explicación suficiente para entender los motivos por los cuales en Costa Rica se consolida un régimen “democrático” con cierta estabilidad; que permite que el país se consolide como una de las democracias de más larga duración y continuidad del continente. Para ello, es necesario observar esta etapa histórica de Costa Rica como el inicio de una configuración de los mecanismos para el acceso al poder político, el cual pretende que las elites puedan acceder a éste por medios institucionales y siendo legitimados por la sociedad.

Los mecanismos causales en la acción social son las decisiones que toman los actores cuando interactúan entre sí. Las acciones humanas particulares que se pueden describir como decisiones, comparten dos propiedades generales: intencionalidad y racionalidad (Elster, 1997). Esto presenta la limitación, al tratarse de una investigación histórica, de no poder recurrir a los individuos o personas que tomaron directamente estas decisiones para conocer directamente sus razones, ni los razonamientos ni motivos que les hicieron adoptarlas. Probablemente, al revisar las fuentes históricas, se encuentre solamente el discurso oficial para justificar las decisiones de los actores, asimismo, cualquier vestigio o prueba que permita fundamentar la hipótesis, es posible que muestre que dichos actores no tenían un grado de formalización estratégica tan detallada de sus propias acciones.

No obstante, Elster propone la existencia de dos conceptos básicos necesarios en toda sociedad para asegurar el orden social: el de configuración de conductas estables, regulares y predecibles y el de conductas cooperativas (Elster, 1997: 13). Así, se puede partir del supuesto de análisis que los diferentes grupos entran en un proceso de negociación para desarrollar reglas político-electorales, las cuales lejos de pretender garantizar la participación activa o delegativa de la ciudadanía en la vida política del país, buscan delimitar restricciones para el comportamiento de los actores políticos, con lo cual, no solo reduce el margen de incertidumbre de los jugadores, sino que facilitan la adopción de estrategias y crean un área o marco adecuado para llegar a la adopción de acuerdos políticos.

Por lo tanto, adoptar y respetar una serie de instituciones reguladoras de la lucha política, si bien restringe el poder y capacidad de maniobra de los jugadores, al mismo tiempo les permite transformar la lucha por el poder político, pasando así de un juego de suma cero a un juego

de suma variable,¹ en otras palabras, los actores políticos renuncian a tener la capacidad de obtener completamente el poder político (y por lo tanto, también de perderlo), y aceptan un mecanismo que les permite obtener, en el peor de los casos, cuotas mínimas de poder con las cuales mantener su influencia y defender sus intereses ante los otros grupos que ostenten el poder político.

A continuación se pasará a analizar el desarrollo y evolución de las reglas electorales desde la colonia y hasta el año 1838, con el propósito de observar qué mecanismos y reglas permanecen constantes y cuáles varían, para así tratar de entrever cómo estos mecanismos ayudaron o no en la estabilidad política y a la creación de un sistema electoral que fomentara más adelante el desarrollo de la Democracia en Costa Rica.

2. FORMULACIÓN DE REGLAS ELECTORALES: DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA

El debilitamiento de la corona española, dio una mayor libertad a las colonias para su organización y autodeterminación. Según el historiador Miles Wortaman, el debilitamiento del poder español en las colonias de América Central, fue ocasionado por un largo proceso que inicia en los primeros años del siglo XIX, como fruto de las luchas entre las elites de comerciantes locales y las autoridades españolas; estas elites pretendían contrarrestar la centralización del poder por parte del rey, por medio de nuevas instituciones políticas y administrativas que les garantizara una mayor cuota de poder para intervenir en los asuntos públicos y, en especial, en los de índole económica y comercial (Wortaman, 1991: 276-289).

Sin embargo, este proceso de desconcentración del poder puede ser localizado aún más atrás, según lo indica el historiador costarricense Eduardo Madrigal Muñoz, tiene su origen en la misma península ibérica. Este autor señala que la historiografía americanista reciente muestra que la España del Antiguo Régimen, era una confederación de ayuntamientos independientes, los cuales eran controlados por la corona a través de un intrincado mecanismo de compromisos y negociaciones; por lo cual, la corona necesitaba de las elites locales para tener control sobre los territorios y poblaciones en una época en la cual los monarcas no tenían mecanismos directos

¹ Un juego de *suma cero* es aquel donde uno de los jugadores obtiene todas las utilidades o ganancias. Por su parte, un *juego de suma variable* es aquel en el que los posibles resultados implican una distribución de las utilidades o ganancias (de manera equitativa o no) entre los diferentes jugadores que participan en el.

para llegarle a la población, y estos grupos necesitaban de la corona para conseguir legitimación en sus posiciones de poder (Madrigal Muñoz, 2007: 186-187).

Por lo tanto, este historiador indica que para el caso de Costa Rica durante el período colonial:

“...encontramos una elite política afincada firmemente en el cabildo, principal institución política local de una provincia, el cual extiende su influencia sobre todas las otras instituciones de gobierno de la corona española de la época o integra por diversos mecanismos –principalmente familiares- a los empleados enviados por la monarquía a desempeñar sus cargos burocráticos, copando de esta manera todos los ámbitos del poder político. De esta forma, el grupo dotado de poder político en la provincia de Costa Rica de la época en estudio fue indudablemente una red de poder porque, evidentemente, estaban unidos por la pertenencia a una gran cantidad de instituciones -amén de otros tipos de enlaces como los familiares- esto les daba una gran robustez interna como grupo y un total control del poder en la provincia” (Madrigal Muñoz, 2007: 187).

Este mismo autor en *El antiguo régimen en Costa Rica: imaginarios de una organización socio-política (1600-1718)*, indica que durante la colonia el régimen imperante se fundamentaba en una sociedad corporativa, donde los hombres se diferenciaban entre sí por criterios socio-jurídicos, organizándose en cuerpos sociales cuyo objetivo era procurar el bienestar y autogobierno a la sociedad (Madrigal Muñoz, 2008: 773). Así, debido a la incapacidad de la Corona de aplicar directamente su poder a la población de sus reinos, dependía entonces de una gama de corporaciones sociales existentes (por ejemplo, la Iglesia) para poder hacerse obedecer en un universo de poder político atomizado.

De este modo, en lugar de favorecer un esquema de funcionamiento jerárquico en cadena, las diferentes instituciones políticas funcionaban como cuerpos sociales de carácter colectivo, con funciones diversas y poca interrelación entre ellos. Sin embargo, el cabildo en particular aparecía como el representante último de todos ellos ante la monarquía (Madrigal Muñoz, 2008: 775).

Aunque no lo indica Madrigal Muñoz, suigiere de que es la misma Monarquía la que impulsa e implementa este sistema de poder desconcentrado y fragmentado, esto con el propósito de que ningún individuo o grupo acumule demasiado poder y se convierta en una amenaza para la autoridad de la Corona.



Lo que sí plantea claramente el autor, es que la ocupación de puestos políticos está muy ligada a la posición social y económica de los individuos, lo cual provoca que grandes grupos de la población queden totalmente excluidos de la posibilidad de acceder a éstas y, al mismo tiempo, fomenta y protege la estructura social (status quo) de la época (Madrigal Muñoz, 2008: 776-777).

Además, Madrigal Muñoz señala que desde esa época existía un proceso electoral para la designación de ciertos cargos públicos. Este proceso de elección “(...) se revestía de un ceremonial simbólico destinado a salvaguardar la paz social a través de la pureza del procedimiento y de subrayar las distancias sociales en boga, especialmente la sumisión al monarca y la sanción religiosa aportada por la fe y la Iglesia” (Madrigal Muñoz, 2008: 782).

Es importante mencionar que para este autor no solo es importante la existencia de una estructura de gobierno y poder claramente definidas, sino también la existencia de mecanismos de legitimación que fortalecieran la cohesión social y consiguieran que la sociedad en general aceptara la autoridad de estos funcionarios.

De esta manera se, puede observar cómo desde la época colonial se van perfilando una serie de reglas y mecanismos electorales, no necesariamente motivados por el espíritu moderno de la Democracia, sino más bien para dar validez y legitimidad a la elección de representantes y a la delegación de autoridad en ellos, tanto para fungir como representantes ante la corona española como para conformar estructuras de gobierno locales y, eventualmente, nacionales.

A partir de este escenario es que surge la Constitución de Cádiz, fundamentada en patrones liberal-iluministas y, según Hugo Vargas González, en un principio de soberanía popular manifestado por medio de la adopción de prácticas electorales (Vargas González, 2005: 1). La Constitución de Cádiz plantea todo un sistema de reglas y mecanismos no sólo para elegir a los electores de diferente grado y a los diputados representantes ante las Cortes de Cádiz, sino también para dar legitimidad a dicho proceso.

La Constitución de Cádiz restringía la participación en el proceso electoral únicamente a la “(...) población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano” (Art. 29), así como los hijos de extranjeros nacidos en España, mayores de 21 años, y que nunca hayan dejado el territorio español sin permiso del Gobierno (Art. 21). De esta manera, todos los grupos

sociales formados por mestizos, mulatos, indígenas y demás, que no fueran de descendencia pura española, no podían participar en dicho proceso.

Además, el proceso de elección dispuesto por la Constitución de Cádiz era indirecto, por medio de elecciones de cuatro grados; lo cual es comprensible debido a los problemas de comunicación y dispersión de los centros poblacionales. Así, el proceso se inicia con la conformación de las *juntas electorales de parroquia*, las cuales se componían de todos los ciudadanos residentes de la parroquia respectiva (Art. 35), y en la cual se elige a un número de *compromisarios* según el tamaño de la parroquia (Art. 44), por medio de voto público y con la restricción de no poder votar por sí mismo (Art. 51).

Posteriormente, los compromisarios se retiran a un lugar separado y nombran al elector o electores de la parroquia, según sea el caso, por medio de votación simple, es decir, mitad más uno de los presentes (Art. 53). Si bien no queda claro si el voto de los compromisarios era secreto o no, según esta legislación, el hecho de que se disponga que este grupo deba ir a un lugar separado para designar a los electores de parroquia, era sin duda una medida para evitar “presiones” por parte del resto de los miembros de la junta electoral de la parroquia; no obstante, esto también podría suponer un “arma de doble filo”, ya que no existía entonces la forma de fiscalizar la manera en que dichos compromisarios llevaban a cabo su tarea, o si habían presiones o acuerdos entre ellos para designar a los electores de parroquia que fueran contrarios a los intereses de dicha comunidad.

La única condición para ser designado como elector parroquial era ser ciudadano, mayor de veinticinco años y vecino de dicha parroquia (Art. 45), además el artículo 55 establecía que: “*Ningún ciudadano podrá excusarse de estos encargos por motivos ni pretexto alguno*”, con lo cual se nota que era obligación ineludible participar como elector, así como la necesidad de determinar una disposición que evitara que las personas renunciaran o evitaran cumplir con sus responsabilidades una vez designados en dichos cargos.

En cuanto a las *Juntas de Partido*, estas procedían a elegir a los electores de partido por medio de votación individual y secreta (Art. 73). Para ser elector de partido se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, con más de veinticinco años, vecino del partido, del estado seglar o eclesiástico secular y pudiendo recaer la elección tanto en los ciudadanos que componían la Junta de Partido como en los que se encontrasen fuera de ella (Art. 75).



El último paso de este proceso eran las *Juntas Electorales de Provincia*, las cuales designaban al Diputado o Diputados de la provincia, por medio de una votación individual y no secreta, ya que el mecanismo para emitir su voto en este caso consistía en que cada elector de partido debía acercarse a donde se encontraran el presidente, los escrutadores y el secretario de la Junta Electoral de Provincia y manifestarles la persona por la que deseaban votar, para que éstos la escribieran en una lista (Art. 88).

El artículo 91 establecía los requisitos para ser Diputado a Cortes:

“...ser ciudadano que está en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la provincia o esté vecindado en ella con residencia, a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella”.

Por otro lado, el artículo 92 disponía que para ser elegido para dicho cargo se debía contar con una renta anual proporcionada procedente de bienes propios.²

Además, como restricción adicional, esta regulación establecía que no podrán ser Diputados a Cortes los Secretarios del Despacho, los Consejeros de Estado, los empleados de la Casa Real (Art. 95), los extranjeros aunque hayan obtenido carta de ciudadano (Art. 96), así como los empleados públicos nombrados por el Gobierno (Art. 97).

El peso de la Iglesia Católica durante todo este proceso no sólo se manifiesta en la posibilidad del clero secular de elegir y ser electo en los diferentes cargos, sino además, en la utilización de rituales católicos para dar más realce y legitimidad al proceso de elección de representantes; esto debido a que la Constitución de Cádiz indicaba a los miembros de las diferentes juntas iniciar sus sesiones con una *“misa solemne de Espíritu Santo”*, en la cual el sacerdote que la preceda estaba obligado a dar un discurso correspondiente a las circunstancias (Art. 47, Art. 71 y Art. 86); asimismo, el último acto antes de disolver las juntas era cantar un *“solemne Te Deum”* (Art. 58, Art. 77 y Art. 103).

2 No obstante, el artículo 93 de la Constitución de Cádiz funcionaba como transitorio sobre el artículo 92 disponiendo lo siguiente: *“Suspéndese la disposición del artículo precedente hasta que las Cortes que en adelante han de celebrarse declaren haber llegado ya el tiempo de que pueda tener efecto, señalando la cuota de la renta y la calidad de los bienes de que haya de provenir; y lo que entonces resolvieren se tendrá por constitucional, como si aquí se hallara expresado”* [Sic].

Es muy importante destacar que la Constitución de Cádiz contemplaba una serie de disposiciones orientadas a garantizar cierto grado de transparencia y control del proceso de elección, lo cual puede suponerse iba dirigido a reafirmar este proceso y su resultado como justo y legítimo ante la ciudadanía. Entre estas disposiciones se encuentra el hecho de que todas las juntas debían realizarse a puerta abierta (Art. 48);³ además, antes de iniciar cualesquiera de las elecciones en las Juntas de Parroquia, Partido y Provincia, se debía abrir un espacio para:

“(...) exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si la hubiere deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no se admitirá recurso alguno”(Art. 49).

Las juntas tenían la soberanía y capacidad de pronunciarse tanto sobre los posibles casos de corrupción que pudieran presentarse, como sobre las dudas que pudieran darse acerca de las calidades de algunos de los miembros de éstas, decidiendo en el momento aquello que les pareciera más adecuado, y su decisión se ejecutaba sin recurso alguno y solo para esa ocasión (Art. 50).

Para evitar cualquier amenaza o agresión durante la celebración de las Juntas, se estipulaba que estaba prohibido ingresar con armas a las mismas (Art. 56).

Por lo tanto, queda claro cómo desde la Colonia se ha establecido un procedimiento para la elección de representantes, con una serie de garantías y normas para asegurar la legitimidad y legalidad de dicha elección ante la sociedad. Si bien es cierto que dicho proceso tenía el objetivo de otorgarle al pueblo cierto grado de representación, participación y una cuota de Poder en la conformación de ciertas estructuras de Gobierno, sería demasiado aventurado asegurar la existencia de una Democracia incipiente, ya que es más que claro que el proceso excluía y negaba la participación a grandes grupos de la sociedad, buscaba finalmente legitimar ciertas estructuras e instituciones de Gobierno: las Cortes de Cádiz.

3 Salvo como ya se mencionó, la reunión y decisión hecha por los *compromisarios*, quienes según la misma ley debían retirarse a un lugar separado para nombrar el elector o electores de parroquia.

3. EL SISTEMA ELECTORAL DURANTE EL INICIO DE LA VIDA INDEPENDIENTE: 1821-1838

Con la llegada de la Independencia en septiembre de 1821, las antiguas colonias del Reino de Guatemala se encontraron ante la necesidad de definir no sólo el tipo de gobierno que adoptarían, sino también la forma en que conformarían éste. Según el historiador Hugo Vargas González, la incertidumbre fue el sentimiento imperante a la hora de tomar dicha decisión, lo que en el caso concreto de Costa Rica llevó a la promulgación en diciembre de 1821 del *Pacto Social Interino de la Provincia de Costa Rica*, también conocido como *Pacto de Concordia*, sobre el cual el mismo Vargas González indica que: “La idea de “Pacto Social” retoma el legado liberal-iluminista, aunque las palabras “Interino” y “Provincia”, reconocían la prudencia con la cual debía actuarse en las circunstancias imperantes (Vargas González, 2005:2).

El Pacto de Concordia mantiene el espíritu del proceso de elección de representantes establecido en la Constitución de Cádiz; así indica que los ciudadanos se reunirán en Juntas de Parroquia para elegir a los compromisarios que a su vez designarán a los miembros de la Junta de Partido, los cuales tendrán la obligación de escoger a los miembros de la Junta de Provincia de Costa Rica (Art. 10, 11 y 13).

Lo que finalmente se buscaba con este proceso de elecciones, era la delegación del pueblo de los derechos de soberanía en sus representantes, con el propósito de aprobar (Art. 12) y modificar, si fuera del caso, el propio Pacto de Concordia, siendo esta una “(...) ley *interina fundamental de la provincia*” (Art 15), con lo cual queda aún más reforzada la tesis ya expuesta, de que este documento buscaba establecer una serie de medidas y regulaciones políticas e institucionales provisionales y no definitivas.

La influencia de la Constitución de Cádiz no sólo es palpable en el espíritu de las normas, sino que efectivamente era utilizada como marco regulatorio del procedimiento de elección, tal y como lo indicaba el artículo 13 del Pacto de Concordia:

*“Los electores de partido celebrarán el primer domingo 6 de enero próximo, junta de provincia en esta ciudad, y nombrando de su seno presidente, escrutadores y secretario, **previas las demás formalidades establecidas en la Constitución (española), que igualmente se observarán en las juntas antedichas, se tendrá la junta por instalada.**” (El resaltado no es original)*

De esta manera se puede observar que la independencia no marcó un punto de ruptura en cuanto a los procedimientos e instituciones electorales para el caso de Costa Rica, sino que de manera contraria, se dio una cierta continuidad a estas instituciones, posiblemente con el objeto de garantizar cierta estabilidad y legitimidad, que permitiera obtener el apoyo de la ciudadanía y su reconocimiento de las estructuras de gobierno y elites políticas que buscaban consolidarse.

En 1824 se promulga la *Constitución de la República Federal de Centroamérica*, la cual buscaba establecer los parámetros del proceso de elección para la autoridades de gobierno federales y municipales o locales. Esta constitución mantiene básicamente los mismos parámetros, reglas y estructura del proceso electoral que los establecidos en la Constitución de Cádiz.

De esta manera, la Constitución de la República Federal establecía que los ciudadanos se reúnen en Juntas Populares para designar a los electores que participarán en las Juntas de Distrito, quienes a su vez designarán a los miembros de las Juntas de Departamento (Art. 23 y Art. 24). El único cambio notorio en esta parte del proceso con lo que establecía la Constitución de Cádiz, fue la eliminación de los *compromisarios* como parte del proceso, por lo que se pasa de un proceso de votación de cuatro grados a tres.

Además mantiene algunas de las normas de control de la Constitución de Cádiz, como por ejemplo: que ningún ciudadano podía excusarse del cargo de elector (Art. 30), ni podían presentarse con armas al acto de elección o votar por sí mismo (Art. 31). Asimismo, el artículo 26 de la Constitución de la República Federal establecía un procedimiento a seguir en caso de acusaciones sobre el uso de fuerza, cohecho o soborno en los electores:

“Las acusaciones sobre fuerza, cohecho o soborno en los sufragantes hechas en el acto de la elección, serán determinadas por el Directorio con quatro hombres buenos nombrados entre los ciudadanos presentes por el acusador, para el solo efecto de desechar por aquella vez los votos tachados o del calumniador en su caso. En los demás estos juicios serán seguidos y determinados en los tribunales comunes. [Sic]”

Como una forma adicional de proteger la libertad de los electores a la hora de emitir su voto, esta constitución indicaba que tanto los electores de distrito como de departamento no eran responsables por su ejercicio, y que las leyes debían acordar las garantías necesarias para que de manera libre y puntual pudieran verificar su cargo (Art. 28).



En cuanto a los casos de nulidad, el artículo 27 indicaba que los recursos presentados sobre las elecciones de las Juntas Populares serían resueltos definitivamente en las Juntas de Distrito, y en los que se entablarán en contra de estas, se resolverían en las Juntas de Departamento. En caso de presentarse recursos de nulidad en contra de las Juntas de Departamento, sería responsabilidad de los cuerpos legislativos verificar y resolver sobre estos casos.

En la búsqueda de garantizar la transparencia y legitimidad de todo el proceso de escogencia de autoridades federales y locales, se indicaba que todos los actos de elección, desde las Juntas Populares hasta los escrutinios del Congreso y de las Asambleas, debían ser públicos para ser válidos (Art. 53), esto obligaba a que el voto de los ciudadanos y los electores en las diferentes fases del proceso fuera público, lo cual podía resultar contraproducente con las medidas ya mencionadas para garantizar la libertad de los ciudadanos a la hora de asistir al proceso de elección.

Sin embargo, todo el proceso de elección establecido por la Constitución de la República Federal Centroamericana tiene una gran diferencia con el de la Constitución de Cádiz, y es la intervención del Congreso y de las Asambleas (según corresponda), como ente fiscalizador y última figura de decisión de todo el proceso.

El Congreso Federal era el encargado de recibir y contar todos los votos emitidos por las Juntas de Departamento para determinar las personas que resultasen electas para conformar dichos órganos. En caso de que ninguna persona obtuviera la mayoría absoluta para ocupar el cargo, el Congreso era el encargado de elegir entre aquellas personas que hubieran obtenido la mayor cantidad de votos (Art. 47). Las mismas reglas se aplicaban para la elección de Senadores por parte de las Asambleas de los Estados (Art. 48).

De esta manera, las Asambleas y el Congreso intervenían en el proceso de elección en los casos en que ningún candidato pudiera alcanzar la mayoría absoluta de los votos emitidos por las Juntas de Departamento, dejando por fuera toda posibilidad de que esta elección regresara a las instituciones investidas con la representación de la ciudadanía para dicho propósito y quedando la elección en manos de un órgano político, que si bien se veía limitado a realizar su elección entre un grupo de personas previamente designadas por las Juntas de Departamento, la elección final realizada por ellos podía responder a intereses diferentes a los buscados por los electores.

En febrero de 1825 se promulga el decreto XXXI conocido como *Ley de Elecciones*, la cual establece las normas que regulan el proceso de los Supremos Poderes del Estado Libre de Costa Rica. Al igual que las normativas que la precedieron, establece un sistema de elección de tres grados que incluye Juntas Populares, de Parroquia y de Partido (Art 2, Art. 3, Art. 4 y Art. 5).

A diferencia de las legislaciones anteriores, este decreto no establece grandes mecanismos para garantizar la transparencia y legitimidad del proceso, y la única medida es la estipulada en su artículo 12: *“Las elecciones serán Públicas y en ellas ninguno podrá presentarse armado ni votarse así mismo”*.

La Ley de Elecciones también define cuál será el papel que jugará el Congreso en el proceso de elección, continuando con parámetros similares a los dispuestos en la Constitución Federal Centroamericana. Así, el Congreso era el encargado de recibir y hacer el escrutinio definitivo de los votos emitidos por las Juntas de Partido (Art. 16); y en caso de que ninguna de las personas tuviera mayoría absoluta, el Congreso procedería a elegir entre todos los designados sin importar la cantidad de votos que hubiesen obtenido (Art. 17). Lo anterior podría ocasionar el problema ya planteado de que se produjera una elección que no respondiera necesariamente a los intereses de los electores.

Más adelante, en 1825, se promulga una nueva Constitución conocida como *Ley Fundamental del Estado de Costa Rica*, y en la cual vuelven a definir los parámetros del proceso de elección para los miembros de los Supremos Poderes del Estado. Este marco jurídico mantiene el sistema de elección por votación en tres grados con las figuras de Juntas Populares, de Parroquia y de Partido (Art. 27, Art. 28 y Art. 29).

Al igual que la Constitución de Cádiz y la Constitución de la República Federal de Centroamérica, dispone que todas las juntas serán las encargadas de decidir los recursos de nulidad que se presenten, y los reclamos sobre cohecho y soborno (Art. 33). La pena para aquellos que cometieran los delitos indicados, así como para los falsos calumniantes, consistía en verse suspendidos sus derechos como ciudadano por un año (Art. 34).

Establece además que para que se tenga como válido todo acto referente a las elecciones debe ser público, e igual que las otras legislaciones ya mencionadas, prohíbe a los ciudadanos votar por sí mismos o portar armas durante la realización de las juntas (Art. 35).

La Ley Fundamental del Estado mantiene el papel del Congreso como encargado de realizar el recuento final de los votos; y en caso de que ninguno de los designados obtuviera los votos requeridos para hacerse con el cargo, elegir entre ellos sin consideración alguna de los votos obtenidos por cada uno de éstos (Art. 36, Art. 37 y Art. 38).

La Reforma de la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1835, no realiza ningún cambio de importancia en la normativa que regula el proceso electoral, dejando intacto el proceso de elección de tres grados, la autonomía de las diferentes juntas para pronunciarse sobre casos de nulidad, la obligación de los ciudadanos de cumplir con los cargos por los que fueron electos y las garantías de legitimidad y transparencia del sufragio.

4. NORMAS ELECTORALES , LEGITIMIDAD Y LUCHAS POR EL PODER

Como se ha observado hasta el momento, existe una estructura básica procedimental que ha seguido casi inmutable desde la Constitución de Cádiz, se basa en un proceso de elección indirecta de tres o cuatro grados, legitimado principalmente bajo el principio de ser actos públicos y abiertos a la fiscalización de cualquier ciudadano. Además, aunque a partir de la independencia las Asambleas o el Congreso resultaban ser el último órgano de elección en caso de ser necesario, cada una de las juntas tenía un cierto margen de libertad para resolver y pronunciarse sobre cualquier eventual conflicto interno que pudiera surgir.

Uno de los cambios más importantes en el cuerpo de normas que regularon el proceso electoral durante este periodo, fue la definición de ciudadanía. Así, la Constitución de Cádiz tenía una concepción de ciudadanía bastante restringida, ya que solo consideraba como tales a las personas cuyos ambos padres fueran españoles o a los extranjeros que hubieran obtenido su carta de ciudadanía, para lo cual era requisito básico residir en España; con estas disposiciones grandes grupos de la población que habitan en las colonias americanas quedaban excluidos de participar de elección.

El Pacto Social Fundamental Interino de 1821 señalaba en su artículo 5 que era ciudadano todo hombre libre nacido en Costa Rica o vecino de ella con cinco años de residencia, que haya jurado la independencia. Por su parte, la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, mantuvo el mismo régimen de ciudadanía pero agregó como condición adicional para ejercerla que el ciudadano debía contar con medios económicos de subsistencia. Por último, la Constitución del Estado Libre de Costa Rica de 1825 establecía además que para poder ejercer

como elector, se debía contar al menos con una propiedad cuyo valor fuera igual o superior a los 100 pesos.

Vargas González (2005) indica que durante este período se contó entonces con un sistema de ciudadanía bastante amplio que permitía una participación de grandes sectores de la ciudadanía. Esta afirmación parece que no es aplicable durante el periodo en que estuvo vigente la Constitución de Cádiz, ya que ésta claramente presenta un régimen de ciudadanía restringida, el cual sólo permitía exclusivamente a los españoles de sangre participar en el proceso. La explicación de este hecho es bastante sencilla, dicha constitución fue redactada en España por españoles que buscaban la forma de proteger sus intereses nacionales y enfrentar la invasión de Napoleón Bonaparte y el reinado de su hermano José Bonaparte, por lo que la serie de reglas electorales diseñadas en ningún momento fueron pensadas para permitir la participación de grupos sociales en el sistema institucional formal de poder, cuyos intereses podrían ser contrarios o que pudieran diezmar la influencia y el poder de los españoles.

Las legislaciones posteriores a la independencia sí construyen un régimen de ciudadanía más amplio, que permite una mayor participación popular por lo menos en la primera fase del proceso, y con esto sí se comparte la siguiente apreciación de Vargas González:

“El ciudadano, en primer término, tenía derecho a elegir pero no necesariamente a resultar electo. Las personas interesadas en resultar electas a un cargo debían cumplir con determinadas exigencias, fundamentalmente de orden económico. Así, el interesado debía disponer de un patrimonio mínimo, el cual era mayor según la importancia del cargo.”(Vargas González, 2005: 3)

Ésto se permite observar que el proceso electoral no tenía la intención de permitir la participación de la ciudadanía en general en las estructuras de gobierno, y más bien su objetivo residía en legitimar la lucha por el poder político que se llevaba a cabo entre ciertas elites, las cuales eran las únicas capaces de cumplir con los requisitos de orden económico dispuestos para restringir el acceso a los puestos de decisión política.

De esta manera, las normas electorales analizadas permiten observar cómo la intención detrás de ellas está muy lejos de ser la formación de gobiernos “populares” (y menos aún de establecer un sistema democrático), sino que el proceso electoral establecido era utilizado como



un mecanismo de cohesión social y de legitimación del poder de estos grupos sobre el resto de la sociedad, de la misma manera como era utilizado durante la colonia.

Por lo anterior, sería muy aventurado formular la hipótesis de que el sistema electoral generado en este periodo tenía características o intenciones democráticas; no obstante, sería posible pensar que dicho sistema sí permitió una estabilidad política al empezar a desarrollar instituciones que regularan las confrontaciones por el poder entre diferentes grupos, sin tener así la necesidad (o por lo menos disminuyendo la posibilidad) de llegar a acciones armadas, golpes de Estado y similares.

El hecho de que las normas y procedimientos electorales permanecieran casi inmutables de 1812 a 1838, a pesar del cambio de pasar de un régimen colonial a la vida independiente, es prueba de la búsqueda de legitimidad por medio de la estabilidad y continuismo de instituciones creadas, como por ejemplo, un sistema de elección indirecta basada en juntas independientes y con cierto margen de libertad para manejar sus propios asuntos.

Si bien es cierto que el presente estudio se ha quedado en el análisis de las normas formales, y que para una mejor comprensión del proceso de formación histórica del sistema electoral costarricense se requiere entrar a un estudio más detallado del funcionamiento de éste, por ejemplo, mediante estudios prosopográficos que analicen la composición de las juntas parroquiales, de distrito, etc, así como lo sucedido en el interior de ellas, los reclamos de nulidad presentados y las formas en que fueron resueltos por las propias juntas; el presente análisis nos permite ver la estructura del proceso y el marco de acción en el cual los diferentes actores debían generar sus estrategias para alcanzar el poder político.

5. CONCLUSIONES

Hablar de Democracia en la Costa Rica de la primera mitad del siglo XIX es una afirmación aventurada, ya que como se ha demostrado, durante dicho periodo todavía funcionaban una serie de reglas y mecanismos que regulaban los procesos de elección de las personas que buscaban ocupar cargos políticos, que provenían desde el tiempo de la colonia; como demuestra Madrigal Muñoz (2008), desde el siglo XVII se utilizan procesos electorales para designar a las autoridades locales y darles legitimidad ante el resto de la comunidad, esto bajo un régimen monárquico y muy lejos de la idea de democracia.

No obstante, el sistema electoral imperante si bien no estaba desarrollado para permitir que la ciudadanía tuviera una participación activa en el proceso de toma de decisiones políticas, y mucho menos que hubiera igualdad de oportunidades para ocupar puestos de decisión política, sí permitió generar cierta estabilidad al legitimar las luchas políticas de las elites por medio de cierta (y limitada) participación ciudadana.

Por tal motivo, parece adecuado observar este periodo como la génesis de la legislación y sistema electoral costarricense, el cual sería una base fundamental para el desarrollo más adelante de sistemas políticos de carácter más abierto y con tendencias democráticas más marcadas en el país.

Algo importante de rescatar es que existe una diferencia entre la existencia de elecciones y la Democracia, ya que si bien la segunda no puede existir sin la primera, el hecho de que existan elecciones y una serie de normativas que las regulen, no es garantía para la existencia de una Democracia, cuando mucho, de un sistema de gobierno legitimado por medio de ciertos procedimientos y ritos para dar validez a la elección de los gobernantes.

Este aspecto es algo que merece ser estudiado más a fondo, porque definitivamente se puede pensar que el desarrollo de un proceso electoral caló hondo en el imaginario costarricense, no necesariamente para inculcarle en el tiempo un “espíritu democrático”, sino para crear una concepción que iguala al término de elecciones con el de Democracia, con lo cual queda limitado este ideal político del gobierno activo de toda la ciudadanía, a la mera participación por medio de las urnas electorales.

LITERATURA CONSULTADA

ANCR. *Decreto XXI “Ley de Elecciones”, 1825*. Colección de leyes y decretos 1824-1826. Tomo I.

_____. *Ley Fundamental del Estado, 1825*. Colección de leyes y decretos 1824-1826. Tomo I.

Constitución Política de la Monarquía Española, 1812.

Constitución de la República Federal de Centroamérica, 1824. En: Mena Brenes, Marco. *Colección de Constituciones de Costa Rica: del Pacto de Concordia a la Constitución Política de 1949*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. 2000.



- Constitución de la República Federal de Centroamérica (Reformada), 1835. En: Mena Brenes, Marco. *Colección de Constituciones de Costa Rica: del Pacto de Concordia a la Constitución Política de 1949*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. 2000.
- Elster, Jon. *El cemento de la sociedad: Las paradojas del orden social*. Barcelona, España: Gedisa. 1997.
- Madrigal Muñoz, Eduardo. "La élite colonial de Costa Rica de cara a las instituciones del poder monárquico, 1600-1718". En: *Revista Reflexiones*, 86(2):181-189. (2007)
- _____. *El antiguo régimen en Costa Rica: imaginarios de una organización socio-política (1600-1718)*. IX Congreso Centroamericano de Historia. San José, Costa Rica. En: *Revista Electrónica Diálogos*. Número especial 2008: 772-786. (2008)
- Molina Jiménez, Iván. "La democracia costarricense: una propuesta de periodización y reconceptualización (1821-1948)". En: *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, XLII(105):51-60, Enero-Abril, 2004
- _____. *Demoperfectocracia: La democracia pre-reformada en Costa Rica (1885-1948)*. Heredia, Costa Rica: Editorial Universidad Nacional. (2005)
- Pacto Fundamental Interino de Costa Rica, 1821. En: Mena Brenes, Marco. *Colección de Constituciones de Costa Rica: del Pacto de Concordia a la Constitución Política de 1949*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional. 2000
- Salazar Mora, Orlando. *El apogeo de la República Liberal en Costa Rica: 1870-1914*. San José, Costa Rica: Editorial UCR. 1990.
- Vargas González, Hugo. *El sistema electoral en Costa Rica durante el siglo XIX*. San José, Costa Rica : Editorial UCR. 2005
- Wortman, Miles L. *Gobierno y Sociedad en Centroamérica (1680-1840)*. San José, CR: BCIE/EDUCA



La prohibición de publicar encuestas electorales como una limitación desproporcionada e ilegítima de la libertad de expresión e información en Costa Rica

Alejandro Fernández Sanabria*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 19 de abril de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 01 de julio de 2010.

Resumen: Esta investigación pretende demostrar que la veda a la difusión de encuestas electorales 72 horas antes y el propio día de las elecciones vigente en Costa Rica no encaja con las autorizaciones excepcionales para limitar el derecho a la información definidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y violenta el principio de igualdad.

Palabras claves: Encuestas electorales / Encuestas de opinión / Difusión de encuestas / Prohibición / Libertad de expresión/ Derecho a la información.

Abstract: This research aims to demonstrate that the ban on disseminating election polls 72 hours before and during the Election Day properly- in force in Costa Rica does not comply with the exceptional authorizations to limit the Right to Information defined by the American Convention on Human Rights and violates the Principle of Equality.

Key words: Election polls / Opinion polls / Surveys dissemination / Ban / Freedom of Speech / Right to Information.

* Licenciado en derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, periodista de economía y política del semanario El Financiero, miembro de la junta directiva del Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (Iplex). afernandez@elfinancierocr.com; afersa91@yahoo.com

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Código Electoral vigente, en el párrafo final del artículo 138, prohíbe a los medios de comunicación en Costa Rica, la difusión de encuestas electorales 72 horas antes de los procesos electorarios y su propio día. Además, otros artículos y cuerpos legales regulan las encuestas en el país.

Los motivos esgrimidos para sostener esa veda son de muy distinta naturaleza, y en la presente investigación se enlistan los siguientes:

- a) Un voto libre de influencias: la medida restringe legítimamente la libertad de informar y ser informado para proteger al votante de influencias externas y que con ello, éste pueda formar su opinión de manera reflexiva, racional y completamente libre. Se protege entonces, la libre formación del voto y también, las elecciones mismas, que son base fundamental de la democracia.
- b) Conservación del orden público: se ha establecido que la restricción procura mantener el orden público y la seguridad nacional que se pueden ver alterados con la publicación de encuestas poco tiempo antes del cierre de las urnas electorales.
- c) Posibilidad de error: se sostiene la posibilidad de que las encuestas se equivoquen o sus datos sean manipulados y falseados, y con ello que el elector se vea mal informado y vote con base en una percepción errónea de la realidad. Esta posibilidad implicaría, asimismo, según los que apoyan la veda, que los partidos políticos afectados por el error al salir en desventaja en las encuestas electorales, no tengan tiempo de cuestionar y “defenderse” del error informativo que les desfavorece, si se diera poco tiempo antes del cierre de urnas.

Esta investigación pretende retar y cuestionar estos motivos y línea de razonamiento tradicionales en América Latina, para proponer que el restringir la publicación de encuestas, en Costa Rica, violenta la libertad de expresión e información, de forma ilegítima y contraria al artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹ y la Constitución Política,

1 Artículo 13 - Convención Americana sobre Derechos Humanos (...)

2 El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (...)

por cuanto incumple con las exigencias básicas para la limitación de derechos fundamentales, al ser una medida desproporcionada, carente de razonabilidad y sustento técnico- científico, que a la postre, trae consigo más efectos nocivos que beneficiosos para la democracia y los procesos electorales.

2. LA REGULACIÓN DE LAS ENCUESTAS EN COSTA RICA

El artículo 138 del Código Electoral costarricense reza de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 138. -Encuestas y sondeos de opinión.

Los institutos, las universidades, cualquier ente público o privado y las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral deberán registrarse ante el TSE dentro de los quince días posteriores a la convocatoria de elecciones, identificando a la empresa y a los profesionales responsables, así como los demás requisitos que determine el Tribunal.

El Tribunal publicará en un medio de comunicación escrita y de circulación nacional, los nombres de las empresas, las universidades, los institutos y cualquier ente, público o privado, que se encuentre autorizado e inscrito en el Tribunal para realizar encuestas y sondeos de carácter político- electoral.

Se prohíbe la difusión o publicación, parcial o total, por cualquier medio, de sondeos de opinión y encuestas relativas a procesos electorales, durante los tres días inmediatos anteriores al de las elecciones y el propio día, y los elaborados por empresas no registradas durante el período de la campaña electoral”. (Código Electoral, 2009)

Como se deduce del texto, el párrafo final es el que establece la prohibición en cuestión. La veda aplica para todo proceso electoral sometido, lógicamente, bajo la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones, 72 horas antes y el propio día de las elecciones.

Uno de los pocos pronunciamientos que trata el tema ha interpretado de la norma que se admite, en principio, la realización y difusión de encuestas electorales, con dos únicos límites: 1) el deber de las empresas encuestadoras de registrarse ante el Tribunal Supremo de Elecciones y recibir una acreditación previa sobre su idoneidad técnica; 2) la prohibición de divulgar los sondeos de opinión en los tres días inmediatos al de las elecciones y el propio día (Tribunal Supremo de Elecciones, resolución 3773-E-2006) ².

2 Resolución 3773-E-2006 del Tribunal Supremo de Elecciones al referirse sobre el artículo 85 ter del Código Electoral, ya derogado.

Adicionalmente, como parte de las normas que regulan las encuestas electorales, el párrafo primero del artículo 138 establece la autorización previa para el funcionamiento legítimo de una casa encuestadora en un proceso electoral.

En concordancia con lo que indicaban las normas electorales ya derogadas por el código vigente, que ordenaban la reglamentación de la materia, el Tribunal Supremo de Elecciones decretó la norma 11-97, denominada “Reglamento para la inscripción de empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral”, que establece, entre varias cosas, siete requisitos con los que deben contar las empresas encuestadoras para recibir una autorización de publicar encuestas electorales. Estos se establecen en el artículo 2 de dicho reglamento³.

El código vigente establece además el deber de quienes realicen encuestas, de conservar su información y tenerla a disposición del Tribunal Supremo de Elecciones en caso de denuncias⁴.

En relación con las sanciones vigentes ante el irrespeto de las normas sobre la materia, el Código Electoral no tipifica como delito el incumplimiento de la veda a la difusión de encuestas, sólo establece multas a los encargados de los medios de comunicación en dos escenarios distintos:

-
- 3 Para su inscripción en el registro correspondiente, las empresas interesadas deberán presentar su solicitud a la Secretaría del Tribunal, apegándose a los siguientes requisitos:
- a) Se consignará la cédula de identidad y calidades del empresario o la razón social de la empresa y su número de cédula de persona jurídica.
 - b) Se indicarán las calidades de los personeros de la empresa en el caso de sociedades.
 - c) La solicitud será firmada por el empresario o representante legal de la empresa.
 - d) Se informará acerca de la experiencia de la empresa en la realización de encuestas y sondeos de carácter político-electoral o de naturaleza semejante.
 - e) Se explicarán de manera sucinta las metodologías a utilizar por la empresa, de modo que se garantice la objetividad y calidad de las encuestas.
 - f) Se indicará lugar para recibir notificaciones.
 - g) Se adjuntará certificación de la personería de la empresa en el caso de sociedades. (TSE, Reglamento para la inscripción de empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral, 1997)
- 4 ARTÍCULO 140. -Plazo de custodia y entrega de documentos. Los institutos, las universidades, cualquier ente público o privado y las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral inscritos según el artículo anterior, mantendrán en custodia y a disposición del TSE los documentos que respaldan las encuestas y los sondeos publicados durante el período de campaña electoral, desde el día de su publicación hasta el día siguiente a la declaratoria oficial del resultado de las elecciones para diputados o alcaldes, según corresponda.
- Admitida una denuncia por el TSE, los documentos originales o sus copias, certificadas por notario público, deberán ser remitidos a más tardar tres días después de realizado el requerimiento respectivo. El Tribunal determinará, vía reglamento, los documentos que requerirá de acuerdo con la denuncia presentada. (Código Electoral. 2009)

ARTÍCULO 286. -Multas sobre publicación extemporánea de propaganda y encuestas.

Se impondrá multa de dos a diez salarios base:

a) Al director(a) o el encargado(a) del medio de comunicación que, durante los tres días inmediatos anteriores a las elecciones o el propio día en que estas se celebren, por acción u omisión permita la difusión o la publicación, total o parcial, por cualquier medio o de cualquier manera, de los resultados de sondeos o encuestas de opinión relativas a los procesos electorarios.

b) Al director(a) o el encargado(a) del medio de comunicación que autorice la difusión o la publicación, total o parcial, por cualquier medio o de cualquier manera, de los resultados de sondeos o encuestas de opinión relativas a procesos electorarios; realizados por personas físicas o jurídicas no inscritas en el TSE.

c) (...)

La restricción aplica, según lo ha interpretado el Tribunal Supremo de Elecciones, también para el caso de una segunda ronda electoral, la cual se produciría si no se alcanza una mayoría de votos del 40% en las elecciones presidenciales, tal y como lo ordena el artículo 138 de la Constitución Política (Tribunal Supremo de Elecciones 135-E-2002.).

Para el caso específico del referendo existe también una norma, la 8492, que veda la difusión de encuestas electorales similar a la del Código vigente, pero incluso más restrictiva, pues llega hasta a restringir el comentario de los resultados de las encuestas.⁵

3. LA PROHIBICIÓN DE PUBLICAR ENCUESTAS ELECTORALES COMO UNA RESTRICCIÓN ILEGÍTIMA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

A continuación se sintetizan los motivos por los que se considera que la restricción a la difusión de encuestas electorales en Costa Rica resulta contraria a derecho, respondiendo específicamente contra tres argumentos esgrimidos por los promotores de la veda: que esta permite un voto libre de influencias, la conservación del orden público y que elimina la posibilidad de que el ciudadano se malinforme por encuestas imprecisas o erradas.

⁵ La ley #8492, que regula el referendo en el país, establece la prohibición de la siguiente forma:

ARTÍCULO 21. -Regulación de la publicación de encuestas.

Prohíbanse la publicación, la difusión total o parcial o el comentario de los resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión, dos días antes de la votación y el día de la celebración del referéndum, así como las operaciones de simulación de voto realizadas a partir de sondeos de opinión, directa o indirectamente relacionados con la consulta sometida a referéndum. (Ley 8492, 2006)

3.1 Sobre la supuesta incidencia de la difusión de los resultados de las encuestas en la libre formación del voto

Dentro de la lógica de este argumento esgrimido por los detractores de la publicación de encuestas, se puede entender que la restricción implica la contraposición del derecho a la libre información y expresión y el derecho a un voto libre, entendiendo este “voto libre” como uno completamente ajeno a toda posible influencia externa, y el legislador opta por dar prevalencia al derecho a lo que esta corriente define como “voto libre”.

Esta necesidad de proteger al votante de influencias ajenas es parte, según declara Sobrado (2008), de otras medidas que, de la misma forma, pretenden dar un espacio de reflexión y “profilaxis” o protección a los votantes, a saber: la ley seca o la normativa que prohibía la venta de licor días previos al día de las elecciones (ya derogada) y la veda a la publicidad electoral también días previos.

No sobra aclarar desde el inicio que en este primer argumento se razona bajo un escenario en que las encuestas son metodológicamente serias y apegadas al método científico. Por decirlo de alguna forma, son encuestas “buenas”.

Dentro de este razonamiento podría entenderse que la restricción, según sus promotores, se encasilla en el inciso 2 a) del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por cuanto la restricción procuraría el “respeto a los derechos o a la reputación de los demás”. El derecho ajeno sería, como se mencionó, poder ejercer el voto de forma libre (entiéndase “voto libre” como se definió en párrafos atrás).

Según nuestro criterio, de primera entrada es fácil localizar tres premisas muy débiles que sustentan este razonamiento: a) se parte ciegamente de que existe, es deseable y hasta posible un voto libre de influencias en un proceso electoral; b) se entiende por “voto libre” y ejercido de modo reflexivo aquel ajeno y “protegido” de cierta información electoral; y c) se asume que las encuestas generan conductas irracionales y hasta nocivas en los votantes, tal y como lo podría hacer, según quienes apoyan esta veda, la propaganda electoral y el consumo de licor.

a) Se parte ciegamente de que existe, es deseable y hasta posible un voto libre de influencias en un proceso electoral

Sobre la primera premisa cabe establecer que, en primer lugar, la idea de un voto libre de influencias carece de sentido, pues si por “influencia” entendemos que el votante utilice información de toda naturaleza recibida por partidos políticos, el Estado y los medios de comunicación para decidir y fundamentar su voto, es indiscutible que mal hizo el legislador con establecer la veda, por 72 horas, sólo a la publicación de sondeos electorales, si antes y durante ese lapso el flujo de información es suficiente para que el ciudadano absorba todo lo necesario para dar sustento y dejarse “influir” por toda la información que desee, lo cual, dentro de la lógica que acá se critica, es algo indeseado y visto como una distorsión nociva.

Es claramente contradictorio que si, dentro de este razonamiento, lo que se quiere evitar son influencias externas al votante tres días antes de las elecciones, durante ese período de prohibición, por ejemplo, la prensa difunda libremente todo tipo de información y opinión (con excepción de las encuestas electorales, claro), que sin duda sería un insumo dentro de todo el mar informativo que puede encauzar hacia algún lado la voluntad del votante, que es precisamente lo que pretenden evitar los promotores de la veda.

Resulta indudable que un editorial de un periódico o una noticia de última hora, difundida por Internet, que ofrezca hechos de interés público tiempo antes del cierre de las urnas electorales, podría ser información que los votantes utilicen racionalmente para decidir por quién votar, o bien, no votar del todo.

Ante esto, de forma preliminar, cabe indicar la evidente falta de conexión racional entre la finalidad de la norma prohibitiva (evitar distorsiones en el voto por influencias externas) y su ámbito de aplicación, pues definitivamente es insuficiente en cumplir su objetivo, es decir, se evidencia una falta de idoneidad entre el fin y los medios.

A eso hay que agregar, como lo advierten varios autores citados anteriormente, como el Tribunal Constitucional Peruano la prohibición se esquivo fácilmente aprovechando los adelantos tecnológicos, como el Internet y la televisión satelital. (Tribunal Constitucional Peruano. EXP. N° 02-2001-AI/TC)

Por citar un caso hipotético, es posible que desde un servidor de Internet, ubicado fuera del territorio nacional, se difunda en un sitio Web el resultado de una encuesta de boca de urna

horas antes de cierre de la contienda electoral, a la cual podría tener acceso buena parte de la ciudadanía.

Para fortalecer la tesis de la imposibilidad de evitar un “efecto” en el voto, en conversaciones personales, Campos (2008) asegura que:

“...las encuestas generan un efecto si son de conocimiento del público, pero también lo generan cuando el ciudadano queda sumido en la ignorancia con motivo de la veda bajo estudio. Según él, entre las dos formas de afectar al ciudadano, se inclina por el conocimiento, no por la ignorancia”.

b) Se entiende por “voto libre” y ejercido de modo reflexivo aquel ajeno y “protegido” de cierta información electoral

No sólo es ficticio hablar de un voto puro o libre de influencias, sino que el razonamiento trae consigo la percepción de que en un proceso electoral un voto es libre en el tanto se le impida al elector recibir cierta información, la cual distorsiona el resultado electoral.

Lo anterior, bajo nuestro criterio, es falso y contrario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por cuanto vacía de su contenido esencial al derecho de la libre información y expresión en el contexto de las elecciones.

Pensar que en una sociedad democrática limitar el libre flujo de información electoral y la libre expresión es beneficioso para un proceso electoral, resulta absolutamente contradictorio a lo que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de forma sistemática, en toda su jurisprudencia⁶.

Con base en el razonamiento de la Corte Interamericana, al reconocer que una sociedad mal informada no es libre plenamente, puede deducirse fácilmente que un voto que se emite en condiciones restrictivas al flujo de la información no es plenamente libre tampoco. De hecho, La Corte Interamericana reconoce explícitamente el derecho de conocer la opinión de los demás en la Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985.

6 Un ejemplo entre muchos posibles se encuentra en la Opinión Consultiva 5-85: La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. (Corte Interamericana de Derechos Humanos.)



Por lo cual, contrario a lo que sostienen los promotores de la veda a la difusión de encuestas, debe partirse, en cambio, de que un voto verdaderamente libre es aquel que se emite con base en la información más actual, objetiva, útil y de interés del elector.

c) Se asume que las encuestas generan conductas irracionales y hasta nocivas en los votantes

Existe una marcada inclinación de apoyar hipótesis que indican que el votante al conocer los resultados de una encuesta electoral, altera su decisión de voto al incitar a una decisión no cognitiva, ni reflexiva; sino emotiva, impulsiva o irracional, apoyando al candidato que muestra ventaja o desventaja, porque quiere ser de los ganadores o quiere ser solidario con el que sale como perdedor y ayudarlo a mejorar su posición (*bandwagon effect*⁷). Otra posibilidad, entre muchas más que se citan, es que el votante se inhiba de participar en la elección por considerar que todo está decidido con el resultado que muestran los sondeos.

El legislador nacional abraza tales hipótesis y considera indeseable que el voto se emita de forma, según presumen, poco reflexiva e irracional, por lo que opta por establecer la restricción. Lo anterior es cuestionable en tanto no existe prueba empírica coincidente, o hallazgos sólidos que determinen que la difusión de las encuestas genere tales conductas irracionales o basadas en emociones en los votantes tras recibir los resultados de una encuesta electoral, o en general de los medios de comunicación (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2006)

En este tema, sí hay acuerdo en que la evidencia es inconclusa sobre los llamados "*bandwagon*" y "*underdog effects*" y en que los experimentos llevados a cabo para probar reacciones conductuales ante información electoral, tienen muchas limitaciones y son muy costosos. (Mann y Orren y Milavsky, 1992)

Por el contrario, más bien, podría pensarse que, tal y como lo intenta probar Irwin (2006) en el caso del público holandés en las elecciones parlamentarias de 2003, en una investigación que analiza 79 artículos científicos sobre el tema del "*bandwagon effect*", hay alguna evidencia de una reacción cognitiva de los votantes hacia las encuestas, lo que implicaría que en lugar de

7 Emery (1994) define este concepto "*The so-called "bandwagon" effect assumes that knowledge of a popular "tide" will likely change voting intentions in favor of the frontrunner, that many electors feel more comfortable supporting a popular choice or that people accept the perceived collective wisdom of others as being enough reason for supporting a candidate*".

ser un factor nocivo para el votante y el proceso electoral, sería un importante aporte positivo para el ciudadano.

Otros autores e instituciones comparten este criterio y ven en las encuestas mucha utilidad, asimilándolas no como nocivas o peligrosas, sino como cualquier información que se difunde durante el proceso electoral en la prensa, por ejemplo, por lo que merecen ser consideradas herramientas de asistencia interpretativa de lo que sucede en el proceso electoral (The Foundation for information 2003).

Si se toma en cuenta la analogía que realiza Popkin (1994. Pág. 9-10) entre el proceso que sigue un ciudadano para tomar una decisión de voto y realizar una inversión pública, se logra tomar conciencia de que entre más información reciba el elector puede tomar una mejor, sólida y más fundada decisión (compra), con lo que podríamos, quizás de forma más acertada que como lo proponen los que promueven la restricción de publicación de encuestas electorales, contribuir a que se ejerza un voto realmente libre, que es precisamente, el derecho de terceros que se pretende resguardar por los que apoyan la existencia de la veda.

Popkin desarrolla su tesis con la analogía de un inversionista partiendo de que hay racionalidad en él, y por lo tanto, también en el votante. Según él, un inversionista toma su decisión de invertir en bienes colectivos con costosa e imperfecta información bajo condiciones de incertidumbre y además utiliza la opinión de los demás para suplir alguna falta de información.⁸

Podría pensarse que las encuestas, al condensar el pensamiento de los demás, son uno de los atajos que sirven al ciudadano-inversionista para saber cómo los otros están interpretando los hechos, cómo están viendo a los candidatos y a quien le están dando su apoyo en un momento preciso. Es evidente que bajo este modelo teórico no se presume que las encuestas sean nocivas o que generen distorsión al provocar reacciones irracionales y contrarias a su “verdadera” voluntad en los ciudadanos, afectando negativamente el derecho al voto libre y reflexivo.

8 “Voters rely on the opinion of others as a shortcut in evaluating the information they have, because even when they do know about an issue, they are unaware of many relations between government and their lives. They may not be able to evaluate news for relevance or veracity, and they may not have appropriate standards for assessing the performance of the government. Thus, even when they do have the facts about an issue, voters turn to others for help with evaluation because they are uncertain about the meaning of the news and want to know how others have interpreted events”. (Popkin,1994,P. 44)

Cabe hacer otra crítica a la argumentación de quienes promueven la veda. Según esta corriente, para que el voto sea reflexivo y no impulsivo, lo correcto es, mediante leyes, alejar al votante de las encuestas unos días antes del ejercicio del sufragio, lo cual evidencia que se asimila el concepto de reflexión con desinformación, lo cual es abiertamente errado.

Según la Real Academia Española “*reflexionar*” es “considerar nueva o detenidamente algo”. Por lo cual, ejercer un voto reflexivo no se debe entender como ejercer un acto alejado del mundo y de la realidad social que transmiten, parcialmente, los medios de comunicación. El libre flujo de información no se contrapone ni agreda la necesidad, según los que promueven la veda, de que los ciudadanos se tomen con seriedad y calma su derecho a votar.

En realidad, es viable y apropiado presumir todo lo contrario. Si pretendemos hacer al ciudadano decidir por quien desee, con calma, se le debe dar la materia prima del razonamiento y del libre pensamiento. Esto es, toda la información posible que él mismo debe discriminar según su buen juicio. De esta forma, se obtiene un votante que crea su propio voto según la realidad que lo rodea. Se trata de convertir el voto en una decisión reflexiva ejercida desde la plena y libre información, no desde el silencio y la incertidumbre, que se ve fomentada por medio de la censura a las encuestas electorales.

Tal y como lo comenta Soler (2001)⁹, esa necesidad, a todas luces irreal e imposible de lograr, de filtrar información para que el ciudadano vote con base en su conciencia, lejano a información externa y desde alguna cumbre contemplativa, muestra que el legislador da preferencia a un voto ideológico en vez de a uno estratégico, lo cual no tiene razón de ser.

Un voto estratégico basado en los resultados de las encuestas muestra en el ciudadano interés y preocupación por el pensamiento social del momento, por el camino hacia el que se dirige la decisión de sus iguales, y da la oportunidad de cambiar el destino o pretender hacerlo si el votante así lo desea, lo cual es su derecho y libertad; éste es el simple ejercicio de un derecho, contrario a que sea ese un acto que se debe reprimir. (Irwin, 2006)¹⁰

9 “(...) El otro es el efecto táctico, por el cual el elector, con base en los resultados que vaticinan los sondeos efectúa un voto no ideológico, sino de utilidad. En este sentido, coincidimos con la duda que este mismo autor se plantea sobre si al limitar la difusión de las encuestas durante las campañas lo que se quiere impedir es este último tipo de voto.” (Soler, 2001)

10 “Such voters do not fit the picture of the classic bandwagon vote—uninterested, uncommitted, unconcerned. Instead, such voters are interested, committed and sufficiently concerned in order to make the effort to make such a difficult choice. Such voters should be admired by politicians and journalists, not reviled.” (Irwin, 2006)

Que el votante actúe de esta manera y que se le permita materialmente hacerlo, fomentando el libre flujo de información, no hace más que consolidar la garantía reconocida por la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 23, que reconoce plenamente el derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

En conclusión, se ha argumentado por qué, a nuestro parecer no tiene cabida, ni sentido pretender, e incluso desear y defender, por medio de leyes, un voto libre de influencias externas, en tanto esos factores externos sólo sean información electoral, contrario a lo que establece la primera premisa analizada. La realidad social y tecnológica anula tal pretensión, pero además, tal finalidad es innecesaria y más bien nociva.

No se han encontrado argumentos que sustenten que las encuestas electorales publicadas, en cualquier momento del proceso electoral, limiten la libertad del votante por llevarlo a tomar decisiones carentes de racionalidad y juicio.

No se halla ninguna justificación de peso que legitime el objetivo de proteger a terceros de las publicaciones de encuestas electorales, por cuanto no lesionan ningún derecho, de la misma forma en que no es nocivo, ni lesivo de derechos: leer entrevistas, editoriales, noticias de los candidatos y escuchar opiniones de otros ciudadanos, el propio día de las elecciones para tomar una decisión de voto.

Tampoco existen motivos que justifiquen diferenciar la información que recibe un ciudadano de una encuesta de la que obtiene de una noticia. Ambas son fuentes de información valiosa y útil para que el votante pueda ejercer el derecho al sufragio de forma libre y con pleno conocimiento de las circunstancias que rodean la elección.

Por lo tanto, el primer alegato esgrimido por quienes defienden la restricción de publicación de encuestas, de proteger a terceros de los resultados de encuestas electorales para ahuyentar influencias externas y garantizar un voto libre, invoca de forma errada un objetivo legítimo, el cual no responde de ninguna forma a una necesidad social imperiosa, por lo que incumple con el mandato de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al no acoplarse al artículo 13 inciso 2-a de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Al ser el objetivo alegado inválido desde su origen, es innecesario pasar a la siguiente etapa, de análisis de la razonabilidad y la proporcionalidad de los medios utilizados para restringir la libertad de información bajo ese argumento.

3.2 Sobre el presunto riesgo de la difusión de encuestas electorales con resultados imprecisos

Otro de los argumentos esgrimidos por los detractores de la difusión de encuestas para sostener la restricción, es la posibilidad de que por motivos propagandísticos, intereses comerciales, error o mala calidad de una encuesta electoral, se difundan resultados de sondeos con datos que no coinciden con la realidad, lo que implica que el votante se vea mal informado y tome una decisión de voto con base en datos errados, lo que afecta el resultado final y distorsiona una sana competencia electoral.

Este efecto es más nocivo, según dicen, cuando la información se difunde cerca del cierre de las urnas de votación, pues los partidos políticos afectados por los resultados falsos carecen de tiempo suficiente para defenderse del daño generado.

Para quienes apoyan esta corriente, la posibilidad de difusión de información imprecisa en las encuestas genera más temor debido a que, según su parecer, los medios de comunicación pueden entrar en contubernios con grupos de poder y alterar el curso de la elección con la difusión de datos falsos, simplemente por satisfacer intereses comerciales.

El riesgo se incrementa si se considera que las encuestas tienen un aura científica y por ser instrumentos de alta confiabilidad, se les otorga especial credibilidad a los datos de los sondeos de opinión.

Bajo este segundo argumento, es presumible que el objetivo legítimo alegado sea defender el derecho de terceros de recibir información veraz y precisa, para así lograr el cometido de que se ejerza un voto verdaderamente libre y sin influencias externas que confundan al elector.

Cabe mencionar desde ahora que consideramos válido este objetivo alegado, por cuanto la difusión de encuestas electorales con datos falsos y metodologías débiles y poco serias o rigurosas puede afectar la decisión del votante de una forma indeseable.

Partimos de que el votante, como se consideró en el apartado anterior, al ser un ciudadano racional y con capacidad de decidir, toma diferentes insumos para llegar a definir su voto. Entre estos insumos está la decisión de sus iguales plasmada en una encuesta electoral, bajo la cual el elector puede saber cuál sería el destino de su país si en ese momento se ejerciera el voto, y con ello, tener un panorama claro que le permita votar de modo informado.

Es cierto que la información imprecisa y falsa en una campaña electoral puede provenir de otras fuentes y puede llegar al votante en cualquier momento por medio de la prensa en un reportaje o de un candidato presidencial, no sólo de las encuestas, lo que sirve para cuestionar la idoneidad de la medida para cumplir su objetivo, y adelanta un examen de razonabilidad de la restricción, sin embargo, consideramos que aplicando el sentido común, la veda sí impediría en cierta medida o minimizaría las posibilidades, de que se difundan encuestas electorales manipuladas o con datos falsos, lo que evitaría que se emitan votos con base en datos falsos derivados de los sondeos.

Acá es imprescindible tener claro que el hecho de que la veda sea útil, razonable u oportuna para cumplir con la meta deseada (en este caso, impedir que lleguen datos de encuestas falsas o manipuladas al elector para que tome su decisión con base en datos precisos y reales) no implica que la medida, que sin duda restringe el derecho a la libre difusión de información, sea realmente necesaria, entendiendo la “necesidad” bajo el concepto de la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, específicamente la Opinión Consultiva OC 5-85.¹¹

Cabe recalcar que el artículo 13 inciso 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce el derecho a la libre difusión y recepción de ideas. En el mismo artículo,

11 “Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que “necesarias”, sin ser sinónimo de “indispensables”, implica la existencia de una “necesidad social imperiosa” y que para que una restricción sea “necesaria” no es suficiente demostrar que sea “útil”, “razonable” u “oportuna”. (Eur. Court H. R., The Sunday Times case, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, párr. no. 59, págs. 35-36). Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la “necesidad” y por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13, es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo. (The Sunday Times case, supra, párr. no. 62, pág. 38; ver también Eur. Court H. R., Barthold judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, párr. no. 59, pág. 26). (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC 5-85)



pero en el inciso 2 se establece que ese derecho no se somete a censura, sino a responsabilidades ulteriores fijadas por ley y que sean “necesarias para asegurar” el objetivo.

Ese requisito de “necesidad” implica la legalidad de la medida restrictiva de la libre expresión. Según la Corte Interamericana en la Resolución OC 5-85, en el párrafo 46, acogiendo un criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, esa necesidad debe satisfacer un interés público imperativo, ya sea el derecho de terceros o su reputación, y orden público, pero además, nos lleva a considerar la proporcionalidad y razonabilidad de la medida como parte del juicio para determinar su legalidad.

Primero, debe elegirse, entre varias opciones para alcanzar un objetivo preponderante frente a la necesidad social del pleno goce del derecho a informar y ser informado, la que restrinja en menor escala el derecho protegido y segundo, la restricción no debe limitar el derecho de la libre difusión de ideas más allá de lo estrictamente necesario.

Partiendo de ese aspecto, cabe preguntarse, ¿cumple la medida en cuestión con ese estándar de proporcionalidad? Bajo nuestro criterio no lo cumple, por al menos tres motivos que se explican a continuación:

En primer lugar, la medida es desproporcionada al estar disponibles en la legislación vigente otros mecanismos de control razonables y efectivos que cumplen con el fin propuesto, dañando en menor medida el derecho fundamental a la libre difusión de ideas que la veda total.

Así sucede cuando el Código Electoral vigente, en el artículo 138, exige un registro previo de cualquier ente público o privado y las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral, y el Reglamento para la inscripción de las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter políticos electoral, lo cual permite verificar su idoneidad y experiencias e incluso las metodologías a utilizar en los sondeos electorales.

Si bien no está entre los objetivos de esta investigación analizar la legitimidad de la constatación de la idoneidad técnica de las empresas por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, la cual vale la pena analizar sobre si establece una forma de censura ilegítima, es fácil reconocer que tal medida de autorización previa de funcionamiento de empresas es relativamente menos lesiva del derecho fundamental a la libre expresión e información, por

cuanto, contrario a la veda, permite la publicación de encuestas a empresas que cumplan con varios requerimientos, con el fin de comprobar la capacidad y experiencia en la realización de encuestas electorales.

Otra medida de control de calidad de las encuestas establecida por este Reglamento está en el artículo 3, que obliga a las empresas encuestadoras a conservar y tener a disposición del Tribunal Supremo de Elecciones:

“...durante un término mínimo de un mes, los documentos que permitan verificar la objetividad y calidad de las encuestas que realicen durante el periodo electoral, incluyendo los detalles del plan de muestreo, la lista de encuestadores, la lista de instrucciones dadas a los encuestadores y los controles existentes sobre los mismos, los materiales relativos al tratamiento de las respuestas, y los documentos utilizados en el proceso de tabulación”.

Por lo tanto, el párrafo final del artículo 138 incumple con el examen de proporcionalidad para la legitimidad de normas restrictivas de derechos fundamentales, establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues ya existe una medida que logra el fin propuesto lesionando en medida relativamente menor el derecho fundamental, en comparación con la prohibición de difusión de encuestas 72 horas y el propio día de las elecciones, pero junto a esta primera conclusión, cabe acoger acá el razonamiento de la Corte Suprema Canadiense, emitido en 1998, para considerar contra la *Canadian Charter of Rights and Freedoms* la veda de 72 horas que regía en esa nación. (Corte Suprema Canadiense, 1998_Thomson Newspaper Co v. Canada (Attorney General), 1 S.C.R. 877).

Esa Corte, mientras acepta que es legítimo presumir una conexión racional entre el objetivo de evitar un efecto nocivo de la llegada de datos falsos e imprecisos a los votantes y la veda para evitarlo, considera que la restricción no genera el daño mínimo posible al derecho de libre información, lo que indicaría que la medida es desproporcionada, tal y como lo argumentamos en párrafos anteriores.

Para llegar a esta conclusión la Corte trata de definir el peligro real que implica la posibilidad de que se difundan encuestas electorales erradas, analizando tres factores contextuales.



El peligro o riesgo que evidencien estos factores contextuales determinará, según los magistrados, el grado de deferencia o complacencia que deberá tener la Corte con respecto a los medios utilizados para lograr el objetivo deseado. A continuación el análisis de los tres factores:

- a) **La vulnerabilidad del grupo que se desea proteger.** Según la Corte, la evidencia científica que provee la ciencia social a este caso no indica que el votante canadiense sea un grupo vulnerable en relación con las empresas encuestadoras y medios de comunicación masiva que publican los sondeos electorales.

La presunción debiera ser, según la Corte y como se enfatiza en esta investigación, que el votante canadiense es un actor racional con posibilidad de aprender de la experiencia y hacer juicios independientes sobre el valor de fuentes particulares de información electoral. Si bien hay estudios que pueden indicar que hay votantes que consideran las encuestas para tomar su decisión de voto, la Corte asegura que ante ella no se ha probado que los votantes hayan sufrido malentendidos considerando la precisión de una sola encuesta. De hecho, según la Corte, el hecho de que algunas encuestas hayan dado resultados dramáticamente diferentes, sugiere que los votantes han experimentado con los defectos de algunas encuestas. Así, uno de los factores contextuales más importantes sería que las encuestas estén abiertamente disponibles durante toda la campaña electoral, no sólo en grandes cantidades, sino que se reciben desde diferentes fuentes informativas.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que el votante ya ha creado cierta sensibilidad hacia el peligro que el Estado pretende solucionar con la veda en la publicación de encuestas.

- b) **Los intereses de las encuestadoras no se oponen a los de los votantes.** Para la Corte nada sugiere que los intereses de los votantes y las encuestas se encuentren en oposición o que las encuestadoras pretendan manipular al ciudadano. No existe un interés natural que favorezca la difusión de encuestas imprecisas desde las encuestadoras hacia el público canadiense, y los medios de comunicación lo que pretenden es informar sobre los resultados de encuestas electorales, que son de interés de los votantes y mantienen su reputación que brindan información con cierta integridad y precisión. Asimismo, las casas encuestadoras también

tienen un interés de mantener una reputación de medición precisa de la opinión pública y de los posibles resultados electorales. La Corte acepta que las empresas de encuestas podrían construir metodologías para que los resultados favorezcan a sus clientes, como a un partido político, por ejemplo, la industria de encuestas como un todo no favorece a una u otra agrupación política. Si se dan divergencias entre resultados de diferentes encuestas, resultará obvio para los votantes (un grupo que demanda encuestas precisas) y además, con eso se atenuará el “aura” científica de esas encuestas divergentes.

- c) Finalmente, la Corte separa **la difusión de las encuestas electorales de los mensajes publicitarios**. *“Unlike the advertising cases, this is not a case in which the government is intervening against a powerful interest to prevent expression from being a means of manipulation and oppression”.*

En este caso, el sentido común no indica que haya peligro que justifique la medida. Según la Corte, existen casos en los que no existe prueba científica certera del daño que se puede generar a un grupo vulnerable, y pese a ello, el sentido común y la experiencia cotidiana, junto con cuerpos sólidos de opiniones coincidentes, pueden justificar que se limite un derecho fundamental. Por ejemplo, pese a que no se ha encontrado evidencia científica de un vínculo preciso entre la difusión de pornografía entre ciertos grupos etarios y una percepción degradante de la mujer que lleve al maltrato, y con ello al daño social, el sentido común y opiniones coincidentes y cierta evidencia (aunque no precisamente de una correlación con validez científica), permiten crear un cierto temor razonado de daño (*“reasoned apprehension of harm”*, dice textualmente la Corte) que admite la intervención estatal y la regulación de este tipo de información, especialmente, considerando que haya grupos vulnerables que merezcan protección, sin embargo para la Corte, éste no es el caso de las encuestas electorales. Ante esto, la Corte alega falta de evidencia que la lleve a considerar necesaria la medida restrictiva.

Cabe considerar, además, una falencia que detectó la Corte Suprema Canadiense en su legislación y que debería ser acatada por el legislador nacional para garantizar no sólo que se mantenga un estándar alto en la calidad de las encuestas que se publican, sino para que los votantes tengan la posibilidad de analizar con mayor sentido crítico la información que reciben, presumiendo su nivel de madurez, racionalidad y experiencia con los sondeos de opinión, como corresponde.



La Corte asegura que si bien establecer un periodo de prohibición es desproporcionado y el legislador canadiense va más allá de lo necesario, siendo la restricción ilegítima, también advierte que en otros puntos el legislador se queda corto, como en la establecer normativa que obligue a los medios de comunicación y a las encuestadoras a publicar las metodologías utilizadas para obtener esos resultados, aspecto de fundamental importancia que tampoco se regula en la legislación costarricense y presumiblemente, contribuiría a que el votante pueda discernir entre una encuesta con un amplio margen de error y otra con uno relativamente más pequeño, por ejemplo.

Por todo lo anterior, se determina que el objetivo de impedirle al votante la recepción de resultados de encuestas electorales mediante la veda en cuestión es legítimo, sin embargo, esto no basta para considerar la legalidad de una medida restrictiva, y la medida no supera un examen de proporcionalidad.

3.3 Sobre la posible alteración del orden público

Otro argumento esgrimido para limitar la difusión de encuestas electorales es que éstas pueden alterar el orden público en ciertos contextos. Por ejemplo, según esta línea argumentativa, una encuesta de boca de urna difundida el día de las elecciones, previo al cierre de urnas, en un ambiente de mucha competitividad y pasiones políticas, puede generar desórdenes públicos, por diversos motivos, como incertidumbre, zozobra, enojo de los perdedores o tensión, según el resultado que midió en un momento preciso el sondeo de opinión. Así, al igual que la limitación de la venta de licor o ley seca en procesos electorales y a la difusión de propaganda electoral, lo que se procura es mantener un ambiente de calma durante la campaña electoral.

El objetivo de la restricción de publicación de encuestas sería la protección del orden público. El alegato recurre entonces a la autorización del artículo 13 inciso 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En primer lugar, bajo nuestro criterio, un mal hipotético y eventual de desórdenes públicos generados por la publicación de encuestas, nunca antes presentado en el país pese a que ya en dos ocasiones medios de comunicación han irrespetado la veda (Fernández, G. 2009 y Solórzano, J. 1998), no es motivo suficiente para establecer la restricción, pues no representa una “necesidad social imperiosa en la que se pretenda satisfacer un interés público imperativo”,

tal y como lo establece la Sala Constitucional en el requisito básico para que el objetivo de la veda sea legítimo. (Sala Constitucional, voto 1750-97)

Es fundamental considerar, entonces, que la simple posibilidad de que se genere tensión, zozobra o malentendidos por la difusión de algunos datos por medios de comunicación masiva no son razón suficiente para prohibir la difusión de información de interés de los ciudadanos. Si así lo fuera, entonces sería justificado y legítimo prohibir la venta de periódicos el día de las elecciones o la transmisión de información por medio de Internet, la televisión o la radio, pues sus coberturas y los hechos que los medios de comunicación difunden también podrían, hipotéticamente, generar desórdenes públicos en mayor o menor medida.

Bajo ese razonamiento, también sería correcto prohibir el adelanto de información oficial parcial del conteo de votos que hace la noche del día de las elecciones el Tribunal Supremo de Elecciones, pues los “cortes” de votos transmitidos en directo por tal órgano también podrían generar tensión, zozobra y malentendidos, más en elecciones presidenciales reñidas como las de 2002, en las que los datos brindados no eran suficientemente claros como para decretar un ganador. Lo mismo sucedió con el referendo de 2007, que tuvo expectante a la población hasta altas horas de la noche, sin que pudiera decretarse un resultado contundente en las proyecciones realizadas por los analistas.

Es más lógico y apegado al sentido común pensar que tales medidas, tal y como lo consideramos, de la restricción de publicación de encuestas, carecerían de razonabilidad y proporcionalidad por basarse sólo en una leve posibilidad de desorden público, lo que resultaría violatorio de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Sobre la posibilidad de que se altere el orden público, cabe repetir el cuestionamiento de Badeni (2005):

“¿Podemos sostener seriamente que la publicación de encuestas preelectorales afecta la “reflexión” y “sosiego” del elector? Si advertimos las actividades que despliega la inmensa mayoría de los electores el día de los comicios, y durante el lapso anterior, comprobamos el carácter dogmático de aquella afirmación” (Revista La Ley).

Posteriormente, este mismo autor cuestiona un razonamiento del magistrado Eugenio Raúl Zaffaroni cuando alega, en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la nación de

Argentina, alineado en este punto con el criterio mayoritario, que avala la restricción incluso tres horas después del cierre de urnas alegando que se protege “la tranquilidad pública” de esa nación.

Con respecto a la prohibición de publicar encuestas y proyecciones sobre resultados de la elección durante la realización del comicio y hasta 3 horas después de su cierre, el bien jurídico protegido sería “la tranquilidad pública” procurando “evitar la influencia indebida en el electorado (voto de la mayoría y de Zaffaroni). Al margen que “tranquilidad” no está contemplada en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no se advierte cuál sería esa influencia “indebida”. Aparentemente, privar al ciudadano de información es una influencia “debida” y ofrecerle esa información es indebido.

Cabe preguntarse ahora, ¿la medida es razonable y proporcionada?

Para responder, primero es necesario comprender que más allá de que la norma simplemente haya sido creada por el legislador, se requiere que sea legítima, idónea, necesaria y proporcionada, lo que concuerda con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Resolución OC 5-85. (Sala Constitucional, sentencia número 3933-98)¹².

A nuestro criterio, la medida carece de idoneidad, por cuanto el orden público, como lo entienden los que dan sostén a la restricción, se podría alterar, considerando únicamente los medios de comunicación (lo que implica alejarse mucho de la realidad), con cualquier información difundida, no sólo las encuestas, es decir, la medida que impide la difusión no es, a todas luces, apta para alcanzar su objetivo. Bajo ese razonamiento, podría concluirse que toda información de interés legítimo para el elector difundida en medio de la campaña electoral podría, hipotéticamente, afectar el orden público, y por lo tanto, debe censurarse, lo cual es absurdo.

Lo anterior hace que al mismo tiempo la medida carezca del sentido de necesidad, por cuanto tal examen de la medida se realiza entre métodos aptos para cumplir su finalidad, y en

12 “La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea “exigible” al individuo.” (Sala Constitucional, sentencia número 3933-98 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de 1998)

este caso esa aptitud no existe. Por lo tanto, la proporcionalidad se ve afectada por la carencia misma de idoneidad y de un carácter de necesidad. Es clara la falta de prueba de peso de una necesidad imperiosa de protección que justifique la veda.

Cabe retomar y apoyar el criterio del Tribunal Constitucional Peruano, en la sentencia que decretó la inconstitucionalidad de la veda, en Perú, en el 2005.

Este tribunal, al realizar su análisis de proporcionalidad y razonabilidad, considera que el mantenimiento del orden publico interno puede ser justificante o razón valedera para restringir el derecho a la información , sin embargo ello ocurre cuando el peligro de desorden público es “grave e inminente”, lo que no sucede con el problema en cuestión, pues para que tal alegato tenga peso es necesario demostrar que la publicación de encuestas influye de forma negativa, inminente y peligrosa el orden interno, y además que afecte la credibilidad de su órgano fiscalizador y administrador de los procesos electorales y en la confianza ciudadana con respecto a la legitimidad del proceso electoral, lo que no se da por demostrado. (EXP. No. 02-2001-AI/TC)

Literalmente, el voto mayoritario de los jueces asegura que “no se trata de un peligro grave, claro ni inminente”. Además, le atribuye al ciudadano peruano la capacidad de entender que las encuestas electorales no son exactas y que es necesario esperar de forma pacífica el resultado oficial.

Según el Tribunal, en este caso “la dosis de peligro al orden público que entraña la difusión de las proyecciones, en verdad no justifica la restricción a derechos tan importantes como la libertad de expresión e información”.

Al ser una medida desproporcionada y carente de razonabilidad, sus beneficios son dudosos, pero sus daños muy concretos y determinables: violenta el derecho a la libre difusión de ideas con base en peligros lejanos y conceptos vagos.

Es por esto que resulta vital para una democracia, establecer un límite claro a argumentos que recurren al término “orden público”, pues si bien el concepto puede ser utilizado para ponderar libertades, también puede suceder así para vaciarlas de contenido y cercenarlas, tal y como ha sucedido en las peores dictaduras a nivel mundial.

La Sala Constitucional, haciendo suyo el mandato de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció, en el voto 1750-97 que “de ninguna manera podrá invocarse el orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real.

En este sentido, es imprescindible considerar que el artículo 29 b) de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que ninguna norma se puede interpretar para “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte”.

Considerando esto, en este caso, se comente una interpretación ilegítima y, contraria a la libertad y, por tanto, a la Convención Americana de Derechos Humanos, pues el término orden público se utiliza para limitar la libre difusión de información, las encuestas electorales, sin justificación de peso suficiente, como se ha argumentado en párrafos anteriores.

Esto lleva a que se dé una situación en la que bajo la lógica de los que apoyan la veda, alegando la protección del orden público, más bien se altere el orden público democrático mismo, pues según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (como se menciona supra) en la Resolución OC-5/85 estableció que *“la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”*.

La Corte insiste en este punto:

“También interesa al orden público democrático, tal y como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información”.

Este criterio es parte de la tesis de la Corte Constitucional de Colombia emitida en 1993, en la Resolución 488-93, para decretar inconstitucional la restricción en esa nación.

La Corte consideró que la difusión de esta información no altera el orden público, y por el contrario es la veda misma la que invierte los valores democráticos al sacrificar la libertad. Además, acepta que la vida en democracia implica riesgos que deben ser asimilados íntegramente por la ciudadanía:

“Aceptar la democracia implica aceptar sus riesgos. Naturalmente el Estado tiene el derecho y el deber de evitar, mediante medidas prudentes, que ellos se traduzcan en desorden público o institucional y en excesos anarquizantes; pero no es sacrificando derechos y libertades fundamentales como se logra ese objetivo, porque si por preservar el orden se sacrifica la libertad, tampoco se realiza aquel, ya que la noción de orden social supone la armonía de los asociados, y sin libertades no es posible la convivencia armónica porque la negación de ella equivale al más evidente de los desordenes, ya que establece una inversión de valores”.

Por todo lo anterior, se considera que el objetivo alegado es ilegítimo, pues en el caso concreto, no se configura la excepcional posibilidad de alegar el mantenimiento del orden público para limitar derechos fundamentales, más bien la interpretación de este término vacío y laxo se hace contra la libertad de información y con base en situaciones hipotéticas hasta vaciar el derecho fundamental.

Junto a ello, es necesario agregar, por obvio que parezca, que las herramientas idóneas para evitar y reprimir desórdenes públicos no son normas que censuren y violenten derechos privilegiados, como el de información y comunicación, sino, por ejemplo, la ejecución del poder de la policía para situaciones extremas.

4. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Es un hecho no controvertible que la mayoría de los dirigentes de los partidos políticos relativamente grandes, haciendo uso legítimo de sus derechos, contratan encuestas electorales durante toda la campaña, incluyendo el día mismo de las elecciones para definir sus estrategias y acercarse más al votante o hacerlo de una forma específica.

Sin duda, las encuestas electorales son una herramienta útil para que estos actores políticos reduzcan, hasta cierto margen, la incertidumbre que se vive en el proceso y puedan tomar mejores decisiones, que satisfagan sus intereses de obtener adeptos que se alineen a sus ideales.

De la misma forma, en la campaña electoral, partiendo de su racionalidad, el votante puede hacer uso de muchas herramientas informativas para tomar una mejor decisión, entre ellas las encuestas electorales, que le permiten saber cómo piensan sus iguales.

Así, también es un hecho que la prohibición de publicar encuestas electorales genera que los votantes estén en condiciones desiguales, por lo menos en relación con los ciudadanos de la élite política o los que dirigen partidos políticos, en relación con la información disponible que tiene cada uno para tomar las decisiones que les corresponde según su papel en la campaña política: elegir y ser elegidos, respectivamente, haciendo pleno y legítimo ejercicio de sus derechos electorales.

Esto es así porque como la veda restringe la difusión, pero no la ejecución de encuestas, por lo cual los ciudadanos que pertenecen a los partidos políticos pueden, en el periodo de prohibición, contratar las encuestas más actuales y utilizarlas en su círculo privado para los fines de su organización, pero el votante promedio, fuera de los círculos políticos, no tiene el dinero suficiente para tener acceso a esta información directamente de una casa encuestadora, sino que sólo puede obtenerla con los medios de comunicación masiva, por lo que con la veda, que prohíbe la difusión, queda ayuno de ella en un plazo antes y el propio de las elecciones.

Cabe preguntarse, ¿Esta desigualdad en el acceso a información de pleno interés y utilidad para todos los actores del proceso electoral impuesta por la veda es legítima considerando los preceptos descritos en el apartado anterior? ¿Se basa esa desigualdad en elementos objetivos y razonables considerando la proporcionalidad entre medios y fines de la desigualdad? ¿Es esta desigualdad una discriminación contraria a la dignidad humana?

Es necesario explicar que los dirigentes y demás integrantes de los partidos políticos y los votantes están —o debieran estarlo— en condiciones de igualdad frente a la ley. Si bien cada uno, por su naturaleza, es sometido a diferentes regulaciones específicas, como la regulación de donaciones recibidas o de la propaganda emitida en el caso de los partidos políticos, en la arena política, estos actores son el complemento necesario para el ejercicio de derechos electorales tan básicos y fundamentales como el de elegir y ser elegido. Están al mismo nivel por ser ciudadanos, y cada parte se necesita para que se pueda elegir a un gobernante y se consolide la democracia representativa. Vistos de esta manera, la dirigencia política y los ciudadanos promedio, en la campaña electoral, los partidos políticos y los votantes son pares, son iguales, son actores que están o debieran estar al mismo nivel y jugar con las mismas reglas.

Esta igualdad es respetada por la veda a la difusión de encuestas, pues todos, tanto los ciudadanos que integran los partidos políticos como medios de comunicación y votantes, tienen prohibido difundir encuestas por distintos motivos esgrimidos anteriormente (cada uno

de ellos fue debidamente descartado por ser ilegítimo o porque los medios para conseguirlos son desproporcionados), es decir, la medida restrictiva de la difusión de encuestas electorales aplica de forma pareja para todos los actores políticos. Por lo tanto, en este sentido, la restricción no establece diferencias o desigualdades de ningún tipo.

Esto indica que la desigualdad en el caso bajo estudio no reside en el objetivo mismo de la medida restrictiva cuestionada, sino que las diferencias se establecen de forma colateral a la consecución de tales objetivos ya analizados y desacreditados. Así se generan desigualdades que de origen están viciadas por responder a objetivos no aceptables, por sí solas son también discriminatorias.

Uno de esos efectos colaterales de la restricción de publicación de encuestas es, como se mencionaba antes, que el votante se queda sin posibilidad de tener acceso a las encuestas electorales más actuales, mientras que los ciudadanos que dan vida a los partidos políticos, por ser parte de organizaciones con mayores ingresos, pagan por ellas y se mantienen informados, y pueden utilizarlas para tomar mejores decisiones.

¿Existe alguna justificación o razón objetiva que legitime esta desigualdad tal y como lo exige la Sala Constitucional¹³? No encontramos ninguna.

Consideramos que la veda de difusión de encuestas establece un régimen discriminatorio contrario a la dignidad humana, pues si los ciudadanos que participan en agrupaciones políticas y los votantes son contrapartes fundamentales para la democracia, que necesitan de sí para el debido funcionamiento del proceso electoral y son actores que en la campaña política deben estar al mismo nivel y tener, en términos generales, los mismos derechos para que las libertades fundamentales como el derecho de elegir y ser elegido sea ejercido de manera justa, libre y transparente, y con esta medida estatal lo que se logra más bien es que el acceso a información tan relevante como las encuestas electorales se limite a la élite política, que puede pagarlas y regir sus decisiones con base en ellas, y se deja en desventaja y se debilita a una de las partes, a los ciudadanos votantes, que tiene el mismo derecho y la misma necesidad de tener información útil, confiable y relevante que les dé un panorama amplio de la forma de pensar de los otros ciudadanos.

13 Por ejemplo, ver Sala Constitucional, voto 843-95 y 1770-94.

No encontramos razón objetiva alguna que justifique y permita considerar apropiado, aceptable o siquiera tolerable para la vida en democracia, que el votante no tenga acceso a herramientas informativas confiables y útiles como las encuestas electorales en la última etapa de la campaña electoral, que los medios de comunicación masiva le podrían hacer llegar durante la etapa de cierre y el propio día de las elecciones a un bajo costo (por la compra de un diario) o de forma gratuita (en la radio o televisión), tal y como se hace durante toda la campaña, pero que no es así por motivo de una restricción estatal que impide su difusión.

El Estado argentino, en el voto mayoritario que toleró la restricción en esa nación (Corte Suprema de Argentina, 2005, Asociación de Teledifusoras Argentinas y otro c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), rebate este argumento aduciendo que si se considera discriminatorio que a lo interno de los partidos se maneje información estratégica, como las encuestas electorales, que no llega a los votantes con motivo de la veda, entonces implicaría también una discriminación que un candidato a la presidencia, que tiene prohibido hacer actos proselitistas en un plazo previo a las elecciones y el propio día de ellas, le comente información de su campaña políticas a su círculo de confianza y allegados, lo cual, según los magistrados, sería absurdo.

Sin embargo, es insoslayable trazar la diferencia entre ambas situaciones que se utilizan en ese argumento. La información que no estaría llegando a los votantes con motivo de la prohibición estatal de difusión de encuestas no son simples “detalles”, chismes de campaña o información confidencial y de uso restringido y de exclusivo interés para la organización política. Tampoco se trata de propaganda electoral, cuya naturaleza, tal y como lo establece la Sala Constitucional, tiene como fin primordial dirigir o “volcar” la voluntad de los votantes hacia su organización para obtener su voto, lo que justificaría una cierta regulación estatal, según el voto 1750-97, sino que estamos hablando de obstaculizar el derecho fundamental a conocer, de forma confiable y precisa, por medio de una encuesta electoral, lo más cercano a la opinión de los demás ciudadanos; información que es de total interés para cualesquiera de las partes, por ser un insumo de alta calidad, en el mejor de los casos, que deja tomar una decisión informada, y si se quiere, estratégica por parte del ciudadano.

Estamos, desde el punto de vista de la contienda política, ante una desigualdad injustificada interpuesta entre partes iguales (al menos formalmente) y complementarias, como son los votantes y quienes dirigen a los partidos políticos. Hablamos de desigualdad entre iguales que responde a motivos arbitrarios y a consecuencia de la restricción a la difusión de encuestas,

que es precisamente la situación que la Sala Constitucional prohíbe, y que permite concluir que esta desigualdad impuesta es discriminación contraria a la dignidad humana, pues impide el ejercicio del derecho fundamental de ser informado.

La Corte Constitucional de Colombia sigue el criterio apoyado por esta investigación, agregando que la veda incluso somete a tratos desiguales injustificados a los medios de comunicación.

Los magistrados, en un voto que declara inconstitucional la veda de 30 días que regía en esa nación, establecieron que:

“el acto de prohibir la difusión de encuestas sobre asuntos que —se repite— son públicos por naturaleza (...) constituye un acto de censura (...) Es, pues una discriminación, un acto que impide por una parte, que a la opinión pública se le informe de algo que le interesa legítimamente, y por otra, a los medios de comunicación ejercer su derecho a informar, esto es, a transmitir y difundir oportunamente las noticias de que dispone”. (resolución 488-93)

La veda contraviene directamente la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión del año 2000, documento que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha catalogado como fundamental para la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en su principio segundo, establece que *“Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo (...)”*.

El hecho de que se prive de información de plena utilidad para todos los ciudadanos por el evidente interés que conllevan los resultados de encuestas electorales, no sólo genera desigualdades discriminatorias entre ciudadanos de la élite política y fuera de ella, sino también entre las mismas agrupaciones políticas del país. Por ejemplo, los ciudadanos que dirigen un partido político pequeño, cuyos ingresos no le permiten pagar por encuestas electorales a las casas encuestadoras, podrían utilizar los sondeos que se difunden en los medios masivos para tomar decisiones estratégicas que les permitan obtener mayores votos, pero el sistema vigente les impide el acceso a esa información por la veda de publicación de encuestas, y de nuevo, sin una justificación objetiva, colateralmente, los lleva a que sean los partidos políticos con más dinero los únicos que puedan utilizar información precisa, como los sondeos electorales, para dirigir a su organización política.

Podría argumentarse, que la razón objetiva para justificar la diferenciación entre agrupaciones políticas con respecto al acceso a información proveniente de encuestas electorales, es su ingreso económico, el cual sería el elemento diferenciador, pero es necesario insistir en que está de por medio el derecho fundamental a recibir información de interés público para, en este caso, poder ejercer acciones que permitan lograr otro derecho electoral fundamental, que es ser elegido o que la agrupación electoral pueda obtener cierto apoyo popular.

El acceso a derechos fundamentales no puede estar exclusivamente supeditado al ingreso económico, pues se trataría de un trato diferenciado irrazonable y degradante en el sentido que se ha explicado en anteriores párrafos, por lo que estamos en presencia de un trato discriminatorio contrario a la dignidad humana.

El derecho fundamental a recibir información no es un privilegio de un grupo de ciudadanos que constituyen organizaciones con fines políticos que manejan ciertos ingresos, pero eso se obtiene cuando se limita a la ciudadanía a tener acceso a encuestas electorales publicadas por los medios de comunicación, irónicamente, establecida por el Estado mismo, que en su lugar debería garantizar el respeto de estos derechos fundamentales, y fomentar el acceso igualitario a derechos de todas las organizaciones políticas.

La veda además convierte a las encuestas en un privilegio para quienes tienen más acceso a las tecnologías de la información. Así lo señala el Tribunal Constitucional Peruano al considerar discriminatorio que por la falta de idoneidad de la medida restrictiva de la difusión de encuestas electorales, superada por los avances tecnológicos, sólo una minoría resulte debidamente informada por razones injustificadas.

En el año 2001, según la Resolución del 4 de abril de 2001 (EXP n 02-2001-AI/TC) ya citada, este Tribunal no sólo consideró que la medida restrictiva violentaba la libre expresión, sino que además el principio de igualdad, pues como la prohibición sólo se circunscribía al territorio peruano, los datos de una encuesta electoral de boca de urna el propio día de las elecciones, podían obtenerse en Internet o televisión por cable, al cual tiene acceso un sector minoritario de toda la población, lo que de nuevo lleva a que el respeto al derecho fundamental de la libertad de información se vea condicionado a factores económicos y sociales.

El problema constitucional se encuentra, según el Tribunal, en que *“el acceso a la información mencionada (el derecho a la información) se ve condicionado por el acceso (o*

no) a determinados medios de comunicación (Internet y televisión por cable), lo cual, a su vez, estará supeditado a las condiciones económicas y culturales de cada persona”.

Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en su informe de 2005 (pág. 51), dedica un capítulo para analizar el tema de investigación y ha advertido la necesidad de que *“eventuales regulaciones estatales no traigan como consecuencia que algunos sectores dispongan de determinada información relacionada con las elecciones mientras que otros — por no poder acceder a ciertos medios de comunicación— se vean privados de las mismas posibilidades”.*

La prohibición también establece diferencias ilegales entre medios de comunicación y todas las demás entidades que realicen encuestas. Por ejemplo, una sala de redacción de un periódico recolecta información electoral de diversas formas para luego informar a la ciudadanía, pero una empresa encuestadora o una universidad no puede hacerlo para publicar una encuesta. Es decir, los medios de comunicación crean su producto mediático el propio día de las elecciones y lo pueden difundir sin limitación alguna, sin embargo, una entidad que de la misma forma y en las mismas condiciones, recolecte información sobre el parecer de los ciudadanos, no puede publicar su producto informativo, por el simple hecho de que su producto es una encuesta electoral, información como cualquier otra y de pleno interés público, pues los resultados de las encuestas electorales no son más que datos recolectados de la sociedad, procesados y luego devueltos a la sociedad misma para informarla.

¿Existe alguna razón objetiva por la que una entidad que crea su producto informativo, en este caso una encuesta, no pueda publicar su información y un medio de comunicación tradicional sí? Ninguna.

Podría argumentarse que las encuestas son un producto informativo que no se pueden publicar libremente pues pueden estar erradas o manipuladas, lo cual es grave, pues las encuestas generan credibilidad, por lo tanto, se justificaría un trato desigual, ya que las condiciones son desiguales, pero estas mismas características las tiene cualquier información periodística y no por eso se justifica la censura a la información que la prensa difunde. Si la información de los periódicos, al igual que las encuestas que generan diferentes entidades, no generaran credibilidad, su negocio sería un fracaso, pues ese es su principal insumo: el negocio está en que la gente atribuya credibilidad a la información que difunden.



Sin embargo, como se ha afirmado antes, si de todos modos el legislador pretende tener un cuidado especial sobre las encuestas electorales que se difunden, hay otras medidas precautorias ya disponibles en el ordenamiento jurídico que son relativamente menos nocivas, como el registro previo de empresas para corroborar su idoneidad en tales funciones, del cual, cabe advertir, podría discutirse, aunque no es nuestro objetivo, su legitimidad constitucional.

También hay otros métodos recomendables que se podrían aplicar en el país y mencionados antes, como exigir que se publique el detalle de la metodología utilizada para el sondeo electoral para que el ciudadano pueda juzgar la calidad de la información que recibe.

Al impedir la difusión de encuestas electorales se impide que los resultados de la única herramienta que puede medir con plena precisión la opinión pública, como son las encuestas, llegue a la ciudadanía, mientras que la información que generan las salas de redacción, que no puede cumplir específicamente tal fin con tanta precisión, sí pueden difundir cualquier dato que intente, aunque erradamente y sin metodología alguna, exponer el parecer de la población. Esto, no cabe duda, además de violatorio de derechos fundamentales, resulta extremadamente irónico y contradictorio.

5. CONCLUSIÓN

En respuesta directa al problema planteado en esta investigación, se concluye que la restricción a la difusión de encuestas electorales en Costa Rica, 72 horas antes y el propio día de los procesos electorales, es ilegítima y contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por cuanto los principales argumentos esgrimidos por quienes apoyan la restricción, no coinciden con las autorizaciones excepcionales para limitar la libertad de información y expresión definidas en ese cuerpo legal, y desarrolladas en la jurisprudencia y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que son vinculantes para la Sala Constitucional.

Por otro lado, se concluye que esa misma restricción violenta, al menos de cuatro formas distintas, el principio de igualdad, por cuanto, según lo desarrollado en tal materia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Sala Constitucional, el trato diferenciado en el acceso a la información de las encuestas electorales que implica la veda a la difusión de encuestas, no responde a razones objetivas, ni a fines legítimos.

6. LITERATURA CONSULTADA

- Badeni, G. "Censura periodística y encuestas electorales". En: *Revista La Ley* (D, 800), 2005
- Campos Roy (rcampos@consulta.com.mx). RE: *Consulta desde Costa Rica. Correo electrónico enviado a Alejandro Fernández Sanabria* (afersa91@yahoo.com). 8 de octubre del 2008.
- Corte Constitucional de Colombia. *Resolucion 488-93*.
- Corte Suprema de Argentina. Asociación de Teledifusoras Argentinas y otro c. *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sentencia del 7 de junio del 2005*.
- Corte Suprema de Canadá.. *Thomson Newspaper Co v. Canada (Attorney General)*, 1 S.C.R. 877. 1998
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985.
- Costa Rica. *Código Electoral (vigente)*. San José, Costa Rica: Archivo de la Asamblea Legislativa, 2009.
- Emery, C. *Public Opinion Polling in Canada*. Tomado de: (<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp371-e.htm>). 1994, recuperado el 18 de setiembre del 2008.
- Fernández G., periodista, director asociado del periódico Panamá América, Ciudad Panamá (Comunicación personal) (2009, 27 de marzo del 2009).
- Irwin, G. *Bandwagon without a band*. Tomado de: (https://openaccess.leidenuniv.nl/dspace/bitstream/1887/4483/1/afscheidsrede_irwin.pdf) 2006, recuperado el 28 de agosto del 2008.
- Mann, T., Orren, G. (Comp.). *Media Polls in American Politics*. Washington, D.C., EE.UU: The Brooking Institution, 1992.
- Organización de Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Firmada el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Tomado deL (<http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>).Recuperado el 19 de enero del 2008.
- Popkin, S. *The Reasoning Voter*. 2da edition. Chicago, EE.UU. The University of Chicago Press, 1994.



Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2005*, volumen 2, 224 p., 2006

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto número voto 1770-94*

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto número 843-95.*

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. *Voto número 3933-98.*

Sobrado L.A.. Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones (Comunicación personal) (2008, 16 de setiembre).

Soler, M. *Campañas electorales y democracia en España*. España: Universitat Jaume. 243 p., 2001.

Solórzano, J.. "Fiscalía allanó encuestadoras". Tomado de: (http://www.nacion.com/ln_ee/1998/febrero/11/pais9.html)

La Nación (en línea). 11 de febrero de 1998. San José, Costa Rica. Recuperado el 1 de agosto de 2009.

Tribunal Constitucional Peruano. *EXP. N° 02-2001-AI/TC*

The Foundation for Information. *The Freedom to Publish Opinion Poll Results: Report on a Worldwide Update*. Tomado de: (www.unl.edu/wapor/Opinion%20polls%202003%20final%20version.pdf) Holanda: Motivaction Group, 2003. Recuperado el 15 de setiembre del 2008.

Tribunal Supremo de Elecciones. *Decreto 11-97 sobre el Reglamento para la inscripción de empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político electoral del 19 de setiembre de 1997.*

Tribunal Supremo de Elecciones. *Resolución 135-E-2002.*

Tribunal Supremo de Elecciones. *Resolución 3773-E-2006*, sobre el artículo 85 ter del Código Electoral, ya derogado.



Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*

Isabel Torres García**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 03 de diciembre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 21 de junio 2010.

Resumen: Las mujeres han sido discriminadas históricamente, por el hecho mismo de ser mujeres y no solo en política. Se les ha dado un tratamiento desigual y discriminatorio en virtud de un conjunto de normas de conducta, de estereotipos, de valores, de significaciones distintas y desventajosas otorgadas por la sociedad al hecho de ser mujer. Estos patrones sociales y culturales pueden ser modificados: la discriminación hacia las mujeres no es “natural”, puede cambiarse. Sobre ello trata la perspectiva de género. Para lograr este cambio se ha implementado una serie de acciones afirmativas como las cuotas de participación política de las mujeres, que constituyen un mecanismo inclusivo para el fortalecimiento de la democracia y, más recientemente, la paridad, que se constituye en un acelerador de la igualdad.

Palabras claves: Mujeres / Participación política / Cuotas de participación política / Paridad política / Igualdad de oportunidades.

Abstract: Women have historically been discriminated by the very fact of being women and not just in politics. They have been granted an unequal and discriminatory treatment due to a set of behavioural norms, stereotypes, and values of diverse and adverse significances given by society for the fact of being a woman. These social and cultural patterns can be modified: discrimination against women is not “natural”, it can be changed. This is what gender perspective is about. To achieve this change a series of affirmative actions have been implemented such as the quotas for women’s political participation that constitute an inclusive mechanism for strengthening Democracy and more recently the parity that constitutes an accelerator of equality.

Key words: Women / Political participation / Contributions to political participation / Political parity / Equality of opportunity.

* Artículo publicado en: Revista IIDH. Volumen N° 47. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Costa Rica. 2009. Para la presente publicación se han realizado pequeñas modificaciones y la actualización del cuadro “Evolución parlamentaria de las mujeres” a mayo de 2010.

** Nicaragüense, residente en Costa Rica. Socióloga por la Universidad Centroamericana de Nicaragua, postgrado en Ciencias Sociales de FLACSO-Costa Rica y egresada Maestría en Relaciones Internacionales y Cooperación de la Universidad Nacional de Costa Rica. Especialista en derechos humanos de las mujeres e igualdad de género. Integrante del Centro de Estudios en Derechos (CEDE) y consultora independiente. De 2002 a marzo 2009, Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Su experiencia profesional incluye asesorías y consultorías en diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas y organismos internacionales (PNUD, UNFPA, UN-INSTRAW, UN-HABITAT, UNICEF, OPS/OMS, FLACSO, IICA Consejo de Ministras de la Mujer/Sistema de la Integración Centroamericana, entre otros) y el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica. Autora, co-autora, coordinadora académica y editora de artículos y publicaciones en temas de derechos humanos y particularmente, derechos políticos de las mujeres .

I. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LOS DERECHOS HUMANOS

La igualdad y la prohibición de la discriminación, son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. El respeto a los derechos humanos y a estos principios fundamentales, constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho.

Las conductas discriminatorias se sustentan en valoraciones negativas sobre determinados grupos o personas. Más claramente, la **discriminación** se basa en la existencia de una percepción social que tiene como característica el desprestigio considerable de una persona o grupo de personas, ante los ojos de otras. Constituye en esencia, una relación de poder en la cual está presente una concepción de superioridad-inferioridad. Estas percepciones negativas tienen consecuencias en el tratamiento hacia esas personas, en la manera de ver el mundo y de vivir las relaciones sociales en su conjunto; por tanto, ello influye en las oportunidades y por consiguiente, en la realización de capacidades y en el ejercicio de derechos¹.

La discriminación tiene un impacto en el ordenamiento y en las modalidades de funcionamiento de cada sociedad en particular y aun cuando las expresiones de la discriminación hayan variado a lo largo del tiempo y en los diferentes contextos históricos, sus bases se mantienen y se reproducen en nuevas actitudes.

Si bien los derechos humanos nacen con vocación universal, las reglas del ordenamiento social responden a patrones socioculturales y la discriminación hacia las mujeres está profundamente asentada en ellos. Por lo tanto, la práctica social determinó la aplicación de los derechos humanos en clave masculina: el hombre como centro del pensamiento humano, del desarrollo histórico, protagonista único y parámetro de la humanidad. Los derechos de las mujeres fueron pensados como un particular del universal masculino y bajo una concepción de las mujeres como minoría. Hay que recordar, por ejemplo, que durante mucho tiempo, las mujeres pudieron gozar de algunos derechos por extensión, al ser cónyuges de un ciudadano hombre; o les fueron negados derechos, como el sufragio, reconocido hasta inicios del siglo XX. Ello provocó la exclusión histórica de las mujeres, la invisibilización de las diferencias,

¹ Badilla, Ana Elena y Torres, Isabel. "La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos". En: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes*, Tomo I. IIDH, San José, Costa Rica, 2004.

diversidad, especificidades y necesidades de esta población, que constituye la mitad de la humanidad.

En cuanto al principio de **igualdad**, este no se define a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia: se otorga el mismo valor a personas diversas integrantes de una sociedad. La igualdad es importante justamente entre diferentes, ya que se trata de una convención social, de un pacto, según el cual se reconoce como iguales a quienes pertenecen a distintos sexos, razas, etnias, clases sociales, etcétera. En esa medida se afirma que la idea de igualdad es un constructo, un artificio frente a la desigualdad natural que parte precisamente de la diversidad, es decir, de aquella situación de hecho en la que hay en parte igualdad y en parte diferencias². La igualdad tiene que ver con el deber ser, no es un hecho, si no un valor establecido ante el reconocimiento de la diversidad³. Como expresa Rawls, somos “igualmente desiguales”⁴ o en palabras de Ferrajoli, la igualdad sustantiva no es otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, independientemente del hecho, e incluso precisamente por el hecho, de que los y las titulares son diferentes entre sí⁵.

Cuando hablamos de los derechos humanos de las mujeres, hablar de igualdad no significa identidad con los hombres: significa tener las mismas oportunidades, ser reconocidas y tratadas como iguales, pues cada persona vale igual que cualquier otra persona y es igualmente sujeta de derechos. Más aún, en palabras de Santa Cruz ⁶, para las mujeres:

Igualdad es equipotencia o la capacidad de ejercicio del poder, no solo el de resistir, sino el de contar con la fuerza y los recursos necesarios para la autonomía (que falta que nos hace). Igualdad es equivalencia o “tener el mismo valor en el sentido de no ser considerado ni por debajo ni por encima del otro”; igualdad es equifonía o sea “la posibilidad de emitir una voz que sea escuchada y considerada como portadora de significado, goce y credibilidad”.

2 Ibídem. También: Torres, Isabel. “Avances y desafíos de los derechos políticos de las mujeres”. Conferencia magistral, II Jornada de equidad de género “Hacia la democracia paritaria”, Colegio de Abogados de Costa Rica, 3 de marzo, 2009.

3 Facio, Alda. “El derecho a la igualdad de mujeres y hombres”. En: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

4 Rawls, John. *Teoría de la justicia*. FCE, Madrid, España, 1979.

5 Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Trotta, Madrid, España, 1999.

6 Santa Cruz, María Isabel. *Notas sobre el concepto de igualdad*. Isegoría 6. 1992. Disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/329/330>. Visitada: 19 julio 2009.

Las situaciones de desigualdad y discriminación que enfrentan la mayoría de las mujeres en el mundo, han puesto de manifiesto las limitaciones que afectan el goce y ejercicio de sus derechos humanos y que les impide mejorar las condiciones en que viven. El derecho a tener derechos –como sostiene Hanna Arendt– o los derechos de las humanas –como reivindica el movimiento feminista–, es algo conocido en nuestros días, pero no por ello ejercitado a cabalidad.

1. *Los derechos humanos y la perspectiva de género*

Históricamente, la desigualdad y la discriminación hacia las mujeres fueron entendidas como inevitables y se atribuyó su origen a diferencias supuestamente naturales, las que fueron aceptadas como normales o ignoradas, consideradas como un asunto individual o cultural. En consecuencia, muchas de las necesidades e intereses de las mujeres fueron excluidos de la agenda de los derechos humanos y tratados como derechos de otro carácter y estatus, generando unos contenidos y una práctica que los contemplaron de manera excluyente o limitada⁷.

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

Convención CEDAW, artículo 1

Las mujeres han sido discriminadas históricamente, por el hecho mismo de ser mujeres. Se les ha dado un tratamiento desigual y discriminatorio en virtud de un conjunto de normas de conducta, de estereotipos, de valores, de significaciones distintas y desventajosas otorgadas por la sociedad al hecho de ser mujer. Estos patrones sociales y culturales pueden ser modificados: la discriminación hacia las mujeres no es “natural”, puede cambiarse. Sobre ello trata la **perspectiva de género**, la cual nos remite a las características de mujeres y de hombres, definidas socialmente y moldeadas por factores culturales, que originan desigualdad y discriminación, pero que al ser un producto sociocultural son susceptibles de transformación.

El género como categoría de análisis no está constituido por las mujeres o por los hombres como grupos de individuos, sino como elemento de identidad social. Es posible entender de

⁷ Bareiro, Line. Marco de referencia y estrategia para la integración de la perspectiva de género en el IIDH. Módulo 2. IIDH, San José, Costa Rica, 2001. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/> (Biblioteca digital-Publicaciones IIDH), al 21 de julio de 2009.

este modo que las limitaciones enfrentadas por las mujeres no son inherentes a su sexo, sino impuestas por la cultura. Y entender también cómo esta construcción social de lo femenino y masculino, se ha vuelto en contra del desarrollo humano al asignar un valor mayor a las tareas y funciones, responsabilidades y atributos considerados como propios del género masculino. Esta diferencia valorativa implica diferencias de poder, que se manifiestan en el ámbito público y privado y condicionan relaciones asimétricas entre hombres y mujeres⁸.

No es casual entonces que en 1993, en el marco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, la comunidad internacional señalara expresamente y por consenso que “los derechos humanos de la mujer y la niña, son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales” y, que la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad –en la vida política, económica, social y cultural– y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos prioritarios.

2. *El Estado y sus obligaciones*

De manera progresiva y creciente, la perspectiva de género ha permeado la protección nacional e internacional de los derechos humanos. Ello, junto con los esfuerzos del movimiento feminista y de mujeres, ha propiciado la existencia de instrumentos internacionales de derechos humanos que toman como punto de partida esa desigualdad histórica, reconociendo y protegiendo los derechos de las mujeres: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Estos se suman a los instrumentos jurídicos internacionales que conforman el derecho internacional de los derechos humanos⁹.

Los anteriores planteamientos llevan a la siguiente reflexión: la necesidad de dar el paso de la igualdad formal (*de jure*) a la igualdad real o sustantiva (*de facto*). Con este fin, el Estado

8 Méndez, Juan y Pacheco, Gilda. “El desarrollo de proyectos en derechos humanos con perspectiva de género”. Ponencia presentada en el XVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, 14 a 25 de junio de 1999, San José, Costa Rica.

9 Siendo ellos: Pacto de Derechos Civiles y Políticos; Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias; y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades. Es importante tomar en cuenta además, que el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional reconoce y tipifica como parte de los crímenes de genocidio, lesa humanidad y de guerra, la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable.

debe propiciar las condiciones para el goce y ejercicio de sus derechos por parte de las mujeres, en igualdad y sin discriminación. Ello en concordancia con las obligaciones que los Estados asumen en los instrumentos internacionales de derechos humanos –obligaciones de respeto, garantía, protección y promoción–, lo que implica necesariamente la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno y por ende, la obligación estatal de garantizar las condiciones para que los postulados constitucionales de igualdad se reflejen en toda la normativa jurídica nacional.

Se trata entonces de acciones integrales –de legislación y de política pública, entre otras– del Estado en su conjunto y de los poderes que lo conforman (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral) para propiciar la igualdad, considerando que para las mujeres es necesario alcanzar:

- **Igualdad de oportunidades**, pues como Sen afirma, las oportunidades pertenecen al mundo contingente de los hechos reales y suponen los medios para alcanzar el objetivo de la igualdad¹⁰.
- **Igualdad de acceso a las oportunidades**, ámbito donde operan las expresiones más sutiles (y en muchos casos, abiertamente manifiestas) de la desigualdad y discriminación.
- **Igualdad de resultados**, que permita la disminución de la brecha entre la igualdad jurídica y la igualdad real.

3. *Derechos humanos, derechos políticos y ciudadanía*

El ejercicio del derecho a la **participación política** tiene tres manifestaciones sustanciales: el derecho a votar y a ser elegido o elegida; el derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, y el derecho a tener acceso a la función pública¹¹.

El Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL) expresa que la participación política comprende:

[q]ue todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales– tengan la posibilidad

10 Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Oxford, Oxford University Press, 1992.

11 Ver: Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX; Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 7.



real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos¹².

El derecho a la **representación política** según Woldenberg y Becerra¹³, se entiende como:

[e]l resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus integrantes para que se hagan cargo, defiendan y argumenten sobre los temas y los intereses que son comunes. Como pueden ver, esto ha estado en el centro mismo de los debates sobre la democracia, desde el nacimiento de las ideas que la sustentan. La representación política es un problema de la democracia.

El Estado tiene por tanto, la obligación de garantizar el pleno goce y ejercicio de estas atribuciones inherentes al derecho de participación y representación de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad y no discriminación.

Si bien la condición ciudadana –mediante el sufragio– fue el “pasaporte” que le dio a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político, el balance en este momento del siglo XXI indica que es mucho lo que falta para alcanzar la igualdad con respecto a los hombres en este ámbito, a pesar de los avances obtenidos en los últimos años. En ese sentido, el ejercicio de la **ciudadanía** implica mucho más que derecho al voto: es la participación y representación activa de todos los sectores de la población, en la construcción de las decisiones que tienen que ver con conducción de la sociedad en que viven¹⁴.

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso y de consideración de sus capacidades para ocupar posiciones de toma de decisiones, puestos públicos, de designación y de elección popular o en las organizaciones sociales. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente

12 Definición XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, IIDH, junio 2001, San José, Costa Rica.

13 Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. “Representación política”. En: *Diccionario Electoral Tomo 2*, Serie Elecciones y Democracia. IIDH, San José, Costa Rica, 2000.

14 Lara, Silvia. “La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión”. Foro de la Mujer. PRIEG-UCR, San José, Costa Rica, 21 de marzo de 1996.

ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres.

II. ¿LAS MUJERES EJERCEN PLENAMENTE SUS DERECHOS POLÍTICOS? DEMOCRACIA Y ACCIONES AFIRMATIVAS

Las mujeres no viven sus derechos políticos y ciudadanía en condiciones de igualdad con respecto a los hombres. Sus mayores limitaciones se evidencian en el derecho a ser electas y a participar en los procesos de toma de decisiones en las estructuras de poder de la vida política y pública nacional, y en lograr que sus intereses y necesidades tengan presencia en las decisiones públicas.

Es ampliamente conocido que las mujeres participan activa y crecientemente en los partidos políticos y en los procesos electorales; ellas juegan un papel clave en las actividades de proselitismo y organización, pero no se encuentran equitativamente representadas en las posiciones de jerarquía. En la medida en que se asciende en la pirámide de toma de decisiones, el porcentaje de participación de las mujeres disminuye. Tenemos pues, que el problema no estriba en el grado de participación, sino más bien en cuáles son los espacios en los que se les permite participar y cuáles obstáculos limitan y condicionan su participación.¹⁵

Cabría entonces hacerse la pregunta: si las mujeres tenemos los mismos derechos y representamos la mitad de la población, ¿por qué no tenemos igualdad de participación y representación? En el ejercicio de la política, una de las principales dificultades radica en que si las mujeres definen necesidades específicas y demandan espacios, posición y poder de actuación, se interpreta como que exigen privilegios. Pero sobre todo, si ellas establecen su propia lucha, se aplica el “principio ideológico” de que están dividiendo la unidad del grupo, definido éste por una identidad particular: la masculina. Otros obstáculos importantes de mencionar son¹⁶:

15 Ballington, Julie. “Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los Parlamentos”, en: Reportes y documentos No. 54. Unión Interparlamentaria, 2008. También: Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments”, 2008, disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> al 22 de julio de 2009.

16 Ver: Torres, Isabel. *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿Ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica, 2001. CEPAL, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo No. 54, 2004, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/7/LCL2077/lcl2077e.pdf> al 21 de julio de 2009. CEPAL, *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, en: X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito /LC/L.2738 (CRM.10/3), agosto de 2007.



- La existencia de un **marco cultural y de valores** que subestima las capacidades y el desempeño de las mujeres, ocasionando que no se les considere eficientes o idóneas para los cargos de responsabilidad o para ingresar al mundo de la política. Una vez en la política, el nivel de exigencia hacia las mujeres, es mucho más riguroso que el aplicado a los hombres.
- La **responsabilidad familiar**, otorgada socialmente como exclusiva de las mujeres, la que limita su participación en la política e inclusive las excluye de los mecanismos informales de toma de decisiones.
- El **ámbito masculino** que rodea a las mujeres en la elección de candidaturas a papeletas o a puestos públicos: los hombres que están en los puestos de decisión conocen y escogen a otros hombres para proponerlos como candidatos; las cualidades, habilidades y destrezas de las mujeres resultan poco competitivas.
- Las dificultades que enfrentan las mujeres en la consecución de los **recursos económicos** que requieren las postulaciones a puestos de elección popular.

El número de mujeres parlamentarias en América Latina se incrementa lentamente: de 12.7% en 1999 a 15.5% en 2004, hasta alcanzar el 19.9% en 2007 y el 21.6% en 2008.

Unión Interparlamentaria, 2008.

Lo antes planteado es contradictorio con el ejercicio de los derechos humanos y particularmente con los derechos políticos y el ejercicio de la ciudadanía, pero aún más, con la propia noción de **democracia**. Ésta es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad. Siendo regla de la democracia la distribución y reconocimiento de poderes, recursos y oportunidades para todos los seres humanos, su principal reto es la inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política, reconociendo su pluralidad, diversidad y autonomía¹⁷. Una democracia plenamente igualitaria no puede dejar de lado la participación y representación de los intereses y necesidades de la mitad de la población.

Considerando que los derechos políticos no se reducen al sufragio, la exclusión evidente en el ejercicio pleno y activo de la ciudadanía por parte de las mujeres, requiere que ellas se encuentren en el mismo punto de partida que los hombres. Para ello, se hacen necesarias acciones tendientes a superar la asimetría ocasionada por una práctica social desigual y discriminatoria,

17 Soto, Clyde. "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social". En: Bareiro, Line y Torres, Isabel (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

se requiere un trato desigual que tome en cuenta las diferencias. Con ese fin, se adoptan medidas especiales temporales para corregir las condiciones persistentes de la discriminación de hecho, mientras tales condiciones persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres. Estamos hablando de **políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa** (también conocidas como discriminación positiva o inversa), siendo las cuotas de participación política un mecanismo de aplicación.

Al respecto, la Convención CEDAW establece en su artículo 4, numeral 1¹⁸, que:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuenta con desarrollos doctrinarios en la materia en varias opiniones consultivas¹⁹, indicando que:

“Al examinar las implicaciones del trato diferenciado que algunas normas pueden dar a sus destinatarios, es importante hacer referencia a lo señalado por este Tribunal en el sentido que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos”.

También expresa que no habrá discriminación, si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente (sin fines arbitrarios o caprichosos), es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia.

18 La Convención también establece en su artículo 7, que los Estados Partes deberán tomar las medidas apropiadas para garantizar a las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar y ser elegibles, a participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales y a ocupar cargos públicos. Ver también: Recomendación General del Comité CEDAW No. 23, sobre vida política y pública, y No. 25, sobre medidas especiales de carácter temporal. Además: Observación General del Comité de Derechos Humanos No. 28, sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003; ver también: “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Disponibles en: <http://www.corteidh.or.cr>, al 22 de julio 2009.



Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que²⁰:

En los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de la mujer de su derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, se debe responder a esa inconformidad con acciones concretas. Una de las formas concretas en que se puede cumplir con el deber de respetar y garantizar los derechos controvertidos es a través de la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la participación de la mujer en esta esfera... Tales iniciativas buscan promover la participación de la mujer en la vida pública en el marco del más amplio objetivo de incrementar y salvaguardar la diversidad en la representación política.

Las medidas de acción afirmativa están en pleno cumplimiento del principio de no discriminación y de las disposiciones aplicables de la ley de derechos humanos; de hecho, tales medidas bien podrían ser requeridas para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades.

La CIDH ha conocido dos casos sobre incumplimiento de cuotas, contra Argentina y Perú, que constituyen precedentes internacionales de relevancia²¹.

1. **Las cuotas de participación política de las mujeres**

Las acciones afirmativas –y las cuotas como uno de sus mecanismos de aplicación–, procuran la igualdad de resultados. Son mecanismos correctivos de una situación anómala, con el fin de disminuir las distancias económicas, sociales y de otra índole, entre integrantes de una sociedad. Establecen medidas temporales encaminadas a favorecer a determinados grupos de personas, con el propósito de corregir discriminaciones o desigualdades que resultan de los sistemas sociales, políticos o económicos²².

Las **cuotas** de participación política de las mujeres constituyen un mecanismo inclusivo para el fortalecimiento de la democracia. Entre sus principales características, se destacan:

20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, 1999. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>, al 22 de julio 2009.

21 Se trata de los casos María Merciadri de Morini vs. Argentina (Informes N° 102/99 y N° 103/01) y Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (Informe de admisibilidad No. 51/02). Disponibles en: <http://www.cidh.org>, al 3 de agosto de 2009. Ver también: Villanueva, Rocío, “El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad”, en: Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, Costa Rica, 2009.

22 Ver: Soto, Clyde. “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social”,...; y Torres, Isabel, *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿Ficción o realidad?...*

- Se originan en el reconocimiento de una diferencia y con el fin de corregir una situación de desigualdad y discriminación, siendo una medida temporal y transitoria, como ya fue mencionado.
- Están reguladas en la legislación nacional (generalmente en la electoral) y su aplicación se enmarca en el ámbito institucional relativo a la regulación de los procesos electorales.
- Representan un punto de partida y no pueden considerarse como el límite máximo de inclusión de las mujeres. Los porcentajes establecidos oscilan entre el 20% y el 40%; en algunos casos se ha definido una cuota única y en otros se establecen porcentajes mínimos que van aumentando progresivamente y según plazos definidos.
- Tienen una aplicación concreta y pueden ser comprobadas, evaluadas y medidas.

En América Latina, entre los años 1991 a 2000, son 11 los países que cuentan con cuotas en sus legislaciones electorales, siendo estos: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay. A ellos hay que sumar a Uruguay, quien muy recientemente, en marzo de 2009, aprobó las cuotas por ley; se trata de una cuota llamada de inicio, que se aplica solamente para las elecciones de decisión sobre candidaturas que los partidos políticos presentarán a elecciones. Venezuela no cuenta con cuotas consagradas por ley, aunque en el año 2008, su organismo electoral ha dispuesto en la convocatoria a elecciones, que las listas, para ser inscritas deben alternar un hombre y una mujer²³.

Los resultados en la aplicación de las cuotas son evidentes en la medición cuantitativa de mujeres, principalmente en los puestos de elección popular (parlamentos y gobiernos locales). El siguiente cuadro es ilustrativo de la evolución de la representación parlamentaria de las mujeres en los 11 países latinoamericanos ya indicados, mediante la comparación de los datos antes de la implementación de las cuotas y posterior a las mismas:

23 En el caso de Venezuela, aunque existió una ley que establecía cuotas femeninas, se aplicó una sola vez en 1998 y en 2000 se declaró inconstitucional; el 21 de julio de 2008, el Consejo Nacional Electoral emite la resolución No. 080721-658 que establece para las elecciones de los distritos metropolitanos de Caracas y Alto Apure, en noviembre de 2008, que las candidaturas “deberán tener una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo”. En Colombia, la legislación existente se declaró inconstitucional en el 2001 y en 2002 se promulgó una nueva ley que estipuló un 30% de mujeres para cargos en la administración pública y judiciales, pero no incluye los cargos electivos legislativos.

Cuadro 1: Evolución de la participación parlamentaria de las mujeres

Países	Antes de la implementación de acciones afirmativas		2010	
	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Argentina	6,0% (1990)	3,0% (1990)	38,5%	35,2%
Bolivia	11,0% (1996)	4,0% (1996)	25,4%	47,2%
Brasil	7,0% (1996)	0,0% (1996)	8,8%	12,3%
Costa Rica	14,0% (1996)	---	38,6%	---
Ecuador	4,0% (1996)	---	32,3%	---
Honduras	0,0% (1990)	---	18,0%	---
México	17,0% (1995)	15,0% (1995)	26,2%	19,5%
Panamá	8,0% (1996)	---	8,5%	---
Paraguay	3,0% (1995)	11,0% (1995)	12,5%	15,6%
Perú	11,0% (1996)	---	27,5%	---
República Dominicana	12,0% (1996)	---	19,7%	3,1% (2006)

Fuente: datos actualizados según resultados del último proceso electoral al 30 de abril de 2010 en: Unión Interparlamentaria, Women in National Parliaments <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (visitado: 30 mayo 2010).

La experiencia latinoamericana en la implementación del mecanismo de cuotas, nos brinda algunas **lecciones aprendidas**:

- Las disposiciones sobre las cuotas deben estar incorporadas en la legislación electoral. Si bien en Costa Rica y Honduras se establecían disposiciones al respecto en la legislación para la igualdad (Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y Ley de Igualdad de Oportunidades, respectivamente), no fue sino hasta su inclusión en la legislación electoral que se implementaron en los procesos de elección popular²⁴.
- La legislación debe ser precisa en la definición y aplicación de las cuotas a fin de que su cumplimiento sea eficaz y se establezca para los puestos elegibles, de manera que la ubicación de las mujeres en las listas de candidaturas no ocupe

24 Bareiro, Line. Conferencia "Paridad y evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres", presentada en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 8 de agosto de 2007.

posiciones de elegibilidad remota o nula o se coloque mayoritariamente en los puestos de suplencia.

- Es fundamental el establecimiento de medidas ante el incumplimiento de la cuota por parte de los partidos políticos, tal como el rechazo a la inscripción de las nóminas de candidaturas que no cumplan con el porcentaje establecido y la aplicación de esta disposición en los puestos elegibles.
- Las disposiciones sobre las cuotas deben contemplar mecanismos adecuados al sistema electoral. La experiencia señala que el sistema de lista abierta y/o candidaturas uninominales no puede garantizar resultados, siendo en los sistemas electorales de representación proporcional que utilizan listas cerradas (y cuando la ley establece la ubicación de las mujeres en los puestos elegibles), donde las cuotas logran su máxima eficacia²⁵.
- En el ámbito de los partidos políticos, continúa siendo necesario que las reformas a sus estatutos o reglamentos, contemplen mecanismos claros para la operacionalización de la cuota en los procesos de elecciones internas o de designación de candidaturas y en las instancias de representación en cargos de responsabilidad y de poder. De no ser así, el incumplimiento o las dificultades para la aplicación de la cuota, genera un clima de hostilidad hacia las mujeres a lo interno de los partidos, que no contribuye al cambio cultural para la igualdad. Estos mecanismos internos partidarios, podrían ser idealmente resultado de un proceso participativo y de negociación, que convoque a hombres y mujeres en su definición y aprobación.
- La cuota mínima de representación de las mujeres, constituye en su intención un piso, no un techo al cual se llega y que no puede ser sobrepasado. Una lectura de la cuota como techo, puede convertirla en una “camisa de fuerza” y limitar la representación de las mujeres sólo a lo que establece la cuota mínima.

Interesa señalar, por otra parte, que muchos partidos políticos establecen en sus estatutos o reglamentos internos, la capacitación y formación política de sus integrantes; en algunos casos, contemplan porcentajes específicos para esos fines, de los fondos asignados por el Estado para las contiendas electorales. La práctica ha demostrado que esta acción no es una prioridad y cuando se realiza, no se incluye de manera representativa a las mujeres. El establecimiento de un porcentaje específico para la capacitación, formación y organización política de las mujeres,

25 Soto, Lilian. “Cuotas y sistema electoral en América Latina”, en: Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente*.

sigue siendo un aspecto pendiente de definición y también objeto de frecuente debate. En todo caso, la realidad muestra que, el que las mujeres de los partidos no tengan certeza de cuáles son los recursos financieros de que pueden disponer, limita su acceso a los mismos y las posibilidades de realizar las actividades de promoción necesarias para incrementar su liderazgo y formación.

Es importante destacar el papel fundamental que los organismos electorales tienen en materia de derechos políticos, considerando sus atribuciones en la regulación de procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática. Su actuación es imprescindible para la garantía de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad y no discriminación, así como para la adecuada implementación de las cuotas.

Puede afirmarse que las elementos necesarios para que las cuotas propicien los resultados esperados, tienen que ver con: la vigencia del Estado de Derecho; la ciudadanía activa de las mujeres; una opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la representación, y los mecanismos adecuados al sistema electoral²⁶.

2. El salto cualitativo: de las cuotas a la paridad

La paridad en América Latina, ocupa en la actualidad un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. Tal como señalan Bareiro y Torres, “la propuesta de paridad afecta a la idea misma del pluralismo democrático y plantea la inclusión de la diversidad sexual al sistema electoral”²⁷. Las experiencias paritarias regionales desarrolladas recientemente la colocan en el centro de la discusión, tal como demuestran los procesos relacionados con las asambleas constituyentes en Ecuador y en Bolivia, así como la aprobación por el parlamento de Costa Rica (agosto de 2009) de las reformas al Código Electoral, que entre otras, incluyen la paridad (50% de mujeres y 50% de hombres) y el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer) en las nóminas de elección.

La paridad se constituye en un acelerador de la igualdad *de facto*. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de

26 Bareiro, Line y Torres, Isabel. “Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia”, en: Bareiro, Line y Torres, Isabel (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente...*

27 *Ibídem*.

las mujeres en la política, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres.

La paridad no es cuota mayor a favor de las mujeres, es la expresión más amplia de universalidad y un instrumento de reivindicación del derecho a la igualdad, mediante el reconocimiento de la dualidad del género humano: mujeres y hombres. Dicho de otra manera, ésta contribuye a realizar una de las finalidades mayores de la democracia: el derecho a la igualdad de todos los seres humanos.

Una reflexión final: ni las cuotas, ni la paridad, por sí mismas, garantizan la calidad de la representación, siendo ésta un desafío de la democracia contemporánea. Si bien diferentes estudios evidencian un cierto desencanto de las poblaciones de la región respecto a la democracia como forma de gobierno, también muestran mayoritariamente que se prefiere a la democracia por encima de cualquier otra opción. El desafío se plantea entonces hacia la clase política en su conjunto, para reconstruir su imagen y su credibilidad, lo que implica transformaciones en las prácticas tradicionales del quehacer político, el fortalecimiento de las bases democráticas y la representación efectiva de las necesidades e intereses de las poblaciones en su pluralidad y diversidad. El desafío es también para la sociedad en su conjunto, de manera que el respeto y garantía de la igualdad y la no discriminación sean parte de la vida cotidiana de todos los seres humanos y no una aspiración inalcanzable.

III. LITERATURA CONSULTADA

Badilla, Ana Elena y Torres, Isabel. "La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos". En: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes, Tomo I*. San José, C.R.: IIDH, 2004.

Ballington, Julie. "Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los Parlamentos". En: *Reportes y documentos* No. 54. Unión Interparlamentaria, 2008. También: Unión Interparlamentaria, "Women in National Parliaments", 2008, disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> al 22 de julio de 2009.

Bareiro, Line. *Marco de referencia y estrategia para la integración de la perspectiva de género en el IIDH. Módulo 2*. San José, Costa Rica: IIDH 2001. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/> (Biblioteca digital-Publicaciones IIDH), al 21 de julio de 2009.

- Bareiro, Line y Torres, Isabel (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, Costa Rica, 2009.
- CEPAL. *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*. En: X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito /LC/L.2738 (CRM.10/3), agosto de 2007.
- CEPAL. *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo No. 54, 2004, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/7/LCL2077/lcl2077e.pdf> al 21 de julio de 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, 1999. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>, al 22 de julio 2009.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados". Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003.
- Facio, Alda. "El derecho a la igualdad de mujeres y hombres". En: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. San José, C.R.: IIDH, 2009.
- Ferrajoli, Luig. *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Madrid, España: Trota, 1999.
- Lara, Silvia, "La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión", Foro de la Mujer. PRIEG-UCR, San José, Costa Rica, 21 de marzo de 1996.
- Méndez, Juan y Pacheco, Gilda. "El desarrollo de proyectos en derechos humanos con perspectiva de género". Ponencia presentada en el XVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, 14 a 25 de junio de 1999, San José, Costa Rica.
- Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Madrid, España: FCE, 1979.
- Santa Cruz, María Isabel. *Notas sobre el concepto de igualdad*. Isegoría 6. 1992. Disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/329/330>. Visitada: 19 julio 2009.
- Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Soto, Clyde. "Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social". En: Bareiro, Line y Torres, Isabel (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, C.R.: IIDH,, 2009.

Torres, Isabel. "Avances y desafíos de los derechos políticos de las mujeres". Conferencia magistral, II Jornada de equidad de género "Hacia la democracia paritaria", Colegio de Abogados de Costa Rica, 3 de marzo, 2009.

Torres, Isabel. *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿Ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica*. San José, C.R.:Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2001.

Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. "Representación política". En: *Diccionario Electoral Tomo 2*, Serie Elecciones y Democracia. San José, C.R.: IIDH, 2000.



La inclusión: mecanismo para dar contenido a los Derechos Humanos. El caso de Costa Rica*

Arturo Fournier Facio**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 03 de mayo de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de julio de 2010.

Resumen: Expone la experiencia de Costa Rica en el proceso de inclusión, no solo de la población con discapacidad sino, también, de las minorías étnicas como lo son los grupos indígenas del país; en los procesos sociales, como lo son la educación, el trabajo y el derecho a elegir y se electo. Ofrece una especial explicación de los esfuerzos realizados por el Tribunal Supremo de Elecciones en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, al crear un programa electoral específico que permita la equiparación del derecho al sufragio de esta población.

Palabras claves: Equiparación de condiciones / Igualdad de oportunidades / Derechos políticos / Derecho al sufragio / Discapacidad / Indígenas / Derechos Humanos / Tribunal Supremo de Elecciones / Costa Rica.

Abstract: The article describes the Costa Rican experience in the process of inclusion not only of people with disabilities, but also of ethnic minorities as indigenous groups are in the country; in the social processes, such as education, work and the right to elect and to be elected. It provides a particular explanation of the efforts undertaken by the Supreme Electoral Tribunal, in compliance with the Law on Equal Opportunities for Persons with Disabilities, in creating a specific Electoral Program that allows the equalization of the right to vote of this population.

Key words: Equalization of opportunities/ Equal Opportunities / Political rights / Right to suffrage / Disability / Indigenous / Human Rights / Supreme Electoral Tribunal / Costa Rica.

* Ponencia presentada en el Foro “El Carácter Excluyente del Sistema Político Electoral Salvadoreño”, llevado a cabo el día 29 de abril de 2010 en San Salvador.

** Doctor Especialista en Derecho Agrario por la Università degli Studi, Florencia, Italia. Doctor en Leyes por la Universidad Centroamericana. Árbitro en Derecho, luego de cursar el IIº Programa Latinoamericano de Capacitación y Acreditación en Arbitraje Empresarial. Actualmente es Vicepresidente del Comité XIII Derechos Humanos, de la Federación Interamericana de Abogados y miembro del Cuerpo Nacional de Delegados del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

I. ANTECEDENTES

Dispone la Constitución Política de Costa Rica, en el Título V sobre Derechos y Garantías Sociales, Capítulo Único, en sus artículos:

“Artículo 50¹.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. (...)

Artículo 56.- El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo”. (...)

Artículos 93 y 95².- La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

- 1) Autonomía de la función electoral;*
- 2) Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerles de cédula de identidad para ejercer el sufragio;*
- 3) Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;*
- 4) Garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho;*
- 5) Identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por ley para tal efecto;*
- 6) Garantías de representación para las minorías.*
- 7) Garantías de pluralismo político;*
- 8) Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género.”*
(El destacado no es del original)

El 22 de noviembre de 1957, se funda el Patronato Nacional de Ciegos³, por iniciativa de un grupo de no videntes quienes durante un viaje al extranjero, notaron la necesidad de

1 Promulgada el 7 de noviembre de 1949, Artículo 50 incluye la Reforma Constitucional 7412 de 3 de junio de 1994.

2 Reforma Constitucional 7675 de 2 de julio 1997.

3 El Patronato Nacional de Ciegos se rige, jurídicamente, por su ley de creación N° 2171 del 30 de octubre de 1957, y con varias reformas en 1961 y 1992. Es la institución rectora de la política en materia de discapacidad visual, que brinda apoyo y protección a las personas y coordina la acción de los organismos y entidades relacionadas con el quehacer de esta población contribuyendo a mejorar su desarrollo e independencia, con la VISIÓN de ser una institución líder en la promoción del mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad visual en Costa Rica, con personal comprometido, cobertura nacional, tecnología de avanzada y servicios de calidad.
Sus instalaciones están localizadas en Plaza Víquez, Barrio Vasconia, 300 metros sur y 50 este de la Ferretería “El Pipiolo”

que en nuestro país existiera una institución que brindara apoyo y protección a las personas no videntes. En sus inicios, el Patronato, buscaba víveres, dotaba de ropa y ofrecía el pago de casa a quienes por alguna razón no podían incurrir en tal gasto.⁴

Un dato importante de resaltar, es que la Ley respectiva, no sólo fijó derechos para los no videntes, sino que también dictaminó obligaciones para ellos, a fin de que busquen siempre su preparación y superación⁵.

Actualmente y con el objetivo de garantizar la inclusión, el estudio y el acceso al trabajo y a la vez fomentar la superación e independencia de la comunidad no vidente, se imparten cursos de computación. El Patronato propicia la creación de microempresas y gestiona la adquisición de nuevas tecnologías. Para fomentar este compromiso, se hizo un convenio con RACSA⁶ desde hace tres años, el cual permitió la creación del primer café Internet a nivel de Centro América y el quinto a nivel de Latinoamérica. Además, el Patronato junto con la Asociación de Usuarios de perros guías coordina y patrocina viajes de personas no videntes a Rochester, Michigan, a la Fundación “Leader Dogs for the Blind”, la cual de manera gratuita se encarga de entrenar y de formar el perro que ellos requieren.

Producto de las manifestaciones de un grupo de no videntes a principios de los años ochenta, quienes buscaban una mejor calidad de vida, se creó la Cooperativa de Ciegos Vendedores de Lotería (COOPECIVEL) y la Asociación Protrabajo, Capacitación e Integración del No Vidente (APTRACIN).

Así, el Convenio sobre la Readaptación profesional y el empleo de las personas inválidas, Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la readaptación profesional y

4 Fuente: http://www.elportavoz.com/index.php?option=com_content&view=article&id=595%3A50-anos-al-servicio-de-la-comunidad-no-vidente&catid=47%3ASociety&Itemid=73&lang=en

5 El Art. 27 de la Ley dispone: “Toda persona ciega tiene derecho y obligación de recibir educación formal o técnica dentro de sus posibilidades...”

6 Radiográfica Costarricense S.A., empresa estatal encargada de las comunicaciones telefónicas internacionales, y hasta el año 2009 única encargada del servicio de Internet.

el empleo de personas inválidas (fecha de entrada en vigor: 20/06/1985)⁷, donde ya se empezó a sentar el principio de la igualdad de oportunidades y de trato, para eliminar las prácticas discriminatorias; y llamó a los Estados a la implementación de medidas para garantizar estos principios y para conceder oportunidades de trabajo y de formación profesional.

Luego se dio un paso esencial en la vida institucional de Costa Rica, 11 años antes de la Convención Internacional: la promulgación de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad⁸, de la cual citaré parte de sus disposiciones esenciales, porque son de interés para el tema que nos ocupa hoy:

En el Título 1°, Capítulo 1°, sobre las “*Disposiciones generales*”, de la Ley 7600 y según su Artículo 1- el contenido de la legislación se declara como “*De **Interés público***”, para “*el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes.*”

Y el Artículo 2 establece las siguientes definiciones:

*“**Igualdad de oportunidades**: Principio que reconoce la importancia de las diversas necesidades del individuo, las cuales deben constituir la base de la planificación de la sociedad con el fin de asegurar el empleo de los recursos para garantizar que las personas disfruten de iguales oportunidades, **de acceso y participación en idénticas circunstancias, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes.**” (resaltados no son del original)*

De conformidad con el artículo 14 de esta misma ley: “*El Estado garantizará el acceso oportuno a la educación a las personas, independientemente de su capacidad, desde la estimulación temprana hasta la educación superior. Esta disposición incluye tanto la educación*

7 Aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1° junio 1983 en su sexagésima novena reunión, tomado nota de las normas internacionales existentes contenidas en la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955, y en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos,- La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el año 1981 como Año Internacional de los Impedidos con el tema de Plena participación e igualdad, y que un programa mundial de acción relativo a las personas inválidas tendría que permitir la adopción de medidas eficaces a nivel nacional e internacional para el logro de las metas de la plena participación de las personas inválidas –como erróneamente eran llamadas, en décadas pasadas- en la vida social y el desarrollo, así como de la igualdad.

8 En adelante y en el resto de este trabajo llamada: “la Ley”. Promulgada el 2 de mayo de 1996 y publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 102. del 29 de mayo de 1996.

pública como la privada en todas las modalidades del sistema educativo nacional”.

Como complemento, la Ley N° 7972 del 22 de diciembre de 1999, en su artículo 15, inciso h), prevé que un 2,5% de los impuestos a licores, cervezas y cigarrillos, deben ser asignados a la Fundación Mundo de Oportunidades, para que la misma financie el proyecto de creación, construcción y mantenimiento de un centro de recursos destinado a velar por las necesidades de la población discapacitada. Además, en el inciso d) del artículo 14 prevé la asignación de “Cien millones de colones (¢100.000.000⁰⁰) para el destino señalado en el inciso h) del artículo 15 de la presente ley”.

Mediante Convenio firmado el 2 de noviembre de 2000, ratificado por la Contraloría General de la República, el 2 de enero de 2001, la Fundación Mundo de Oportunidades se comprometió a crear, construir y mantener un centro nacional de recursos en terrenos facilitados por la Junta Administrativa de la Escuela de enseñanza especial Fernando Centeno Güell.

Existe también en nuestro país el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, cuyo Departamento Técnico, mediante un equipo de información, lleva un Registro Nacional de Organizaciones de Padres y de Personas con discapacidad y afines -actualizada al 5 de mayo de 2005-, donde entre 106 registradas, resaltan unas en las zonas rurales indígenas, la Asociación Costarricense del Deporte y la Recreación para Ciegos (ACODEREC), la Asociación Pro Patronato Nacional de Ciegos de la Región Central (APROPANACI), la Asociación de Personas No Videntes de la Región Brunca (ASPENNOVI), la Asociación No Videntes de Cartago, Dr. Guzmán Mata, y la Cooperativa de Ciegos Vendedores de Lotería de la Región Central (COPECIVEL).

El 19 de febrero de 2002 se crea el Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa⁹.

A partir del año 2003, se implementa el programa “Eliminando Barreras”¹⁰, esfuerzo importante de resaltar, porque es un esfuerzo no estatal, sino de la empresa privada, contribuyendo con la estabilidad social, promovido por la empresa Procter & Gamble, dentro de los alcances

9 Teléfono y Fax: 225-3976
• Correo Electrónico: inclusion@racsa.co.cr
• Apartado Postal: 285-2100, San José, Costa Rica

10 Para mayor información, ver Fuente: <http://www.pg.co.cr/eliminando-barreras.php>

de la Ley 7600, buscando -sin costo financiero puesto que se usan recursos del fondo de Contribuciones Mundial de P&G “Vivir, Aprender y Avanzar”-, mejoras en la infraestructura de las escuelas, y dotando de capacitación al personal docente y administrativo, para eliminar las barreras arquitectónicas que limitan el acceso de los estudiantes infantiles con discapacidad a sus centros de estudio, mediante la construcción de rampas y baños accesibles, así como las barreras actitudinales que surgen a raíz de la falta de conocimiento y de herramientas para una atención íntegra y óptima, mediante la capacitación de su personal docente y administrativo.

Luego se negocia y se abre para la firma la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad¹¹ y su Protocolo facultativo¹² que reconoce la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para la investigación de denuncias, de violaciones a los derechos consignados en la Convención o de irregularidades, para la emisión de recomendaciones correctivas. A los cuales no me referiré, porque Uds. conocen bien la Convención y la han argumentado como fundamento a sus peticiones, además me imagino que alguna o alguno de los otros compañeros expositores lo hará.

Finalmente para dar seguimiento a la Convención a su Protocolo Facultativo, con el apoyo del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial de Costa Rica (CNREE) –ente rector en materia de discapacidad-, el Tribunal Supremo de Elecciones, encargado constitucionalmente de la organización electoral, incluye dentro de la dependencia de la Administración Electoral, el Programa “Equiparación de Condiciones para el Ejercicio del Voto”, a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, no discriminación, participación y auto

11 A partir del 30 de marzo de 2007. Y según informó -con gran regocijo- el Center for Justice and International Law –CEJIL-: “Los 192 países de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptaron por consenso la Convención Internacional para los Derechos de las Personas Discapacitadas. En el mundo hay unos 650 millones de personas con algún tipo de discapacidad (un 10% del total de la población mundial). El tratado se considera un hito histórico no solo por lo que representa para acabar con las prácticas discriminatorias y actitudes hacia la gente que sufre minusvalías, sino también por la rapidez en el proceso de adopción de la convención. La convención será un instrumento vinculante para los gobiernos, que deberán introducir cambios en sus legislaciones referentes a mejorar y promover el acceso a la educación y al empleo a las personas con discapacidad. Del mismo modo, deberán hacer lo posible para mejorar la calidad de vida de las personas discapacitadas para que puedan tener acceso a sistemas de salud adecuados, a la información y la movilización sin obstáculos físicos ni sociales. Este es el primer tratado de derechos humanos que se adoptó en el siglo XXI y el que se negoció con más rapidez de toda la historia del derecho internacional.”

12 Abierto para su firma y adhesión, al igual que la Convención, a partir del 30 de marzo del 2007.

representación, de manera que esta población ejerza sus derechos y deberes antes, durante¹³ y después del proceso electoral¹⁴.

II. DOTAR DE CONTENIDO A LOS DERECHOS HUMANOS

La nueva concepción legislativa que se ha desarrollado en Costa Rica, busca fundamentalmente promoción y defensa de la igualdad de oportunidades.

Los principios han sido consagrados desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁵, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otros, que han sido reafirmados y desarrollados por varios instrumentos internacionales¹⁶, tanto de ámbito universal como regional; reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales de todas las personas, independientemente de su condición física.

El Pacto de San José, conocido como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Artículo 1º, parágrafo 1º (el cual es conteste con el espíritu del Artículo 1), indica que:

***“...los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.* (El resaltado no es del original)**

13 Con base en la Ley N° 8306 y su Reglamento, inclusive se han dictado instrucciones y consideraciones físicas, aún para la reserva de un 5% del espacio, para la asistencia a las reuniones partidarias en plazas públicas y cualquier tipo de evento electoral.

14 Para comunicarse con el Consejo: eleccionesaccesibles@cnree.go.cr, tel: 2260-0939, 2237-5523 ó 800-CONSEJO, y con el programa del TSE: equiparación@tse.go.cr, tel 2221-0939, 2287-5706, 8822-4802.

15 El Art. 21 se refiere a la libertad de elección, el derecho al acceso en condiciones de igualdad. Adoptada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas, vigente desde 1948

16 Ver al efecto:
-PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES y POLÍTICOS, -aprobado por la Asamblea General de la ONU el 16/dic/1966, entró en vigor el 23/mar/1976; y en CR mediante Ley N°4229 del 11/dic/1968.
-Protocolo de San Salvador, un instrumento internacional para promover esos derechos
-PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES y CULTURALES, aprobado por la Asamblea General de la ONU el 16/dic/1966, entró en vigor el 03/ENE/1976

Posteriormente se hace referencia a la “Protección de la Honra y de la Dignidad”, Artículo 16.

A la “Libertad de Asociación” y por ende de elección, claro está, sin discriminación.

Un aspecto esencial que se debe tomar en cuenta, dentro de la teoría general de los Derechos Humanos, es que “para tratar el tema de la discapacidad este deberá presentarse reforzando la dignidad e igualdad entre los seres humanos”¹⁷, ***dignidad e igualdad***, derechos humanos básicos, que sirvan para derribar las barreras que impiden o limitan el ejercicio de los derechos.

Esta posibilidad de acceso a todas las elecciones, es parte integrante de la Ley, que no contiene limitaciones -como sí lo hace el Art. 222 del Código Electoral Salvadoreño¹⁸-, por ello los Artículos 9 y 10¹⁹ de esa Convención, prevén específicamente el acceso, la inclusión, y aún de manera directa la elección a los entes Municipales.

Por otra parte, la inclusión y posibilidad de acceso, no sólo se garantiza a los Poderes del Estado, sino que también a otro tipo de organizaciones, especialmente aquellas que tengan que ver con el análisis y determinación sobre su condición²⁰, dotando así a la población discapacitada, al menos en los organismos que tienen que ver con su estado y circunstancias, de un mecanismo igualitario de inclusión, como el que promueve la equidad de género a nivel electoral, buscando el acceso y equiparación en puestos de elección popular, entre los hombres y las mujeres.

Así como se hace en materia judicial o electoral, es obligatoria la consulta con las organizaciones de personas con discapacidad²¹, legalmente constituidas, por parte de las

17 Art. 6 de la Ley.

18 El Art. 222 del Código Electoral de El Salvador, prohíbe, impide, como disposición discriminatoria: “**NO PODRÁN POSTULARSE COMO CANDIDATOS A CONSEJOS MUNICIPALES ...** inciso 4) ***los ciegos, los mudos, los sordos, los enajenados mentales; ...***”

19 Artículo 9- Gobiernos locales **Los gobiernos locales** apoyarán a las instituciones públicas y privadas, en el desarrollo, ejecución y evaluación de programas, proyectos y servicios que **promuevan la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las personas con discapacidad.**

Artículo 10.-Comunidad Las personas con discapacidad tendrán la misma oportunidad para involucrarse en la definición y ejecución de las actividades, que desarrollan en las comunidades.

20 Artículo 12.-Organizaciones de personas con discapacidad ... deben: inciso b) Contar con una representación permanente, en una proporción de un veinticinco por ciento (25%), en el órgano directivo de la institución pública rectora en materia de discapacidad.

21 Art. 13 de la Ley.

instituciones encargadas de planificar, ejecutar y evaluar servicios y acciones relacionadas con la discapacidad, para garantizar que las medidas y acciones tomadas sean consecuentes con las necesidades y posibilidades de este sector de la población.

En fin, este derecho humano se garantiza y se nutre, en todas las actividades humanas, no sólo la electoral, como hemos visto, sino en el acceso irrestricto a la: educación²², salud, hospitalización, rehabilitación y convalecencia, familiar, derecho al trabajo, capacitación, asesoramiento, seguridad social, adaptación a nuevos trabajos por avenimiento de una discapacidad, readaptación, colocación y reubicación en el empleo, para el reclutamiento y selección de personal en la Dirección de Servicio Civil, al deporte, a la información, etc.

Ahora se están empezando a implementar medidas para adecuar el acceso a las unidades de transporte público²³, inclusive para las sillas de ruedas, y algo interesante, que antes se veía sólo en Europa, instalaciones de dispositivos técnicos sonoros en los pasos peatonales²⁴, para que las personas con limitación visual sepan cuándo atravesar; sin embargo y a pesar de estar previsto en la Ley, lo que no he visto todavía son las facilidades en ascensores o estacionamientos²⁵, salvo para espacio.

Como muchas veces pasa, no basta con promover un derecho humano, con educar a las personas en la igualdad y promoverles una actitud tolerante con la diversidad, también la Ley ha previsto sanciones y multas²⁶, para sancionar así las violaciones flagrantes a las obligaciones o para intentar frenar las actitudes discriminatorias y violatorias de derechos.

22 El artículo 14 de la Ley Fundamental de Educación dice: “El Estado garantizará el acceso oportuno a la educación a las personas, independientemente de su capacidad, desde la estimulación temprana hasta la educación superior. Esta disposición incluye tanto la educación pública como la privada en todas las modalidades del sistema educativo nacional”. Razón por la cual, también se publicó el Decreto 30224-MEP, de Creación del Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa.

23 Falta un poco de educación a los choferes de bus, quienes todavía son impacientes o intolerantes con los discapacitados, alegando que estos toman más tiempo en el acceso y descenso de la unidad. Es más nunca he visto ni oído que se autorice a un no vidente, el subirse a un bus con un perro lazarillo, como dispone la Ley del Patronato de Ciegos en su Art. 25. Algunos buses sí ya cuentan con las rampas de acceso especial, pero en las paradas de bus no existen construcciones adecuadas para accederlas, por lo que su uso se anula en la vida diaria.

24 Art. 42 de la Ley.

25 Art. 43 y 44 de la Ley.

26 El TÍTULO IVº, contiene un CAPÍTULO ÚNICO, con los Procedimientos y sanciones. Así por eje. el Art. 62.-Multa: Será sancionada con una multa igual a la mitad del salario mínimo establecido en la Ley No. 7337, del 5 de mayo de 1993, la persona física o jurídica que cometa cualquier tipo de discriminación determinada por distinción, exclusión o preferencias, por una discapacidad, que limite la igualdad de oportunidades, en cuanto a la accesibilidad o el trato en materia de trabajo, educación, salud, transporte u otros campos.

Finalmente, como se trata de una Ley específica, particular, en su parte final se dispuso la modificación y reforma expresa de muchas otras normas²⁷, para nutrir y uniformar toda la Legislación.

En general, Costa Rica ha sido un país que ha promocionado y desarrollado muchos derechos humanos, y

“... ha avanzado significativamente en concientizar a la sociedad costarricense sobre la importancia de la integración y oportunidades que también merecen sus ciudadanos costarricenses con discapacidades ... como país en desarrollo, ha tomado una iniciativa muy progresiva al reconocer la importancia de desarrollar un plan de inclusión para sus ciudadanos con discapacidades, pero la implementación de tal iniciativa no es tarea fácil ya que se requiere la creación de recursos para tales fines...”²⁸.

Aspecto que es medular, especialmente en tiempos de crisis, y que constituye un nudo gordiano para implementar y conseguir una mayor inclusión, porque, efectivamente, para hacer cambios reales y efectivos en las Instituciones y en la infraestructura nacional y productiva, para garantizar más acceso y posibilidades, se necesita invertir mucho dinero; y muchos esfuerzos en romper las barreras mentales y culturales que tenemos los demás miembros de la sociedad.

27 Inclusión del uso del braille en los contratos escritos a que se refiere el Código de Comercio, firma a ruego de un tercero para quienes no puedan firmar, libre selección de testigos de confianza, para el no vidente.- Al Código Penal y al Procesal Penal, en lo que se refiere al juzgamiento de sujetos de imputabilidad disminuida, o agravamiento de la pena a quien cause dolosamente la disminución orgánica o de facultades, para la omisión o negativa de auxilio, abuso de personas con capacidad disminuida, etc. Al Código Procesal Civil, para la obligación de incluir 2 testigos de confianza, de su libre elección, cuando firme una persona no vidente, y aumento de los requisitos para la declaratoria de interdicción. A la Ley Orgánica de Notariado, en relación con los impedimentos para ser testigos instrumentales, para el uso del idioma o el lenguaje, y para el uso del papel especial para escritura braille.- A la Ley General de Educación por la educación especial.- A los servicios especializados y autorizaciones de internamiento, de la Ley General de Salud.- A la categoría de gastos deducibles para efectos de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que se consagró mediante la Ley N° 7092 que decretó modificación al “Artículo 8° referente a los Gastos deducibles “... a las personas con discapacidad a quienes se les dificulte tener un puesto competitivo ...” y “... los costos por las adecuaciones a los puestos de trabajo y en las adaptaciones al entorno en el sitio de labores incurridas por el empleador ...”.- A la Ley de tránsito por vías públicas terrestres, sobre la idoneidad para el manejo.- A la Ley de Migración y Extranjería.- Para que inclusive los guardadores puedan gestionar a favor de sus protegidos, al tenor la Ley de Pensiones Alimenticias, aunque carezcan de un poder formal o de una tutoría o de curatela.- Al Código Civil en relación con los actos y contratos, a la protección a la imagen y prohibición de discriminación, sobre la capacidad jurídica de las personas, de quienes podrán ocupar el cargo de Albacea Sucesorio, de la capacidad y autenticidad de la firma en los testamentos, y la garantía de manutención a quien no tenga capacidad para mantenerse por sí solo.- Al Código de Familia, sobre la capacidad para contraer nupcias, la validez o nulidad del matrimonio, de la obligación de proveer alimentos a quienes no tengan capacidad de valerse por sí mismos, de quienes pueden ser tutores y de quienes están sujetos a curatela.- Finalmente, también deroga normas en algunos de estos textos legales.

28 Ver al efecto, el artículo “Proceso de inclusión en Costa Rica”, escrito por Lic. Anel González, publicado el Miércoles 26 de Agosto de 2009 19:10, Fuente: http://elportavoz.com/index.php?option=com_content&view=article&id=339%3Aproceso-de-inclusion-en-costa-rica&catid=90%3Acosta-rica&Itemid=127&lang=es

Siendo consecuente con las declaraciones, ratificando los principios fundamentales, contenidas en sus Votos, y buscando cumplir con la misión de las Autoridades Públicas, en cubrir de manera inmediata las necesidades básicas y primarias, en beneficio de las personas con discapacidad, y específicamente de la población no vidente, y para que el progreso en la tecnología pueda mejorar la calidad de vida de este sector de la población, la Sala Constitucional firmó un convenio con el Patronato Nacional de Ciegos, para que las sentencias de la jurisdicción constitucional, que sean requeridas por la comunidad no vidente, puedan ser traducidas a un idioma o lenguaje accesible, para así garantizar plenamente el derecho a la igualdad de oportunidades y de acceso a la información. Dichas sentencias se enviarán al Patronato, donde locutores las grabarán, mediante el programa Protools para las más pequeñas, y el programa Jaws, software lector de pantalla, para aquellas más extensas.

Existen muchas situaciones de limitación o de exclusión en nuestras sociedades, que se dan por muchas circunstancias, a veces por razones de género tanto a hombres como a mujeres, de edad, por opción sexual, por ideología, por falta de fondos para tener acceso a la propaganda electoral o a la publicidad, por situación social, algunas para los privados de libertad, etc., pero hoy me referiré tan sólo a dos de ellas, que son tema de este encuentro, sin tocar la del voto de los ciudadanos en el extranjero, porque es un tema que está apenas en análisis en nuestro país, y que en Centroamérica tan sólo Panamá lo ha hecho efectivo.

III. SITUACIÓN ACTUAL Y DERECHOS ELECTORALES PARA LA POBLACIÓN CON ALGÚN GRADO DE DISCAPACIDAD, O NO VIDENTE

No hay nada perfecto en el mundo, y tampoco lo es el sistema electoral costarricense, pero hemos avanzado bastante y continuamos revisando nuestro funcionamiento y principios de acceso para toda la población, por lo cual siempre es interesante hacer un análisis comparativo con otras latitudes, máxime cuando se trata de un país hermano, como son Uds. los salvadoreños.

Por dicha, a veces, las leyes no se dejan sólo a nivel de bellas declaraciones de principios, sino que se hacen efectivas, de ese modo, vemos la Ley de Igualdad de Oportunidades –antes citada-, en cuyo CAPITULO II, sobre los Principios fundamentales, Artículo 3 define como sus objetivos:

- a) Servir como instrumento a las personas con discapacidad para que alcancen su máximo desarrollo, su plena participación social, así como el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en nuestro sistema jurídico.
- b) Garantizar la igualdad de oportunidades

Poniendo en conjunción esos objetivos de inclusión, de acceso²⁹, con los principios constitucionales y electorales, vemos que para ser electo Diputado, no existe NI PUEDE HABER limitación, como tampoco pareciera haberla en el Código Electoral de Uds. los salvadoreños, a pesar de la interpretación extensiva que se ha hecho de la limitación del Art. 222 (ver nota N° 18).

En Costa Rica, el Artículo 108 de la Constitución Política, establece los requisitos que para ser Diputado y el 109 las prohibiciones para serlo:

“Artículo 108.-Para ser diputado se requiere:

- 1) Ser ciudadano en ejercicio;***
- 2) Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residir en el país después de haber obtenido la nacionalidad;***
- 3) Haber cumplido veintiún años de edad.”***

Artículo 109.- No pueden ser elegidos Diputados, ni inscritos como candidatos para esa función:

- 1) El Presidente de la República o quien lo sustituya en el ejercicio de la Presidencia al tiempo de la elección;***
 - 2) Los Ministros de Gobierno;***
 - 3) Los Magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia;***
 - 4) Los Magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones, y el Director del Registro Civil;***
 - 5) Los militares en servicio activo;***
 - 6) Los que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o de policía, extensiva a una provincia;***
 - 7) Los gerentes de las instituciones autónomas;***
 - 8) Los parientes de quien ejerza la Presidencia de la República hasta el segundo grado consanguinidad o afinidad, inclusive.***
- Estas incompatibilidades afectarán a quienes desempeñen los cargos indicados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.”***

29 Art. 4, dentro de las obligaciones del Estado: inciso e), se encuentran: Garantizar el derecho de las organizaciones de personas, con discapacidad de participar en las acciones relacionadas con la elaboración de planes, políticas, programas y servicios en los que estén involucradas.

Mientras el Artículo 33, indica "***Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.***"³⁰ (Resaltados y subrayados no son del original)

El nuevo Código Electoral de Costa Rica³¹, tiene que, como "Principios que rigen en materia electoral, a falta de disposición expresa, "***se estará a los principios generales del Derecho. (...) La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.***" (resaltado no es del original)

Y establece como fuentes del ordenamiento jurídico electoral, que la jerarquía de esas fuentes se sujetará al orden siguiente: "a) *La Constitución Política. b) Los tratados internacionales vigentes en Costa Rica...*"³²

Las únicas limitaciones o prohibiciones que establece para integrar los organismos electores, o para ser electo, son con base en ligamen por parentesco, por estar ocupando cargos públicos incompatibles, o bien para efectos de: "*Vigilar los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los integrantes de sus órganos, delegados a las asambleas y de los candidatos a puestos de elección popular, con el fin de que se sujeten al ordenamiento jurídico electoral y al principio democrático.*" (Art. 12 inciso f) del Código Electoral)

O bien la facultad de las Autoridades Electorales para "*Reglamentar y hacer cumplir las normas relativas a la contribución estatal y privada a favor de los partidos políticos ... velar por el debido cumplimiento de la normativa referente a la propaganda electoral y las encuestas electorales, conforme a lo dispuesto en este Código y la demás normativa aplicable ...*". (Art. 12 inciso i) del Código Electoral)

Antes bien, su accionar debe estar dirigido según el inciso q) del artículo 12 del Código Electoral a "*Garantizar, de manera efectiva, el acceso de todos los partidos políticos participantes en un proceso electoral*", esto es, a hacer inclusiva y amplia la participación ciudadana, por lo que se exige como parte integrante de los Estatutos constitutivos de los Partidos Políticos,

30 (Reforma Constitucional 7880 de 27 de mayo de 1999).

31 Ley No. 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta No. 171 del 02 de setiembre de 2009, artículos 1 al 3, 12.

32 Art. 3 Código Electoral. Ley No. 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta No. 171 del 02 de setiembre de 2009.

que contengan: “**Los mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria**, así como en la totalidad y en cada una de las nóminas de elección popular, y el mecanismo de alternancia de hombres y mujeres en las nóminas de elección.”³³. (resaltado y subrayado no son del original)

Si se incumplen estos principios, la sanción es el rechazo de la inscripción del partido³⁴.

Es así porque el derecho a elegir y ser electo, deriva de la Carta Magna:

“Artículo 48.- El derecho de agruparse en partidos políticos, así como el derecho que tienen las personas a elegir y ser elegidas se realiza al tenor de lo que dispone el artículo 98 de la Constitución Política”.

Lo anterior es consecuente con lo dispuesto por el Pacto de San José: Artículo 23, relativo a los Derechos Políticos:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
- *de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- *de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
- *de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

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

Artículo 24 Igualdad ante la Ley Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. (...)

Artículo 29 Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y

33 Inciso o) del Art. 52 del Código Electoral.

34 Art. 60 parte final: “La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá los partidos políticos, los estatutos, ni renovará la inscripción a los partidos políticos que incumplan los principios de igualdad, de no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias; tampoco reconocerá la validez de sus acuerdos que violen estos principios.”



ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

Dentro de esta óptica, y para ir fomentando la conciencia cívica-electoral de la ciudadanía, el Tribunal Supremo de Elecciones ha organizado inclusive centros especiales de votación (Hogares de Ancianos y Centros Penitenciarios) y hasta el voto electrónico infantil³⁵.

De modo que -con mucha mayor razón-, están garantizadas las posibilidades electorales de las personas con algún tipo de limitación física o discapacidad, cumpliendo a cabalidad con otro de los objetivos fundamentales de la Ley³⁶, equiparando posibilidades y oportunidad, que además constituyen una obligación general para el Estado.

En cumplimiento de, y respetando la Ley y las normas internacionales, hemos tenido en el pasado Legisladores que usaban silla de ruedas, y en la Legislatura que termina mañana (período 2006-2010), un Diputado no vidente, don Oscar López³⁷, del PASE = Partido Accesibilidad Sin

35 A manera de preparación en educación cívica, porque, evidentemente el voto válido se ejerce a partir de los 18 años, cuando se alcanza la mayoría de edad.

36 Art. 3, inciso d) Establecer las bases jurídicas y materiales que le permitan a la sociedad costarricense adoptar medidas necesarias para la equiparación de oportunidades, y la no discriminación de las personas con discapacidad.

37 “Nacido el 17 de febrero de 1971 en un barrio urbano-marginal, de nacimiento presentó discapacidad visual (Retinosis Pigmentaria), por lo que los obstáculos no se hicieron esperar, en las instituciones educativas a las que asistió, por falta de adecuaciones curriculares, dejó frustrado su sueño de obtener el título de secundaria, pero persistió en su empeño y logró cursar la carrera de Derecho y practicar la justicia para con sus iguales, lo que le permitió destacarse como Presidente del Patronato Nacional de Ciegos, y como representante del país ante la comisión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, en la formulación del proceso de unificación de derechos de las personas con discapacidad del mundo; miembro de la Comisión INTECO, creadora de Normas Técnicas para regular la adaptación de autobuses y taxis para personas con movilidad reducida. Entre otros logros importantes que vale la pena destacar, consiguió la promulgación del Decreto que establece cada 29 de mayo como Día Nacional de las personas con discapacidad y sus familias”.
Para mayor información: Fuente: http://oscarlopez.net/cms2/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=57

Exclusión³⁸. Este diputado informa que ha propuesto 117 Proyectos de Ley, también es el primer no vidente en convertirse en candidato a la Presidencia de la República, y anuncia que ahora que termine su período ante el Congreso, optará por ser electo como Alcalde de la principal Municipalidad del país: San José.

Es interesante resaltar que la plataforma desde la cual el PASE ha formulado su propuesta humanista de y para las personas con discapacidad, incluye además a los adultos mayores y a otros sectores vulnerables de la sociedad, siguiendo para ello los lineamientos del Tribunal Supremo de Elecciones.³⁹

Dice él que para su elección en el año 2006, alcanzó un cinco por ciento de los votos en la provincia de San José, por encima incluso de otros partidos políticos que gastaron grandes sumas de dinero en anuncios de televisión, radio y prensa escrita; ese porcentaje subió también en la elección de 2010, cuando su partido pasó de tener un solo Diputado (de entre 57), a contar ahora con 4 Diputados para el período 2010-2014.

A ambos Diputados, al que se movilizaba en silla de ruedas y al no vidente, se les han dado todas las facilidades y consideraciones posibles en el Parlamento, conforme ordena la Ley⁴⁰, para poder garantizarles, en forma plena, el cumplimiento de sus deberes y para ser consecuentes con el principio de que la discapacidad no se convierta en una limitante para el ejercicio de sus derechos cívicos de representación, como por ejemplo:

- una oficina más cercana, de fácil acceso al Plenario
- facilidades materiales de acceso, rampas y barandas
- permitirles estar en el recinto Parlamentario con una persona que los acompañe, ya sea para facilitar su movimiento, como para que le lean algunas mociones o documentación, que estén sólo por escrito⁴¹

38 Es el primer diputado no vidente de Costa Rica y se supone que de Latinoamérica; "indudablemente es un caso único en el mundo, ya que logró obtener una curul en el Parlamento costarricense, siendo capaz de fundar el partido político con el que se postuló, además de liderar y presentar a los electores en la campaña política de 2006, sus propuestas de manera artesanal y sencilla."

39 A partir del año 2002, mediante la promoción, del Protocolo: "Proceso Electoral Costarricense accesible a las personas con discapacidad y Adultas Mayores"

40 Definiciones del Artículo 2: "Equiparación de oportunidades: Proceso de ajuste del entorno, los servicios, las actividades, la información, la documentación así como las actitudes a las necesidades de las personas, en particular de las discapacitadas."

41 Es parte de los "servicios de apoyo" a que hace referencia el Art. 5 de la Ley



- pasarle una versión grabada de las sesiones⁴², en lugar de las actas escritas e impresas, lo cual además contribuye con el ambiente, al crear menos papel, menos basura, lo que implica cortar menos árboles. Aunque mucho se ha avanzado, falta todavía la implantación de un sistema moderno de escritura por medio del braille⁴³ de escritura.
- en algunas ocasiones hasta se le otorga y concede tiempo adicional, para que pueda prepararse mejor ante una discusión o una propuesta que él no ha podido revisar de antemano, porque estaba sólo por escrito, lo que le imposibilitó leerla.

Todas estas medidas, que no están escritas, que no son parte del ordenamiento jurídico, lo que hacen es nutrir la normativa jurídica, de aspectos prácticos para garantizar la plena igualdad jurídica de todas las personas, y han permitido que el resto de los legisladores en primer término, y la ciudadanía después, se vayan sensibilizando con la solidaridad social que debemos tener con todas las personas, sea cual sea su condición física, y además demuestran que todo se puede adecuar, para garantizar mayor acceso e igualdad de oportunidades.

Ante las quejas recibidas en procesos anteriores, de parte de personas que no pudieron votar porque la mesa estaba en un segundo piso, inaccesible para una silla de ruedas, o simplemente porque una de las rampas de acceso estaba bloqueada por un toldo, etc., el Tribunal Supremo de Elecciones ha buscado soluciones para que eso ya no se repita.

Por medio del Programa Electoral de Equiparación de las Condiciones para el Ejercicio del Voto, se han realizado varios estudios y se han hecho consultas a la población con discapacidad, con el objeto de tener información veraz y eficiente para brindar los apoyos necesarios.

Así, profundizando el acceso a los derechos cívico-electorales, el Tribunal Supremo de Elecciones, dando seguimiento a sus Políticas de Accesibilidad, en su búsqueda de avanzar de la mano con la población en situación de discapacidad y para profundizar el decreto emitido sobre las directrices de las Elecciones Municipales de 2006, dictó un Reglamento: "Procedimiento para el ejercicio del voto en las elecciones generales del 7 de febrero de 2010"⁴⁴, en el cual ordenó que todos los centros de votación tenían que estar localizados en lugares accesibles

42 Derecho de acceso y facilidad a la información, previsto por los Art. 12 y 50 y siguientes de la Ley.

43 En reconocimiento a Louis Braille, profesor francés nacido en Coupvray, París, 4 de enero de 1809 y fallecido el 6 de enero de 1852, famoso por la invención del sistema de lectura para ciegos que lleva su apellido: sistema Braille.

44 Decreto N° 08-2009 del 2 de julio de 2009, publicado en La Gaceta N° 136 del 15 de julio de 2009, Art. 1, 2, 9, 10.

para personas con discapacidad, inclusive para aquellos que usen sillas de ruedas. Además establece el voto público o asistido, para aquellas personas en situación de discapacidad, cuyas condiciones físicas les impidan el ejercicio directo al voto, y además –no sólo a las personas con discapacidad, sino que también los adultos mayores- tienen pleno derecho a solicitar ayudas técnicas especiales para facilitarles su participación en el sufragio⁴⁵, tales como:

- habilitar un número telefónico para personas con discapacidad auditiva. Los electores interesados en conocer su lugar de votación pueden llamar por teléfono al número 137, utilizando el sistema TDD o bien comunicarse por medio de mensaje de texto al 8824-0350, indicando su nombre completo y número de cédula, a lo cual el personal del TSE responde los mensajes entre las 7 a.m. y las 3 p.m. de lunes a viernes.
- además de las ventanillas preferenciales, el Tribunal ha invertido en capacitación para el personal que atiende público a quienes se les han brindado cursos en LESCO (lenguaje de señas costarricense).
- se cuenta con sillas de ruedas en cada piso del Tribunal, rampas de acceso y disponibilidad de parqueo para esta población.
- por medio de la Sección Coordinadora de Servicios Regionales ofrece en el servicio de cedula ambulante en hogares de ancianos, centros psiquiátricos, hospitales y otros centros para personas con discapacidad. Se ofrece también el servicio domiciliar de solicitud y entrega de cédulas tanto a nivel central como por medio de las oficinas regionales.

Y para el día de la votación general, se facilita:

- uso de un bolígrafo ergonómico.
- un foco.
- ingresar en compañía de otra persona de su confianza, siempre que sea mayor de 18 años quien le ayudará a ejercer el voto.
- facilitar el uso de plantillas para votar, que aquí les muestro, a las personas no videntes, con baja visión o con cualquier otra situación física que les dificulte votar, que contienen indicaciones en Braille, para que introduzcan en éstas las papeletas y puedan de esta forma votar a solas, en privado, garantizando así el secreto del voto.

45 Fuente: http://www.tse.go.cr/poblacion_discapacidad.htm



- una lupa para que las personas con baja visión puedan observar mejor la papeleta, y emitir el voto en forma independiente, como verán de la que traigo, no es una lupa normal, ni pequeña, sino del mismo tamaño que la papeleta.
- para aquellas personas con algún tipo de deficiencia en su sistema músculo esquelético, adultos mayores o personas con cualquier situación de discapacidad, pueden solicitar una prensa que les permita fijar la papeleta a la mesa, a efectos de poder emitir el voto a solas, en el recinto secreto.
- a las personas que ingresen al recinto de votación, en una silla de ruedas, se les facilitó para que colocaran sobre sus piernas, una mampara especial que les permitiera emitir el voto a solas, en secreto; sin embargo la retroalimentación que nos han dado, es que no funcionaron bien, por lo que se está trabajando en mejorar el dispositivo.
- por definición, el voto es secreto y debe ser emitido en privado. La sanción es que, si se hace público, el voto se anula. Pero en el caso de las personas con discapacidad, para quienes no puedan votar del todo, ni aún ayudados con las asistencias antes descritas, sí se les permite que lo puedan emitir y hacerlo público, ante la Junta Electoral, sin que sean sancionadas con la nulidad.

Estas normas reglamentarias, fueron elevadas a disposición legal. El Diputado López ha propuesto algunas otras modificaciones a las prácticas electorales, para prohibir la instalación de juntas receptoras de votos en segundas plantas o en lugares inaccesibles, así como la presencia de obstáculos físicos en las rampas de acceso. Además propuso que los individuos que obstruyan el acceso a los locales de votación, a las personas con discapacidad, tendrán que pagar una multa de dos a diez salarios base⁴⁶.

46 Fuente: <http://www.diarioextra.com/2009/julio/15/nacionales03.php>

IV.- DERECHOS Y FACILIDADES ELECTORALES PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA

Así como somos naciones hermanas que compartimos el territorio centroamericano, también tenemos problemas comunes o muy similares, entre ellos la situación, tratamiento y consideración a la población indígena.

Siempre teniendo presente que la Democracia debe ser eficaz, y estar al alcance de las minorías, también se ha avanzado en las disposiciones normativas, para que las elecciones sean más prácticas y estén más fácilmente al alcance de la población indígena de nuestro país, y así tratar de cooperar en resolver injusticias históricas de marginación, para garantizar el respeto a su dignidad y a la diversidad cultural⁴⁷, hacer efectiva la prohibición de discriminación racial⁴⁸ o étnica, y para reconocer sus derechos humanos.

Así, se ha tratado de hacer difusión de los elementos de educación cívica, en las diferentes lenguas habladas por dicha población, como por ejemplo este cartel de instrucciones sobre cómo votar, que está escrito en la lengua usada por la Comunidad Bribri, del sur del país, la cual comparte su entorno y territorio con el resto de la población Bribri, que se encuentra en territorio de la hermana República de Panamá, ya que sus integrantes están localizados a ambos lados de la frontera sur de Costa Rica.

Es importante resaltar que los indígenas no tienen una cuota, ni un cupo definido de elección ante los órganos de elección popular, ni tampoco están organizados en partidos políticos, ni en asociaciones electorales, no están activos en ese sentido, sino que tan solo en las asociaciones de desarrollo comunal, ahora llamadas de Desarrollo Integral.

47 Art. 4 de la Convención Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, vigente desde el 2001.

48 Ver al efecto:

-Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad aprobada en Ciudad de Guatemala, el 6 de junio de 1999, en el 29º período de sesiones de la Asamblea General; Costa Rica depositó su ratificación el 8/feb/2000.

- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, vigente desde 1965.

-Declaración de la ONU. sobre la liquidación de todas las formas de discriminación racial - 20/dic/63.

-Convención internacional sobre liquidación de todas las formas de discriminación racial - 21/dic/65.

Los votantes indígenas no son muchos⁴⁹, dada la poca población existente, y a pesar de ello, por la lejanía de muchos centros de votación, para estas pasadas elecciones de febrero de 2010 el TSE contrató⁵⁰ servicios privados para que el material electoral y las papeletas llegaran en helicóptero a los indígenas.

Para facilitar su participación electoral, El Tribunal Supremo de Elecciones ha dictado y editado un Protocolo llamado “Proceso Electoral Costarricense ACCESIBLE a las Poblaciones Indígenas”, que contiene no sólo instrucciones o indicaciones electorales, sino también información general de cada una de las etnias, de sus 6 lenguas reconocidas⁵¹, costumbres, actividades productivas y culturales, etc., de mucha utilidad aún para el público en general, y hasta de rescate de la memoria histórica.

Luego tiene el Protocolo, unos “Objetivos” que buscan orientar a que participen en el proceso electoral, fundamentalmente en el ejercicio del derecho al voto, para lo cual, inclusive se obliga al Registro Civil a utilizar traductores indígenas, a efecto de recopilar los datos registrales de los indígenas que no hablen español.

En el Protocolo, se puede obtener información sobre:

- Conceptos actuales sobre los indígenas, sus comunidades, pueblos, territorios mal llamados reservas- inclusive localizados geográficamente y por medio de mapas; su vida comunitaria, social y cívica
- Indicación de cuáles son los derechos de los pueblos indígenas
- Especificación de cuál es la población indígena en Costa Rica: Borucas o Bruncas, Térrabas, Huetares o Pacuacas, Guatusos o Malekus, Chorotegas, Bribri, Cabécares y Guaymies.⁵²

49 En los territorios indígenas se instalaron 85 Juntas Receptoras de Votos, en las que tenían derecho a emitir el sufragio 27.171 electores, de entre 68.876 personas que según el censo de población hecho en Costa Rica en el año 2000, constituía la población total en el país: 1,7%.

50 Para lo cual pagó €37,8 millones de colones (aprox. US\$74,000⁰⁰) por 18 horas de vuelo hasta esas poblaciones, según informó Irene Vizcaíno ivizcaino@nacion.com.

51 Son el bribri, el cabécar, el guaymí, el maleku, el boruca y el térraba; los 2 últimos en proceso de extinción, como las demás lenguas que desaparecieron con la asimilación. Aunque, de hecho, en realidad se hablan 8, porque el término guaymí comprende dos lenguas diferentes: ngábère y buglére; también otro grupo mantiene su propia lengua. Para estos efectos y para el cumplimiento del Convenio 169, el 27/mayo/1999 se reformó la Constitución, mediante Ley N° 7878, para que el Art. 76 diga ahora así: “El español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales.”

52 Hay que resaltar que a este pueblo se le negó la ciudadanía costarricense, por mucho tiempo, hasta que por Ley N° 7225, vigente de 1991 hasta 1994, se ordenó la inscripción y Cedulación Indígena.

- Referencia a la lenguas indígenas de Costa Rica y su enseñanza.
- Listado de Derechos políticos, Legislación que ampara el Derecho al Sufragio de la Población Indígena, incluida explicación sobre la Constitución Política, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José –a la que hemos hecho referencia más arriba-, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales N°169 de la OIT, Ley No. 7316, Convención Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas⁵³.
- Formas y mecanismo en que el Proceso Electoral Costarricense es Accesible a las Poblaciones Indígenas, fundado tanto en el Código Electoral, como en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones –N° 3504-, la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas –N° 5251-, la Ley de Inscripción y Cedulación Indígena, -N° 7225-, la Ley Indígena –N° 6172, Ley de Biodiversidad -N° 7788-, el Reglamento Autónomo de la Defensoría de los Habitantes de la República –N° 231-DH, la Aprobación del Acuerdo Marco de Cooperación en el ámbito de la diversidad biológica, entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la Comunidad Europea -N° 7616- del 24 de junio de 1996.
- Tipo de apoyos que pueden encontrar las personas indígenas, para garantizar su plena participación en el proceso electoral.
- Información y comunicación.
- Interacción y relaciones interpersonales, Interaprendizaje
- Y hasta un Glosario de términos.

Es un buen documento de estudio, sin embargo, hay que analizar y revisar qué alcances tuvo para la población propiamente indígena.

En relación con lo que la Asociación de Indígenas Salvadoreños denunciaba en la Conferencia de Prensa, es bueno que hagan esfuerzos por aclarar las cosas, y conseguir un reconocimiento a sus derechos ancestrales, o para obtener reparación por la violación a sus derechos humanos.

53 Cuyo Art. 4 impone la obligación de velar por el respeto a los derechos de los indígenas.

De lo contrario, les quedarían dos vías:

1. Acudir ante la Corte Centroamericana de Justicia, la cual al parecer tiene un mecanismo de acción y de apersonamiento, mucho más ágil, más expedito⁵⁴, lo cual debemos estudiar más profundamente, porque a los ciudadanos de los países que sí son parte de esta Corte regional, sí se les reconoce el derecho directo a accionar, a ser “sujeto procesal activo” y por ende puede ser ejercitado por los hermanos hondureños, salvadoreños, nicaragüenses y guatemaltecos. Es bueno saber que dicho órgano jurisdiccional sub-regional existe, sin que muchos lo sepamos o ejercitemos, que nos viene en herencia desde inicios del Siglo XX, cuando tenía su asiento en Cartago, primera capital de Costa Rica. Es otra forma de solicitar reconocimiento para los derechos fundamentales, que tienen los indígenas centroamericanos.
2. O bien, utilizar los mecanismos de denuncia ante el sistema americano, como hicieron los indígenas paraguayos, según noticia que recorrió el mundo este 15 de abril, luego de las tres audiencias públicas celebradas en Lima, Perú, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando analizó y trató la responsabilidad del Estado paraguayo en violaciones al derecho de propiedad colectiva de las tierras indígenas⁵⁵.

V. FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL CONSTITUCIONAL

Creo conveniente citar que no sólo en lo normativo y en la vida diaria, se considera que Costa Rica debe seguir llevando a cabo y haciendo un esfuerzo por dotar de contenido a este derecho humano fundamental, la inclusión para los sectores de población de que hemos hablado, lo cual -como hemos visto- requiere de una protección especial o de garantías reforzadas.

54 Según me informaba un Catedrático Costarricense del Doctorado en Integración Centroamericana de la Universidad de León de Nicaragua, quien inclusive afirma que los señores aduaneros costarricenses llevaron un caso en esa corte contra Costa Rica por violación de un derecho adquirido mediante un acuerdo comunitario del que la Corte les dio la razón. Pero esto es objeto de otro estudio y de otro encuentro.

55 Paraguay es el país de América Latina con más denuncias admitidas en la Corte por no respetar esos derechos. Según informó la prensa: “Tres nativos de la comunidad de Xákmok Kásek expusieron en Lima su caso ante la Corte. Ellos reclaman al Estado la restitución de 10.700 hectáreas en el occidente de Paraguay, alegando que son su despensa para la caza de animales y la recolección de frutos de los que dependen, y para reproducir sus tradiciones. Las tierras en disputa, en el departamento Presidente Hayes, fueron vendidas paulatinamente a ganaderos, y el espacio de los indígenas se fue reduciendo. “Estamos acorralados”, dijo a IPS Marcelino López, líder de la comunidad Xákmok Kásek.” Ver el artículo: “Indígenas hacen historia ante la Corte Interamericana ... Indígenas paraguayos en la audiencia de la Corte Interamericana” Crédito: Milagros Salazar/IPS, fuente: <http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=95149>

Por ello, también en el aspecto teórico, nuestra Sala Constitucional ha definido⁵⁶ la igualdad en unos términos que les pueden ser de mucha utilidad a Uds. en esta justa lucha:

“El principio de igualdad tal y como había sido entendido por el Derecho Constitucional, hace que todos los hombres deban ser tratados igualmente por el Estado en cuanto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales que están contemplados en nuestra Constitución, que son el corolario de la dignidad humana ... En cambio deben ser tratados desigualmente en todo aquello que se vea sustancialmente afectado por las diferencias que naturalmente median entre los ciudadanos.

... no hay igualdad sin dignidad y no habría dignidad sin igualdad, cuando no se trata como iguales a los iguales o como desiguales a los desiguales...

artículo 33 constitucional,... contiene una dualidad de preceptos, uno relativo a la igualdad desarrollando en el considerando segundo anterior y otro referente a la no discriminación... en primer lugar, como perteneciente a un grupo o categoría particular, en razón de lo cual se le discrimina, y, en segundo lugar, que tal distinción coloca a ese individuo o grupo en una situación discriminada, adversa o peyorativa lo que supone una negación del principio de igualdad, y por ello, una afrenta a la propia dignidad. ...”

Así las cosas, en muchos lugares y en las instituciones se van creando las condiciones de acceso equitativo, no sólo en el terreno electoral, sino en términos generales. Les cuento por ejemplo, que el Ministerio de Salud nos obligó –a la Fundación de Amigos del Teatro Melico Salazar y de las Artes Escénicas, que presido- a modificar la estructura interna de un edificio declarado patrimonio histórico, para que las personas con discapacidad⁵⁷ puedan no sólo visitar y disfrutar del Café que recién inauguramos, sino que además tengan su propio servicio higiénico, con todas las comodidades y facilidades, hasta para una silla de ruedas⁵⁸.

El sufragio, el derecho a votar, con su doble e indisoluble faceta a elegir y ser electo, es considerado fundamental en nuestra Democracia, y aunque a veces algunos políticos pretenden hacer del mismo un ejercicio frío, vacío, mecánico, también al mismo tiempo se hacen esfuerzos para garantizar que el mismo sea ejercido con facilidad, con asistencia, con orientación, en fin, en condiciones que permitan elevar el nivel de conciencia cívica, democrática, para que la

56 Voto (Sentencia) N° 1474-91, SALA CONSTITUCIONAL, de las 16 horas del 16 agosto de 1991.-

57 Cumpliendo con las obligaciones de acceso al espacio físico, previstas por el Cap. IV de la Ley, Art. 41 y siguientes, y del Transitorio II° de la Ley.

58 Lo cual es también cumplimiento y puesta en práctica de una obligación Legal, Art. 4, inciso b) Garantizar que el entorno, los bienes, los servicios y, las instalaciones de atención al público sean accesibles para que las personas los usen y disfruten.



participación ciudadana no se reduzca a aceptar mecánicamente lo que la propaganda nos induce a hacer, sino que sea un valor de las personas, que les permita organizarse y continuar impulsando los valores democráticos, para tratar de mejorar la sociedad, hacerla más justa, y ojalá, algún día conseguir una verdadera y plena Justicia Social.

¡Muchas gracias!



Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada

Steffan Gómez Campos*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 29 de junio de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de julio de 2010.

Resumen: Parte de la premisa que concibe a la democracia directa como una forma de reforzar la democracia representativa, en tanto exista una sólida cultura política y un marco institucional arraigado en los principios democráticos fundamentales. Realiza una perspectiva comparada basada fundamentalmente, en las previsiones constitucionales de los 18 países de América Latina. Tiene como objetivo primordial comparar los arreglos institucionales en materia de democracia directa, para establecer las características comunes y diferencias más significativas dentro de la región. Con base en ello se clasifican los mecanismos de democracia directa en las siguientes tres categorías: a) el referéndum (y el plebiscito); b) la iniciativa popular; y c) la revocatoria de mandato.

Palabras claves: Democracia directa / Democracia representativa / Referéndum / Iniciativa popular / Revocatoria del mandato / América Latina.

Abstract: Abstract: Article departs from the premise that conceives direct democracy as a way to strengthen representative democracy, as long as a strong political culture and an institutional framework rooted in the fundamental democratic principles exist. In realizing a comparative perspective based primarily on the constitutional provisions of the 18 countries of Latin America, its primary objective is to compare the institutional arrangements of direct democracy, in order to establish the common features and the most significant differences within the region. On this basis direct democracy mechanisms are classified in the following three categories: a) referendum (and plebiscite), b) popular initiative and c) recall election.

Key words: Direct democracy / Representative Democracy / Referendum / Popular initiative / Recall election / Latin America.

* Polítologo por la Universidad de Costa Rica con una maestría en Estudios del Desarrollo por la Justus Liebig Universität de Alemania.

I. INTRODUCCIÓN

El debate en torno a la contribución de los mecanismos de democracia directa sobre la democracia representativa es extenso y lleno de discrepancias. En el centro de la discusión se encuentra la interrogante de si la democracia directa erosiona las instituciones de la democracia representativa, o por el contrario, si fortalece la institucionalidad mediante el empoderamiento de la ciudadanía más allá del ejercicio tradicional del sufragio.

Los detractores de la democracia directa argumentan que:

“las iniciativas pueden ser presentadas por grupos de poder que actúan para promover sus propios intereses económicos o sociales, o bien, que actúan indebidamente para promover iniciativas a favor de los que tienen el dinero y los recursos para montar fuertes campañas” (International IDEA, 2008: 24).

La otra preocupación se relaciona con los derechos de las minorías. En este sentido, el uso de las instituciones de democracia directa pueden infringir los derechos de ciertos grupos a través de la “tiranía de la mayoría”. En estos casos, la mayoría tiene la potestad de negar cualquier acceso a los derechos de grupos minoritarios que se someten a discusión, y en particular, cuando el proceso culmina en una votación donde un grupo gana todo y el otro grupo lo pierde todo. Se convierte entonces, en un juego de suma cero, situación que la democracia representativa impide hasta cierto punto mediante el proceso de negociación y creación de consensos. Un ejemplo típico es la discusión sobre los derechos civiles de la población homosexual. Quienes se oponen a los mecanismos de democracia directa sostienen que los grupos homosexuales generalmente salen desfavorecidos, cuando se usan estos mecanismos como ruta para decidir sobre las mejores condiciones sociales y legales que estas poblaciones reclaman.

No obstante, más allá de la discusión sobre las contribuciones de la democracia directa, y los temas sometidos a su consideración, lo cierto es que el análisis específico del contexto político constituye el factor clave para establecer las disposiciones necesarias que garanticen la aplicación adecuada de tales mecanismos. En última instancia, la implementación de la democracia directa debe estar encaminada a reforzar y complementar la democracia representativa y no suplantarla. Sólo de esa forma se pueden evitar las tensiones que pudieran surgir cuando los ciudadanos, frustrados con el desempeño de los partidos políticos u otras



instituciones del sistema representativo, quieran utilizar las iniciativas de la democracia directa como una forma de sustituir las vías de la democracia representativa, en lugar de fortalecerlas.

En tales circunstancias, la inclusión en la legislación de estos mecanismos puede ser tanto un indicador, como la respuesta frente a la debilidad institucional de la democracia representativa (Barczak, 2001: 39). Ello es particularmente importante cuando la democracia y sus instituciones no se benefician de los altos niveles de apoyo popular y la consiguiente legitimación política.

Sin embargo, la inclusión de estos institutos también constituye la opción de nuevos espacios de intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, más allá de la tradicional participación en los procesos electorales. Del mismo modo, son espacios que brindan a la ciudadanía mayor control sobre el desempeño de las instituciones democráticas. Por ello, todo pasa por una buena conceptualización de dichos mecanismos en el contexto político específico. De ser así, se favorece la legitimidad y la transparencia en el uso de estos. De lo contrario, pueden convertirse en un conjunto de herramientas de gran alcance, que mal empleadas por grupos pequeños, sirvan para tomar ventaja e imponer intereses de sectores muy particulares.

Por consiguiente, el presente trabajo parte de la premisa que concibe a la democracia directa como una forma de reforzar la democracia representativa, en tanto exista una sólida cultura política y un marco institucional arraigado en los principios democráticos fundamentales. De lo contrario, estos mecanismos podrían ser utilizados, ya sea por la clase política o la misma ciudadanía, en detrimento de las instituciones democráticas. Por un lado, los líderes políticos podrían aplicarlos con la intención de aumentar su control y con ello disminuir el poder de otras instituciones políticas como el legislativo. Pero la ciudadanía también puede hacer un uso inadecuado de estos mecanismos, mediante intervenciones excesivas en el proceso de formulación de políticas. Sobre todo en contextos en que la opinión pública pudiera no estar satisfecha con la actuación de los líderes políticos. De realizarse ambos casos, en un contexto con instituciones democráticas débiles y poco control en el uso de dichos mecanismos, es probable encontrar más perjuicios que beneficios para la institucionalidad democrática.

El análisis que aquí se presenta se realiza bajo una perspectiva comparada basado, fundamentalmente, en las previsiones constitucionales de los 18 países de América Latina. Tiene como objetivo primordial comparar los arreglos institucionales en materia de democracia

directa, para establecer las características comunes y diferencias más significativas dentro de la región. Con base en ello se clasifican los mecanismos de democracia directa en las siguientes tres categorías: a) el referéndum (y el plebiscito); b) la iniciativa popular; y c) la revocatoria de mandato.

Las características específicas y demás requisitos pueden ser legislados por la Constitución, o bien por legislación particular sobre el tema. En tal sentido, es común encontrar que la Constitución comprenda disposiciones de tipo más general, y que los procedimientos y otras características que norman estos mecanismos en detalle sean incluidos en la legislación particular.

Por último, al menos dos advertencias deben añadirse. En primer lugar, este trabajo se sustenta en la construcción de categorías analíticas, con limitaciones para abarcar todos los detalles y características contempladas en las disposiciones constitucionales. Por tal razón, es posible encontrar normas legales que aplican para varias de las categorías acá definidas. En segundo término, como se mencionó anteriormente, las constituciones en su mayoría no cubren el alcance total de los mecanismos de democracia directa y, en consecuencia, es la legislación particular la responsable de definir los procedimientos específicos. Esta es la razón por la cual, algunas constituciones incluyen menos disposiciones sobre democracia directa que otras.

II. REFERÉNDUM

El referéndum es el mecanismo por el cual la ciudadanía puede decidir de manera directa mediante un voto, sobre temas específicos a nivel nacional o local. En las constituciones latinoamericanas no se encuentra regulación sobre este tipo de mecanismos sólo en México y República Dominicana. En los otros 16 países existen referencias más o menos precisas que permiten la caracterización y el análisis que se describe a continuación. Sólo es preciso destacar, que Nicaragua es el único país con referencias constitucionales completamente genéricas, imposibilitando cualquier tipo de categorización.

De esta forma, con base en la legislación constitucional y las características ahí establecidas, se pueden definir varias categorías de análisis para tipificar los referendos en América Latina. Una primera categoría general se establece con base en el alcance del referéndum. Es decir, distingue entre el referéndum de convocatoria obligatoria de acuerdo con arreglos y procedimientos específicos contenidos en la Constitución, y el referéndum opcional



que puede ser convocado cuando así lo consideren pertinente algunos de los proponentes autorizados.

Para los casos de referendos obligatorios la legislación normalmente estipula las circunstancias específicas que detonan la convocatoria automática de dicho mecanismo. Por el contrario, cuando se trata de iniciativas opcionales, la legislación se encarga de estipular los detalles sobre quién tiene la iniciativa; bajo cuáles circunstancias; y sobre qué temas en particular.

Una segunda categoría analítica permite diferenciar los referendos con base en quién tiene la iniciativa sobre la convocatoria. En este sentido, es posible encontrar iniciativas que provienen “desde arriba” cuando son convocadas por el ejecutivo o el legislativo. Por el contrario, hablamos de iniciativas que provienen “desde abajo” cuando son convocadas por la ciudadanía. Esta tipificación además permite identificar, si un país ofrece mayor apertura del sistema al brindar la opción de convocatoria cuando la ciudadanía así lo requiera, y no sólo cuando las autoridades políticas lo indiquen.

Las características de estos mecanismos en el constitucionalismo latinoamericano son descritas de manera comparada a continuación.

1. Referéndum obligatorio

Como se ha indicado previamente, la legislación se encarga de definir si un referéndum es de convocatoria obligatoria en circunstancias específicas, o bien, si es un mecanismo dispuesto para ser convocado de manera opcional. En los casos en que la Constitución establece la obligatoriedad de su convocatoria, es normal encontrar los eventos que justifican la organización automática del referéndum. Para el caso de América Latina, es posible encontrar este tipo de mecanismos en los siguientes casos y países:

- Para **cambios en la división político-administrativa** del país, ya sea, por fusión, división o creación de nuevas unidades territoriales. Tal es el caso de modificaciones en provincias, departamentos o municipalidades según sea la nomenclatura del país. En dichas situaciones, la discusión de fondo ocurre generalmente en la arena legislativa, y una vez alcanzado el consenso en torno a una propuesta, la decisión final se somete a consulta popular para la aprobación

en la jurisdicción que está sometida al cambio. De manera similar, algunas constituciones también prevén la convocatoria obligatoria con el fin de aprobar el estatuto orgánico o ley que regirá en la nueva división político-administrativa. Finalmente, la otra forma de consulta popular obligatoria dentro de este grupo ocurre cuando un departamento o distrito administrativo, según lo defina la legislación, solicite autonomía política y económica, en cuyo caso el electorado también será el encargado de decidir mediante voto popular. Previsiones de los tipos anteriormente mencionados son posibles de encontrar en las Constituciones de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela.

- Establecimiento de una **Asamblea Constitucional**. La iniciativa para establecer una Asamblea Constitucional puede provenir de las autoridades políticas o de la ciudadanía, según sea el país. No obstante, la decisión final de ratificación de la Asamblea Constituyente recae usualmente en el electorado mediante la convocatoria automática a referéndum. Previsiones constitucionales de ese tipo existen en Bolivia, Colombia y Ecuador.
- Aprobación **de cambios constitucionales** abarcando al menos dos grandes áreas: a) la aprobación de una nueva Constitución cuando se convoque para tal fin a una Asamblea Constituyente; b) la aprobación de cualquier reforma de tipo constitucional. La convocatoria de consulta popular obligatoria sobre dichos temas están contenidas en las constituciones de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- Decisión sobre **temas de trascendencia nacional**. Tal es el caso, de situaciones como la integración regional a través de la República de Centroamérica como lo establece la Constitución de El Salvador; los aspectos relacionados con el uso y la construcción de nuevas esclusas en el Canal de Panamá, como se establece en ese país; o los acuerdos sobre los derechos territoriales de Guatemala sobre Belice, como en el caso de Guatemala.
- Situaciones en las que el **legislativo no logra alcanzar consenso** sobre temas específicos, como sucede en Venezuela. En este país, la Constitución estipula que se convocará a un referéndum cuando la Asamblea Nacional no discuta, dentro de un período de tiempo definido en la legislación, un proyecto de ley propuesto por iniciativa popular. De manera similar, se convoca automáticamente a referéndum cuando la Asamblea no designe la jerarquía del Poder Ciudadano.
- **Aprobación de tratados internacionales**. En Bolivia, la aprobación de tratados internacionales relacionados con asuntos fronterizos; integración monetaria; integración económica; o la cesión de competencias institucionales a



organizaciones internacionales, conllevan la realización de un referéndum aprobatorio.

- **Desacuerdos entre el ejecutivo y el legislativo** que pueden ser solucionados mediante convocatoria a consulta popular. Tal es el caso de Chile, donde la Constitución establece que se convoque a referéndum cuando el Presidente de la República se rehúse a firmar una reforma constitucional aprobada por el Congreso.

2. *Referéndum opcional*

En este caso, las constituciones establecen condiciones y procedimientos bastante disímiles para la convocatoria, dejando como característica para la comparación dos aspectos medulares: a) los temas objeto de discusión mediante referéndum; y b) la fuente de la convocatoria.

Con respecto a los temas que son objeto de consulta popular opcional, se pueden establecer al menos tres categorías analíticas, de acuerdo con la libertad dada en la legislación para convocar a referéndum:

- 1) Los casos en los cuales no existe restricción en cuanto a los temas por consultar.
- 2) Los casos con temas particulares que son excluidos de consulta popular (excepciones).
- 3) Los casos en los cuales la legislación estipula cuáles son los únicos temas objeto de convocatoria a referéndum.

Para el caso latinoamericano, en la mayoría de los casos las constituciones no establecen amplias restricciones, dejando abierta la convocatoria del referéndum a temas de interés de la ciudadanía, ya sea a nivel nacional, regional o municipal. No obstante, algunas pocas Constituciones sí definen temas específicos para convocar a un referéndum opcional. Por ejemplo:

- Proyectos de ley que se encuentran en discusión en el Congreso, como sucede en Argentina y Venezuela.
- Tratados internacionales, como en el caso de Bolivia y Venezuela.
- Asuntos de tipo ambiental, como sería el caso de la extracción de recursos no renovables en zonas protegidas, de acuerdo con la Constitución de Ecuador.

En cuanto a los temas que no son objeto de decisión mediante referéndum, las exclusiones más comunes en la región refieren a asuntos relacionados con presupuestos nacionales; impuestos; política monetaria; y en ocasiones, tratados internacionales o la modificación de derechos fundamentales en la Constitución.

Por su parte, en lo que concierne a la fuente de la convocatoria, existen al menos dos niveles de análisis general para caracterizar las convocatorias a consulta popular opcional: a) referendos convocados “desde arriba”; y b) referendos convocados “desde abajo”. En el primer caso, la consulta es iniciada por el Presidente; un porcentaje fijo de representantes del Congreso; o bien, por las autoridades de gobiernos regionales o locales cuando se trate de consultas a nivel sub-nacional. En el segundo caso, se trata de consultas convocadas por iniciativa de un grupo de ciudadanos.

Es importante recalcar que este tipo de consultas son de tipo opcional, y por lo tanto, son activadas sólo cuando algunos de los actores anteriormente mencionados, consideran necesario convocar al voto popular. Una segunda característica general dice que, a pesar de ser iniciativas de tipo opcional, previo cumplimiento de ciertas condiciones y requisitos, el resultado del referéndum puede ser de acatamiento obligatorio. En este sentido, las condiciones para la obligatoriedad de la decisión pueden ser más o menos restrictivas, de acuerdo con la legislación de cada país.

Para tener un resultado de acatamiento obligatorio, las condiciones son más restrictivas cuando se requiere cumplir con un nivel mínimo de participación electoral. De acuerdo con las constituciones de la región, el umbral de participación puede variar entre un 25 y un 51% de los electores registrados. Por el contrario, condiciones más permisivas se dan cuando las constituciones sólo exigen que la posición ganadora alcance determinadas mayorías en la votación. Entiéndase, mayoría simple (la mitad más uno de los votos), o bien, una mayoría absoluta (dos tercios de los votos).

2.1. Iniciativas “desde arriba”

Como se mencionó anteriormente, en estos casos la convocatoria del referéndum proviene del Poder Ejecutivo, el Congreso, o bien de las autoridades locales/regionales. Este tipo de consultas se encuentran en 11 de los 16 países que regulan en el nivel constitucional



el referéndum: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.

Para los casos en los que el Poder Ejecutivo tiene la iniciativa, la mayoría de las constituciones dan libertad a la cabeza del ejecutivo a que someta cualquier tema que considere apropiado. De manera similar sucede cuando se trata de iniciativas convocadas por las autoridades locales/regionales. En algunos países, el Poder Ejecutivo incluso tiene la potestad expresa de convocar a consultas populares para aprobar o derogar leyes, y/o reformas constitucionales, como sucede en Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela. O bien, para ratificar tratados internacionales como ocurre en Ecuador y Venezuela.

Con respecto a las iniciativas provenientes del legislativo, la legislación usualmente requiere la petición expresa de un porcentaje determinado de representantes en el Congreso, para proceder con la convocatoria. Generalmente, una mayoría simple de los congresistas (50% más uno) son suficientes para convocar una consulta sobre temas de índole general a nivel nacional, y mayoría calificada (dos terceras partes), para temas especiales como proyectos de ley, tratados internacionales o reformas constitucionales. La Constitución, pocas veces requiere porcentajes menores, como en el caso de Bolivia, donde un 35% de los miembros de la Asamblea Nacional puede convocar a referéndum para aprobar un tratado internacional, o incluso para solicitar al Presidente de la República que suscriba uno. Mucho menos común son los casos donde la iniciativa legislativa requiere de un número fijo de representantes, como sucede en Honduras, donde 10 diputados pueden ejercer la iniciativa para llamar a un voto popular sobre temas de interés nacional¹.

De manera similar a la iniciativa presidencial o del Ejecutivo, en términos generales el Congreso tiene libertad de llamar a referéndum sobre aspectos de interés nacional, y en la mayoría de los casos, el resultado es de acatamiento obligatorio previo cumplimiento de un umbral de participación. En Costa Rica por ejemplo, la Asamblea Legislativa puede convocar a consulta popular para aprobar o derogar legislación regular, en cuyo evento, la decisión será de acatamiento obligatorio si la participación electoral alcanza al menos el 30% del registro electoral. Cuando el referéndum es sobre reformas constitucionales el umbral aumenta; la decisión será vinculante cuando se alcance al menos el 40% del padrón electoral. Por último,

¹ Cabe destacar para el caso de Honduras, si bien 10 diputados tienen la iniciativa de solicitar un referéndum, para que sea efectiva la convocatoria debe ser ratificada por dos terceras partes del Congreso, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución Política.

están los casos que por excepción el Congreso puede decidir si los resultados son vinculantes o no, como sucede en Paraguay.

2.2. Iniciativas “desde abajo”

Son las consultas populares convocadas por iniciativa de la ciudadanía, que para el caso latinoamericano, están reguladas en 8 constituciones: Bolivia; Colombia; Costa Rica; Ecuador; Honduras²; Panamá³; Uruguay; y Venezuela. Algunas veces este tipo de consultas también pueden catalogarse dentro de otro tipo de mecanismo de democracia directa denominado iniciativa popular, en el cual los ciudadanos convocan a un voto popular para crear o reformar legislación específica. Este otro mecanismo será descrito con mayor detalle en la siguiente sección.

No obstante la anterior apreciación, hay situaciones en que los ciudadanos convocan a consulta popular sin ejercer directamente ese derecho a legislar que se les asigna por medio de la iniciativa popular. Bajo estas circunstancias, es posible concluir que la población tiene a su disposición un espectro más amplio de opciones para ejercer la democracia directa. En suma, dentro de las iniciativas “desde abajo” es posible encontrar al menos dos tipos específicos:

- a) Referendos convocados por la ciudadanía para crear, enmendar o derogar legislación. Este tipo de mecanismos se encuentran en las Constituciones de seis países de la región (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela). Aquí entra la mencionada iniciativa popular.
- b) Referendos para consultar sobre aspectos de interés nacional. Este es el caso de sólo tres países de la región (Ecuador, Honduras y Venezuela), que proveen en la Constitución, el derecho de convocatoria para un porcentaje definido de ciudadanos sobre temas que sean de interés general. No obstante, algunos temas como presupuesto e impuestos, son normalmente excluidos de este tipo de convocatorias.

2 En Honduras, el 6% de los electores registrados pueden convocar a consulta popular sobre temas de interés nacional, no obstante, la convocatoria debe ser ratificada por dos terceras partes del Congreso, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución Política. De esta forma la iniciativa proviene “desde abajo”, pero la ratificación de la convocatoria se da “desde arriba”.

3 En Venezuela la Constitución claramente diferencia entre procedimientos para enmendar y procedimientos para reformar la Constitución. En el primer caso los ciudadanos pueden convocar a consulta popular para modificar uno o algunos artículos sin alterar la estructura fundamental de la Constitución. En el segundo caso para reformar parcialmente un grupo de normas, la iniciativa debe ser canalizada primeramente a través del Congreso, que deberá aprobarla antes de ser ratificada mediante consulta popular



En Ecuador por ejemplo, un 5% de los votantes registrados para iniciativas de alcance nacional, y 10% para iniciativas de alcance regional o local, pueden llamar a referéndum sobre cualquier aspecto que la ciudadanía considere pertinente, en tanto no refieran a materia fiscal o modificación de la organización político-administrativa del país. Más aún, Ecuador es el único país que permite a los ciudadanos en el exterior, llamar a consulta popular. Para ello, se necesita el apoyo del 5% de los electores registrados en una circunscripción especial para los votantes residentes en el extranjero. Para la aprobación del asunto consultado será necesario alcanzar la mayoría absoluta de los votos válidos. La decisión será vinculante y de cumplimiento inmediato.

En el caso de Honduras, es particular por cuanto la iniciativa otorgada a la ciudadanía es filtrada por las autoridades políticas, quienes eventualmente pueden decidir sobre la convocatoria. En este país, un 6% de los ciudadanos registrados tiene derecho a solicitar un referéndum sobre temas de interés nacional, no obstante, dicha petición debe ser finalmente ratificada por el Congreso para que se convoque efectivamente al voto popular.

Finalmente, en el caso de Venezuela, la Constitución también permite que por iniciativa del 10% de los ciudadanos registrados, se someta a referéndum cualquier tema de interés nacional, sin excepciones. Sin embargo, los resultados de este tipo de consultas serán con fines exclusivamente consultivos, y por ende no de acatamiento obligatorio.

2.3. Referéndum abrogatorio

Este es un tipo particular de consulta popular sobre el cual, tanto autoridades políticas como ciudadanos pueden tener el derecho de convocatoria, con el fin de repeler una ley (o algunas partes de ésta), y a veces incluso decretos presidenciales. Generalmente la ley establece si la consulta abrogatoria sólo aplica para leyes nuevas, y por consiguiente, sólo puede ser planteada dentro de un período específico después de sancionada la legislación. O bien, si la legislación puede ser derogada en cualquier momento. También es normal que ciertos temas no puedan someterse a valoración en este tipo de consultas. Finalmente, los resultados son por lo general vinculantes siempre y cuando se cumpla con determinados umbrales de participación.

El detalle por país muestra que en América Latina, sólo cuatro países incluyen en sus constituciones este tipo de mecanismos: Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela. En Colombia por ejemplo, el 10% de los electores inscritos tienen el derecho de repeler cualquier ley, excepto por aquellas vinculadas con tratados internacionales, presupuesto, e impuestos.

En el caso colombiano, el resultado de la consulta es vinculante con la mitad más uno de los votos válidos, siempre y cuando al menos un cuarto de los votantes registrados participare en la consulta.

Para el caso de Costa Rica, además de la legislación normal, también es posible utilizar el referéndum abrogatorio contra reformas constitucionales. No obstante, en este último caso para llegar a un resultado válido y vinculante, el umbral de participación debe alcanzar al menos el 40% de los electores inscritos en el padrón electoral. En Uruguay la derogación mediante consulta popular debe ser convocada dentro de un año después de sancionada la legislación en cuestión, y debe contar con el apoyo del 25% de los votantes inscritos. Por último, Venezuela es el único país de la región en el cual, donde también es posible derogar los decretos con rango de ley firmados por el Presidente, con algunas excepciones. Por ejemplo, los decretos en materia de presupuesto, impuestos, derechos humanos y tratados internacionales entre otros.

3. *Iniciativa popular*

La iniciativa popular es el mecanismo por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer legislación bajo procedimientos directos o indirectos. Esto puede ocurrir tanto a nivel nacional como en el sub-nacional, mediante la presentación de proyectos de ley o incluso reformas constitucionales. En América Latina, sólo seis constituciones no hacen referencia a este tipo de mecanismos: Chile, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Costa Rica y México.

La iniciativa popular:

“provee un procedimiento por el cual asuntos políticos pueden ser puestos en agenda, el debate público puede ser fomentado, y [dependiendo del método] temas centrales pueden ser finalmente decididos mediante el voto popular. Dicho procedimiento proactivo puede abrir la agenda a temas y grupos más amplios, actuando de esta forma contra las tendencias de limitación de la agenda política que es posible encontrar en múltiples regímenes representativos (por ejemplo, en sistemas bipartidistas)” (International IDEA, 2008: 65).

Al menos tres características principales deben ser contenidas en la legislación para definir los procedimientos de la iniciativa popular:



- a) El tipo de la iniciativa; es decir, si es una iniciativa directa, o una indirecta.
- b) Los temas (o excepciones) sobre los cuales la ciudadanía puede proponer legislación.
- c) Los requisitos que la petición debe cumplir. Ello incluye por supuesto, el porcentaje de apoyo ciudadano que la iniciativa debe alcanzar, el tiempo para recolectar las firmas, y en algunas ocasiones, condiciones particulares para garantizar que la petición representa de alguna forma los intereses nacionales. En este sentido, algunas legislaciones requieren que las firmas sean recolectadas de diferentes zonas del país para garantizar ese sentido general de la petición.

La iniciativa popular directa es la vía por la cual un porcentaje predefinido de ciudadanos puede proponer nueva legislación y convocar, sin intervención de las autoridades políticas, un referéndum para la aprobación de la misma. Por el contrario, la iniciativa popular indirecta ocurre cuando la legislación propuesta debe ser canalizada necesariamente a través del Congreso. En este caso, los diputados tienen la posibilidad de modificar la propuesta inicial, de adoptarla directamente, o simplemente rechazarla de plano. En algunas constituciones se incluye una etapa final en donde se requiere la ratificación automática mediante referéndum, o bien, cuando el legislativo no cumple con los tiempos de discusión predefinidos en la legislación.

Bajo una óptica comparada, se puede observar que por mucho, la iniciativa popular indirecta es la más común en el constitucionalismo latinoamericano, presente en 11 de los países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela. Por su parte, la iniciativa popular directa se legisla en 6 de las constituciones: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, y Venezuela. Como se puede apreciar del recuento anterior, no son excluyentes, de tal forma que hay países que regulan ambas posibilidades.

Ahora bien, con respecto a los procedimientos, es posible encontrar algunas variaciones y excepciones. En Paraguay, Uruguay y Venezuela, las iniciativas populares indirectas requieren la aprobación en el Congreso, pero finalmente deben ser aprobadas también mediante consulta popular. Esto sucede especialmente, cuando se presentan iniciativas populares para reformar la Constitución.

En otros países como Ecuador y Venezuela, la iniciativa popular puede terminar en una consulta popular cuando el legislativo no cumpla con los tiempos asignados para la discusión

de las propuestas. En Perú, las reformas constitucionales mediante iniciativa popular deben terminar siempre con la ratificación en consulta popular, a menos que el Congreso las apruebe con dos tercios de sus miembros en dos legislaturas consecutivas.

Por otro lado, con respecto a los temas objeto de ser sometidos a iniciativa popular, la Constitución puede restringir la iniciativa a temas determinados, o bien dejarlo abierto a los intereses nacionales estipulando algunas excepciones particulares. En América Latina la mayoría de los países con iniciativa popular indirecta dejan abierta la temática a asuntos de interés popular, a excepción de propuestas relacionadas con presupuesto, impuestos y en algunos casos también tratados internacionales y derechos constitucionales fundamentales.

Por su parte, la iniciativa popular directa, es legislada mayoritariamente para conocer sobre reformas parciales de la constitución o para reformas totales mediante la convocatoria a Asamblea Constituyente. Así opera en los seis países ya descritos, donde existe este tipo de iniciativa.

Finalmente, la constitución, o en su defecto la legislación particular, estipulan otros requisitos sobre la iniciativa popular. El primero es el apoyo de un porcentaje específico de la ciudadanía, mediante la recolección de firmas, para que la petición sea válida. El rango de este apoyo varía dependiendo del país y el tema que se someta a consideración. Sin embargo, la iniciativa popular directa para modificar la constitución requiere por lo general niveles de apoyo ciudadano mayores que las propuestas para modificar legislación ordinaria.

En América Latina por ejemplo, iniciativas directas para modificar la constitución mediante Asambleas Constituyentes requieren el apoyo de al menos 20% de los votantes registrados en Bolivia y Panamá. De forma similar, en Venezuela cualquier propuesta de modificación de la legislación proveniente de la población requiere al menos el 15% de apoyo ciudadano.

Por el contrario, iniciativas populares sobre otros temas que no sean constitucionales, y que operan por lo general de manera indirecta, demandan niveles de apoyo ciudadano mucho menores. En este sentido, con excepción de Uruguay donde la iniciativa popular requiere el apoyo del 25% de los electores registrados, en todos los demás países de la región donde se estipula este tipo de mecanismos, el rango de apoyo requerido varía entre 0,1% y máximo 5%.



Finalmente, sólo tres países demandan el apoyo de un número fijo de ciudadanos para activar la iniciativa popular. En Guatemala y Nicaragua se deben recolectar las firmas de al menos 5.000 ciudadanos, y en Paraguay la petición debe contener la firma de al menos 30.000.

Por último, debido a que la mayoría de las constituciones sólo incluye provisiones de tipo general sobre los mecanismos de democracia directa, los aspectos relacionados con el tiempo para la recolección de firmas, así como otros requisitos como garantía de representación nacional en la petición, son encontrados en detalle en la legislación particular. Brasil es una de las pocas excepciones donde es posible encontrar mayores detalles sobre estos requisitos en el articulado constitucional. En este país la Constitución estipula que las firmas de la iniciativa popular deben ser recolectadas de al menos cinco estados para garantizar cierta representatividad en la petición.

En conclusión, la iniciativa popular en cualesquiera de sus formas:

“puede contribuir a la calidad de la democracia proporcionando vías complementarias para la articulación y el control político, poniendo especial atención sobre temas de interés político, en vez de ubicar la atención sobre los candidatos o los partidos. Además del voto popular final, el procedimiento de la iniciativa como tal es comúnmente reconocido como de apoyo a la democracia, en tanto los proponentes tienen la oportunidad de plantear ideas, conseguir insumos políticos y apoyo “desde abajo”, e inducir la participación ciudadana en el proceso legislativo” (International IDEA, 2008: 78).

4. REVOCATORIA DE MANDATO

La revocatoria de mandato es el otro mecanismo que forma parte de los institutos de democracia directa. Este es un tipo diferente de consulta popular que se convoca exclusivamente para promover la remoción de oficiales en puestos de elección popular. En un sentido amplio:

“la revocatoria de mandato es un procedimiento de democracia directa que permite a las autoridades políticas apropiadas o a un número específico de ciudadanos, solicitar un voto popular para decidir si un funcionario designado en un puesto de elección popular, debe ser removido antes del final de su mandato. Esta definición implica que la revocatoria debe cumplir con una serie de requisitos que la distinguen de otros mecanismos, como el impeachment [acusación], que también buscan la remoción del funcionario electo. Para ser considerado un mecanismo de democracia directa, el procedimiento legal para

interrumpir el mandato del oficial en cuestión tiene que ser por iniciativa y voto popular. Cuando la iniciativa y la decisión final proviene exclusivamente de las autoridades políticas legalmente reconocidas para ello, como sería el caso del legislativo y la rama judicial, y no se requiere del voto popular en ninguna fase del proceso, el procedimiento debe ser denominado impeachment, y no revocatoria de mandato.” (Internacional IDEA, 2008: 109).

Así entendido, existen al menos dos tipos generales de revocatorias de mandato: la revocatoria completa; y la revocatoria mixta. Esta última refiere al proceso en el cual la ciudadanía participa sólo en una de las fases, ya sea convocándolo o bien, decidiendo mediante referéndum. En la revocatoria mixta, usualmente una autoridad política legalmente reconocida tiene la facultad de someter a consideración del electorado la remoción del funcionario público en cuestión, y es el electorado el que finalmente decide si procede la remoción o no. Por otro lado, la revocatoria completa consiste en el procedimiento por el cual ambas etapas, la iniciativa y la decisión final, recaen exclusivamente en la ciudadanía.

En lo concerniente a las características de la revocatoria de mandato, es posible identificar al menos cuatro aspectos generales que determinan el procedimiento de la revocatoria:

- a) Nivel de aplicación de la revocatoria; si es de aplicación nacional o también al nivel sub-nacional.
- b) Alcance de la remoción; es decir, si todos los funcionarios de elección popular pueden ser removidos, o por el contrario, sólo algunos puestos definidos según la legislación son objeto de revocatoria de mandato.
- c) Nivel de apoyo popular; que establece, como en otros mecanismos, porcentajes específicos de apoyo popular para que la petición de revocatoria pueda ser válida. Generalmente el procedimiento de convocatoria para la revocatoria de mandato es muy similar al de la iniciativa popular directa, por consiguiente, se requiere de un número o porcentaje determinado de firmas que deberán presentarse ante la autoridad electoral o política encargada de gestionar la convocatoria a referéndum.
- d) Tiempo de aplicación de la revocatoria; en algunos países, la revocatoria sólo puede activarse después del primer año de mandato y antes del último. En otros países es posible sólo transcurrida la mitad del mandato, de tal forma que la legislación puede estipular regulaciones similares para limitar la aplicación de la revocatoria a un tiempo determinado. No obstante, también existe la legislación



que permite la remoción en cualquier momento del periodo por el cual, el oficial en cuestión, fue electo.

Para el caso latinoamericano, sólo seis países incluyen previsiones constitucionales sobre la revocatoria de mandato: Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. No obstante, en otros casos la legislación particular se encarga de normar en detalle la posibilidad de convocar este tipo de institutos.

Con respecto al tipo de revocatoria, el análisis regional muestra que en los seis países en los que existen referencias constitucionales sobre el tema, se trata de revocatorias completas. Asimismo, en dos países, Ecuador y Venezuela, el alcance de la revocatoria alcanza a todos los cargos de elección popular, ya sea a nivel nacional o sub-nacional. Ello incluye al Presidente de la República. En Bolivia, la revocatoria es aplicable a todos los puestos de elección excepto los del poder judicial. En Panamá, de acuerdo con la Constitución, los ciudadanos de un distrito electoral particular pueden solicitar la remoción de sus diputados electos por candidaturas independientes. De tal manera que en Panamá sólo es aplicable a nivel sub-nacional. De manera similar, en Colombia y Perú, la Constitución sólo establece referencias generales, y por consiguiente los detalles sobre el procedimiento y demás requisitos son establecidos en la legislación específica correspondiente.

También existen diferencias significativas en lo concerniente al apoyo popular que se requiere para convocar la revocatoria de mandato. En Bolivia por ejemplo, se establece que el apoyo debe ser de al menos un 15% de los votantes registrados en la circunscripción a la que pertenece el funcionario cuestionado. En Ecuador la petición debe tener el apoyo del 10% de los electores en la circunscripción específica, a excepción de la revocatoria de mandato para Presidente, en la cual es necesario el consentimiento del 15% de los electores inscritos a nivel nacional. En este mismo país, para proceder con la remoción del Presidente se requiere que la votación alcance la mayoría absoluta del total de votos emitidos. La revocatoria es válida para los otros puestos, cuando la aprobación también alcance la mayoría absoluta pero de los votos válidamente emitidos. En el caso de Venezuela, la Constitución establece un 20% de apoyo popular para cualquier iniciativa de revocatoria. La remoción del funcionario surte efecto si se cumplen dos condiciones: a) si al menos igual número de votantes que lo eligieron, vota a favor de la revocatoria en el referéndum convocado para ese fin; y b) si la participación electoral en la consulta popular alcanza al menos el 25% del padrón electoral.

Finalmente, en cuanto al tiempo para someter la petición de revocatoria, en Bolivia sólo es posible una vez transcurrida la mitad del período y antes del último año de mandato. En Venezuela la Constitución es un poco menos restrictiva, permitiendo que la revocatoria se aplique en cualquier momento después de transcurrida la mitad del período de mandato. En Ecuador el tiempo también es diferente. En este país la remoción es aplicable sólo después de transcurrido el primer año de mandato y antes del último.

En suma, la opción que se da a la ciudadanía de remover algunos o todos los funcionarios electos mediante voto popular, representa la posibilidad de ejercer un control extra sobre el desempeño de esos funcionarios. Debido a que este es un instrumento que en general está delegado por completo a la ciudadanía, la cultura política y el balance adecuado en la legislación, son dos aspectos fundamentales para garantizar la correcta implementación de este mecanismo de democracia directa. Sin embargo, alcanzar dicho balance no es una tarea fácil.

“Por un lado, si la revocatoria es muy fácil de iniciar, ello puede conducir a la trivialización de la revocatoria. Por otro lado, requisitos muy difíciles de cumplir lo pueden convertir en un mecanismo inefectivo, por cuanto los ciudadanos pueden sentirse desincentivados de promover iniciativas que culminen en el voto popular, cuando sobre estas pesan requisitos de difícil cumplimiento” (International IDEA, 2008: 123).

De esta forma, un buen conocimiento de la cultura política y del contexto político en el que se emplean estos mecanismos, son factores clave para el establecimiento de previsiones legales adecuadas a cada país en específico.

El Cuadro 1 presenta, a manera de síntesis, las principales características de los mecanismos de democracia directa establecidos en las Constituciones latinoamericanas.



Cuadro 1
Mecanismos de democracia directa en las constituciones latinoamericanas

País	Referéndum		Iniciativa popular		Revocatoria de mandato	
	Obligatorio	Opcional	Directa	Indirecta	Todos los puestos de elección	Algunos puestos de elección
Argentina	-	x	-	x	-	-
Bolivia	x	x	x	RG	-	x
Brasil	x	x	-	x	-	-
Chile	x	x	-	-	-	-
Colombia	x	x	x	x	RG	RG
Costa Rica	x	x	x	x	-	-
Ecuador	x	x	x	x	x	-
El Salvador	x	-	-	-	-	-
Guatemala	x	x	-	x	-	-
Honduras	-	x	-	-	-	-
México	-	-	-	-	-	-
Nicaragua	RG	RG	-	x	-	-
Panamá	x	-	x	-	-	x
Paraguay	x	x	-	x	-	-
Perú	x	RG	-	x	RG	RG
Rep. Dominicana	-	-	-	-	-	-
Uruguay	x	x	-	x	-	-
Venezuela	x	x	x	x	x	-

RG: Refiere a "Referencias Generales". Son los casos en los cuales la Constitución sólo establece provisiones generales del mecanismo de democracia directa en cuestión. Por consiguiente, los aspectos específicos sobre el procedimiento y demás requisitos son detallados en la legislación particular.

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones latinoamericanas.

5. CONCLUSIONES

Con base en los escenarios descritos en estas páginas, circunscritos en todo momento a la región latinoamericana, es posible trazar un marco general con cinco aspectos centrales que caracterizan a los mecanismos de democracia directa establecidos en las constituciones de la región.

Primero, es importante insistir en que, dadas las diferencias de grado y alcance en las previsiones constitucionales, los mecanismos de democracia directa no pueden ser catalogados unívocamente en una sola categoría, y por consiguiente, es probable encontrar casos que pueden caer en más de una de las categorías analíticas definidas en este trabajo.

Segundo, indiscutiblemente el mecanismo más regulado a nivel constitucional en América Latina es, por mucho, el referéndum, presente en 16 de los 18 países. Por consiguiente, no es casualidad que las constituciones de la región dediquen más espacio a los detalles sobre el procedimiento y los requisitos de este mecanismo en comparación con los otros dos. Por su parte, la iniciativa popular en cualquiera de sus dos modalidades (directa e indirecta) está presente en 13 países, y finalmente, la revocatoria de mandato es el mecanismo legislado con menor frecuencia, pues está presente en tan sólo 6 casos.

Tercero, los únicos dos países que no legislan ninguno de los tres mecanismos acá analizados son México y República Dominicana.

Cuarto, existen diferencias significativas en cuanto a los procedimientos y requisitos que se establecen para un mismo mecanismo a lo largo de la región. No obstante, lo más importante es que tales procedimientos guarden los criterios de proporcionalidad y se adecuen al contexto en el que se circunscriben. Un ejemplo de ello es la definición del número de firmas para convocar a un referéndum en cualesquiera de sus modalidades. En este sentido, ya sea que la constitución establezca un porcentaje o un número fijo de firmas, la cantidad de apoyo requerido debe establecerse en proporción al total de electores registrados. Esto garantiza que el requisito de apoyo popular no sea, ni muy bajo para facilitar la iniciativa en cualquier momento, ni tampoco muy alto como para perder los incentivos de convocatoria.

Finalmente, y a manera de reflexión más general, debe indicarse que no existe una sola forma de emplear los mecanismos de democracia directa. Las opciones y variaciones son tan amplias como la misma cantidad de países que las definen. Por lo tanto, es sumamente importante la evaluación de la cultura política y el escenario en el cual se pretenden implementar estos mecanismos. Como se dijo en la introducción de este trabajo, el mal uso de los institutos de democracia directa puede dar ventajas específicas a grupos de poder con intereses muy particulares. Una lectura correcta del medio político facilita la implementación adecuada de la democracia directa, que en caso de ser bien utilizada, actúa como complemento de las



instituciones de la democracia representativa. Desde este punto de vista, la democracia directa surge como una oportunidad para mejorar el desempeño democrático en los países de la región.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Barczak, Monica (2001). "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America". In: *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 3 (Autumn, 2001). Center for Latin American Studies at the University of Miami, pp. 37-59.
- Bowler, Shaun; Donovan, Todd; and Karp, Jeffrey A. (2007). "Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies". In: *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3 (Sep., 2007). University of Utah, pp. 351-362.
- Clark, Sherman J. (1998). "A Populist Critique of Direct Democracy". In: *Harvard Law Review*, Vol. 112, No. 2 (Dec., 1998). The Harvard Law Review Association, pp. 434-482.
- International IDEA (2008). *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm, Sweden.
- Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; and Zovatto, Daniel (eds.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Matusaka, John G. (2005). "Direct Democracy Works". In: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 2005). American Economic Association, pp. 185-206.
- Noam, Eli M. (1980). "The Efficiency of Direct Democracy". In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 88, No. 4 (Aug., 1980). The University of Chicago Press, pp. 803-810.



Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados

Enith Pinedo Bravo*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 15 de mayo de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 01 de julio de 2010.

Resumen: Este artículo examina algunas características de la regulación de las cuotas de participación electoral vigentes en Perú, advirtiendo que no sólo sus deficiencias pueden incidir en la falta de concreción de sus objetivos sino sobre todo el sentido restrictivo de su interpretación. Considerando que estas medidas implican una discriminación inversa, también en el trabajo se analiza su condición de acción afirmativa y como tal, de política que a través de una diferenciación positiva pretende la igualdad efectiva de colectivos discriminados históricamente en Perú, sobre todo dos de ellos. Encontrándonos ad portas de las siguientes elecciones regionales y municipales, se presentan además los resultados de los dos últimos procesos, mostrándose con ellos que la finalidad de estas medidas de promover la igualdad de oportunidades para los integrantes de dichos colectivos, de modo que tengan la posibilidad real de ser elegidos autoridades públicas, no se consigue, mucho menos en el caso de los nativos.

Palabras claves: Sistemas electorales / Juventud / Indígenas / Mujeres / Igualdad de oportunidades / Cuotas de participación política / Representación política / Elecciones municipales / Perú.

Abstract: This article analyzes some characteristics of the regulation of electoral participation shares in force in Peru, warning that not only its deficiencies can influence in the lack of specificity of their goals, but especially the restrictive sense of its interpretation. Whereas these measures imply a reverse discrimination, this work also analyzes its condition of affirmative action and as such, of a policy that through a positive differentiation pretends the real equality of collective groups historically discriminated in Peru, especially two of them. Finding ourselves on the verge of the following regional and municipal elections, results of the latter two processes are presented, showing with them that the purpose of these measures to promote equal opportunities for the members of these collective groups, so that they have real possibility to be elected public authorities, is not achieved, much less in the case of the natives.

Key words: Electoral Systems / Youth / Indigenous / Equal Opportunities/ Political participation quotas/ Political representation / Municipal Elections / Peru.

* Becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno – Universidad de Salamanca (2009/2010). Máster en Democracia y Buen Gobierno – Universidad de Salamanca. Estudios de Máster en Gestión Pública – Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogada en la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones, Perú. Abogada en la Gerencia de Fiscalización Electoral del Jurado Nacional de Elecciones, Perú. Asistente en el Área de Fiscalización Ciudadana – Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA), Perú. Licenciada en Derecho – Pontificia Universidad Católica del Perú. (enith@usal.es)

Si a finales del siglo XVIII el principio de igualdad se centraba en la abolición de la sociedad estamental, incrustándose no en el contenido de la ley sino en su vinculación incondicional a todos, de modo que fuera aplicada sin hacer distinciones que ella no previera, a fines del siglo XX fue adquiriendo otro sentido, en el entendido de que la prohibición de discriminación no tiene valor si no va acompañada de alguna obligación de actuar y de compensar a quienes forman parte de grupos vulnerables, empezando a apreciarse el desarrollo de medidas concretas –básicamente a cargo del Estado- como una de las vías para reestructurar los espacios vitales de las personas, lo cual implicaba consagrar pues una nueva dimensión de la igualdad.

Confirmado el carácter histórico de la construcción de este principio, algunas de esas medidas concretas han tenido a la diferenciación como su referente esencial, la cual es denominada positiva cuando conlleva un trato desigual con el fin de favorecer a determinadas personas, constitucionalmente aceptable éste si se funda en causas objetivas y razonables. Al lado se encuentra la ya conocida imposición del trato igual, a la cual se halla vinculada la llamada *discriminación por indiferenciación*, que se configura ante un trato igual de lo distinto, de modo que por ejemplo, una regulación que no considere alguna especificidad relevante estableciendo las mismas consecuencias para todos, puede considerarse atentatoria del principio de igualdad.

Este artículo tiene como objeto central estudiar las principales características de la regulación sobre las cuotas de participación electoral en Perú así como los resultados de su aplicación, apreciándose durante el desarrollo de esta tarea que ciertos problemas detectados trascienden a las normas legales. Cabe decir desde ya –detallándose posteriormente- que no todo trato desigual que favorezca a los que padecen una desigualdad material, aunque sea mediante una diferenciación positiva, será una acción afirmativa, siendo ésta la naturaleza de las cuotas electorales. Se presentarán algunos apuntes al respecto. De lo que se trata en el fondo es de, más que aceptar sin razonamiento el establecimiento de medidas que dicen buscar la llamada igualdad efectiva de las personas a través de una diferenciación positiva, justificar fundamentadamente por qué en Perú es defendible la forma extrema de las acciones afirmativas: la discriminación inversa.

Sin olvidar que la figura de la *acción afirmativa* surgió en Estados Unidos respecto de los colectivos negro y femenino, hemos optado por recoger las ideas centrales que Giménez Glück plasma en su libro¹, por ser éste uno de los autores que con mayor detalle han desarrollado el

1 GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999, p. 58 y ss.

tema, al distinguir a una y otra medida que realiza diferenciaciones. Este autor indica que las medidas genéricas que buscan la igualdad material pueden denominarse *medidas de igualdad positiva*, siendo ejemplos las becas o la progresividad en el impuesto a la renta, distinguiéndose de las acciones afirmativas en tanto éstas atienden a colectivos infravalorados y aquellas consideran situaciones individuales. Los rasgos que identifican a las acciones positivas se hallan en las denominadas *cláusulas específicas de no discriminación* contenidas en la Constitución, rasgos que también se derivan de la interpretación de los Tribunales Constitucionales sobre sus disposiciones; y que aluden a criterios de discriminación *especialmente* odiosos, de modo que es la pertenencia a un colectivo con tales rasgos, además, *transparentes e inmodificables* –no valiéndose de la voluntad de la persona para caracterizarla- la que influye en la infravaloración que recae sobre ellos y la que precisamente fundamenta que el Estado –más aun un Estado democrático de Derecho- actúe.

Advirtiendo que en este punto no concuerda con parte de la doctrina, el autor² señala que deben diferenciarse a las acciones positivas *moderadas* de la *discriminación inversa* (con menor frecuencia también llamada *discriminación positiva*), ambas, formas de acción afirmativa: mientras la segunda produce una lesión directa sobre terceros en ciertos procesos de selección (y sólo hace referencia a éstos) para acceder a determinados *bienes escasos*, consistiendo por lo general en cuotas reservadas a determinados grupos, las primeras causan un daño indirecto sobre quienes no integran los colectivos objeto de la acción positiva, por lo que responden de manera más adecuada a la idea de igualdad de oportunidades, referente esencial en su adopción. Al respecto, Martínez Alarcón³ señala que establecer una reserva de plazas para la admisión de minorías, permitiendo a los estudiantes de ellas entrar incluso con pruebas menos exigentes que a otros sería discriminación inversa, pues privaría de este acceso a cualquier otra persona que no la integrara; si, en cambio, ante unos mismos resultados se da prioridad al ingreso de miembros de esas minorías, se desarrollaría una acción positiva. Y agregamos, una acción positiva *moderada*.

Ahora bien, la discriminación inversa puede ser de dos tipos: la discriminación inversa en estricto, conocida como *cuota rígida*, en la que no se toma en cuenta factores que no sean otros (por ejemplo el mérito) que los específicamente recogidos en la cláusula específica de no discriminación, pudiendo ello ocasionar una desproporción entre el beneficio de la medida y el

2 GIMÉNEZ GLUCK, David. Op. Cit., p. 76 y ss.

3 MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. "La ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero". En: Revista de Estudios Políticos No. 142, octubre – diciembre (2008), p. 106.

daño producido a terceros, por lo que su constitucionalidad se ha cuestionado en algunos países europeos; y, la discriminación inversa racionalizada, conocida como *cuota flexible*, en la que la pertenencia al colectivo infravalorado es *uno más* de los factores a tomar en cuenta⁴, lo que nos trae a la mente el principio de la *persona toda* surgido en Estados Unidos⁵.

Expuestas estas consideraciones, puede decirse que las medidas de acción positiva son aquellas que a través de una diferenciación positiva buscan alcanzar la igualdad efectiva de ciertos colectivos identificados por los rasgos contenidos en las cláusulas específicas de no discriminación, al existir una probada discriminación en la sociedad contra ellos. Debiendo ser estrictamente temporales, se tiene que las cuotas de participación electoral, constituyendo acciones afirmativas, son medidas de discriminación inversa, estrictamente cuotas rígidas, pues su objetivo principal es reservar a personas de un grupo determinado su inclusión en las listas de candidatos para ocupar puestos de gobierno derivados de elección popular⁶. Admitiendo que en otros contextos puede resultar altamente controvertida, en realidades como la peruana puede constituir uno de los modos más eficaces para conseguir la igualdad efectiva de los colectivos sobre los cuales pretende operar, más si se tiene en cuenta la marginación o presencia relegada de éstos en la vida política del país, así como el tradicional control exclusivo del proceso de selección de candidatos en manos de las cúpulas partidarias.

4 Para esta clasificación Giménez Gluck, en parte, toma en cuenta las pautas vertidas en aquella que fuera consignada por la Comisión Europea en virtud de la interpretación que elaboró de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso Kalanke, emitida el 17 de octubre de 1995.

5 No olvidemos que el papel de la Corte Suprema de Estados Unidos ha sido fundamental para el fortalecimiento de las bases de las políticas de diferenciación, habiendo considerado que el tratamiento preferente de minorías étnicas y de mujeres es compatible con la *Equal protection clause* de la Decimocuarta Enmienda, al existir un *compelling interest* y siempre que la finalidad fuera superar los efectos de una concreta discriminación pasada. De allí se deriva el Principio de Persona toda, construido a partir de las sentencias de los casos Grutter y Gratz vs. Bollinger, ambos referidos a los modos en que dos Facultades, pertenecientes a la Universidad de Michigan, procuraban la obtención de diversidad entre sus alumnos. La Corte manifestó, básicamente a través de la sentencia del primer caso, que procurar un cuerpo estudiantil diverso en distintas facetas podía ser un interés casi obligado para una universidad pública, más si se trataba de una Escuela de Derecho, aunque la diversidad no debía limitarse sólo a cuestiones raciales. Ahora bien, dado que una sola persona, por sí, no podría aportar mucha diversidad, lo necesario sería una “masa crítica” de alumnos que la aportaran. Esto no implicaría implementar un sistema de cuotas sino tener un objetivo concreto: asegurar la existencia de un grupo suficientemente amplio que permita garantizar la existencia de diversidad en términos de “eficacia”.

6 La proclamada Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres No. 28983 (16/03/2007) indica tener por objeto establecer el marco normativo e institucional para que el Estado peruano garantice “a hombres y mujeres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada...” Siendo pues una norma referencial, establece además en su Artículo 4 que es rol del Estado adoptar acciones afirmativas, sin hacer más indicación al respecto, no señalando tampoco qué distingue a una política, de un plan y de un programa.

I. LAS CUOTAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

Refiriéndonos en este apartado a algunas cuestiones generales que caracterizan al conjunto de normas que han establecido estas cuotas en Perú, hay que señalar en primer lugar que es mediante la Ley de Elecciones Municipales No. 26864 de 1997 que se estableció la primera de ellas, la de género, cuota que posteriormente fue exigida también para las listas de candidatos al Congreso de la República, al Parlamento Andino y a los Consejos Regionales, no habiendo sido ella requerida hasta la fecha, sin embargo, para la lista de candidatos a la Presidencia y a las dos Vicepresidencias de la República. Resultando cuestionable tal omisión, cabe indicar que esta cuota también es requisito en las listas de candidatos en los procesos de elección de cargos directivos de las organizaciones políticas y de elección de quienes en su representación postularán a los cargos de elección popular, incluyendo los de la fórmula presidencial, teniendo así la paradoja de que mientras es obligatorio en las listas internas para elegir candidatos para dicha fórmula, que ellas estén compuestas por una cuota mínima de hombres o mujeres, no ocurre lo mismo con las listas finales de candidatos que para ocupar tales cargos se presentan al electorado.

El incremento del porcentaje del 25 al 30% para esta cuota y el establecimiento de las otras cuotas de participación electoral se dieron en los siguientes diez años, de manera que en la actualidad se tiene en Perú: a) Cuota de género en listas de candidatos para todos los procesos electorales, menos para las Elecciones Presidenciales; b) Cuota *nativa* en las listas para *ciertos* Consejos Regionales y Concejos Municipales Provinciales; y, c) Cuota de jóvenes en las listas de candidatos a Concejos Municipales Provinciales y Distritales, y recientemente, gracias a la Ley No. 29470 aprobada en diciembre de 2009, también en las listas de postulantes para integrar los Consejos Regionales.

Ahora bien, tomando en cuenta que, en conjunto, las leyes electorales exigen que las listas de candidatos para integrar los Consejos Regionales y algunos Concejos Municipales cumplan tanto la cuota de género como la de jóvenes y de *nativos*, queda claro que la concurrencia de éstas en uno o más candidatos es inevitable, pues no siendo elevados -por lo general- ni el número de puestos a elegir en dichos órganos de gobierno ni tampoco las alícuotas de cada medida, todas ellas se asumirán cumplidas, en la práctica, en una -o poco más- candidata *nativa* y, para los procesos electorales en curso- que además, al 5 de julio del presente año no hubiere cumplido 29 años de edad, al cerrar en dicha fecha el plazo de inscripción de listas. En nuestra opinión, lo importante en este punto no es pensar en dicha concurrencia como una obligación

legal sino como la oportunidad de que, como producto de la interacción de criterios que han dado lugar a discriminación, ésta pueda ser contrarrestada, al menos formalmente, mediante el cumplimiento conjunto de las cuotas. No hay que olvidar que la denominada *discriminación múltiple*⁷, que alude a la pertenencia de una o más personas, simultáneamente, a varios grupos en desventaja, es un tema relevante en Perú, más aun si se sabe que la discriminación puede incluso provenir del interior de los propios grupos minoritarios objeto de acciones afirmativas. Constituye un clásico ejemplo de este tipo de discriminación la que recae sobre las mujeres indígenas, deviene en necesario el desarrollo de un estudio global que, desde el tema que nos ocupa, incluya el análisis del cumplimiento simultáneo de estas cuotas de participación electoral, más si desde que fue establecida en Perú la primera de ellas, la de género, se ha escrito solamente sobre las ventajas de ésta y los resultados de su aplicación, sin que se haya analizado a las otras dos cuotas existentes en Perú ni –tal como se ha visto- su casi obligada interrelación gracias a la legislación vigente.

En cuanto a las deficiencias de esta legislación vista como un todo, la más importante sin duda es la falta de indicación sobre la ubicación en que deben ser consignados los integrantes de estos colectivos en las listas de candidatos, lo cual no sólo no asegura el cumplimiento de la finalidad de una medida como ésta –como sí lo hace por ejemplo la española, al exigir la posición de los hombres o mujeres en las listas, ya sea por alternancia o por tramos- sino que más bien podría dar a entender que legitima la actuación de las organizaciones políticas que, cumpliendo matemáticamente tal requisito, también consignan –como se aprecia de los resultados de las inscripciones de listas en procesos anteriores, gracias a su margen de discrecionalidad- a buena parte de dichos integrantes en la segunda mitad de las listas, reduciendo e incluso eliminando toda opción real de ser proclamados electos, en tanto en Perú, las elecciones municipales y regionales se guían por listas cerradas y bloqueadas, mientras que las correspondientes al Congreso de la República, también por listas cerradas (aunque con doble voto preferencial opcional).

Antes de pasar a tratar algunos puntos de la regulación de la cuota *nativa*, dejamos anotada la incertidumbre que nos generan las modificaciones efectuadas por la Ley No. 29470, al establecer ésta dos cambios esenciales que regirán para el proceso electoral de octubre del presente año: el primero, que la elección de la fórmula de presidente y vicepresidentes regionales será separada de la de los consejeros regionales –llevándose a cabo incluso, respecto de los dos

7 Para mayor detalle, ver REY MARTÍNEZ, Fernando. “La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”. En: Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 84, setiembre-diciembre (2008), p. 251 - 283.

primeros, una segunda vuelta si la correspondiente fórmula no alcanza el 30% de los votos válidos; y, el segundo, que cada provincia constituirá un distrito electoral –siendo esto en parte adecuado si se toma en cuenta que el texto legal original permitía que alguien que no tuviera ninguna relación con una provincia pudiera postular por ella y por supuesto, ser proclamado electo– introduciéndose como complemento la obligatoriedad de la aplicación de la cifra repartidora cuando hubiere en ella más de un consejero a elegir, lo cual termina acentuando los efectos de las listas bloqueadas y en el trasfondo, el poder de las organizaciones políticas, ya que dicho mecanismo operará según el orden en que éstas consignen a sus candidatos en las listas. Pues bien, expuestos los cambios, nuestra duda recae sobre la forma en que se computarán todas las cuotas, formulándonos las siguientes preguntas: En primer lugar, ¿las cuotas deben computarse sobre cada lista de candidatos que exista, es decir, sobre la de presidente y vicepresidente por un lado, y sobre la de consejeros por el otro? (avizorándose un escenario complejo respecto de estos últimos si se tiene en cuenta que en Perú, los departamentos sobre los cuales se asientan los consejos regionales tienen entre tres y veinte provincias, y los consejeros representan a las provincias), ¿o en forma conjunta tomando en cuenta la suma aritmética de cargos en total?⁸; y, en segundo lugar, ¿cómo se aplicarán en los casos en que deba elegirse solamente un consejero y por tanto haya sólo un candidato por organización política para tal cargo? No está de más recordar que gracias a los cambios realizados con esta ley, los problemas para redondear el resultado aritmético de aplicar el porcentaje de las cuotas se prevén más numerosos respecto de los procesos electorales anteriores.

II. CUOTA “NATIVA”

En este artículo nuestra atención descansa principalmente en la regulación peruana de la denominada cuota *nativa*, la cual es aplicable –como se señaló– sobre las listas de candidatos para integrar los Consejos Regionales y los Concejos Municipales Provinciales. Al respecto, tanto la Ley de Elecciones Regionales como la Ley de Elecciones Municipales hacen referencia expresa a que la cuota toma en cuenta a “representantes de Comunidades nativas y pueblos

8 Estas preguntas han sido respondidas parcialmente durante la redacción del presente artículo al haber emitido el Jurado Nacional de Elecciones el Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para las Elecciones Regionales y Municipales del año 2010 (Artículos 7.1 f) y 7.2), el cual, siguiendo lo ya determinado jurisdiccionalmente por él en el proceso anterior y atendiendo a la finalidad de las cuotas de lograr una mayor representación de los colectivos infravalorados, ha indicado, por un lado, que las cuotas no debían entenderse cumplidas si los porcentajes se aplicaban sólo sobre los candidatos a consejeros regionales pues esto reducía las posibilidades de que una mujer o un *nativo* fueran cabezas de lista, y por el otro, que tampoco debían entenderse cumplidas si esos porcentajes correspondían a personas ubicadas únicamente en la lista de candidatos a consejeros accesorios, y ello porque en las elecciones existen respecto de los consejeros una lista de candidatos a consejeros titulares y otra a consejeros accesorios. Como puede verse, resultará compleja la aplicación de estas cuotas.

originarios”, desarrollando de esta forma el Artículo 191 de la Constitución Política que dispone que la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de tales comunidades y pueblos en dichas instancias de gobierno, porcentaje que estas leyes han fijado en no menos del 15% de las listas respectivas.

La primera y –creemos- más importante anotación que puede hacerse sobre el tema, está vinculada al significado que en Perú se sigue atribuyendo al término *nativo*, el mismo que en principio no debería ocasionar algún tipo de error o confusión, en el entendido que, a la luz de las normas y doctrina internacionales está referido a una persona originaria, es decir indígena, por lo que la aplicación de las normas peruanas debería tomar en cuenta a este colectivo en su conjunto. Sin embargo, en Perú existe una distinción de términos basados en una práctica iniciada por normas emitidas en una dictadura militar que atendían a contextos distintos.

En efecto, mediante Decreto Ley No. 20653 de junio de 1974, el gobierno militar promulgó la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, norma que representando un punto de inflexión para los pueblos de la Amazonía en cuanto a su reconocimiento legal –en nuestra opinión, la discriminación en este ámbito fue marcada, más que por el desprecio, por el olvido- eliminó el término *comunidad indígena* y lo reemplazó por el de *comunidad campesina*, basándose en la constatación de que el término *indio* representaba socialmente un insulto y ningún indígena se autodefinía como tal. “*Invisibilizando la palabra, el gobierno de Juan Velasco Alvarado crea además un ente que no existía: la comunidad nativa ... aplicando una institucionalidad fragmentada para asignar la tierra a las etnias de la Amazonía y no un territorio global a cada una de ellas*”⁹. Centrado el trasfondo de estas normas en la implementación de la Reforma Agraria, lo cierto es que aun cuando dichos términos fueron –y siguen siendo- asumidos efectivamente como ofensivos, con el transcurso del tiempo la *distinción* en Perú entre comunidades campesinas y comunidades nativas ha sido adoptada sin mayor discernimiento, de modo que esta *costumbre* se ha ido reproduciendo en otros cuerpos legislativos importantes y en la actuación de los funcionarios públicos, identificando así a los *nativos* con los indígenas que se encuentran asentados en la selva, y *campesinos* con los que se localizan en la sierra.

9 URRUTIA CERUTI, Jaime. “Población indígena y políticas públicas en el Perú”. En: ROSENBERG, Markus, y PAJUELO TEVES, Ramón (editores). *Políticas indígenas estatales en los andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias* - Programa Regional para la participación política indígena en América Latina. Fundación Konrad Adenauer. Memorias del seminario-taller internacional realizado el 11 y 12 de setiembre de 2006 en Cusco. Lima: Fundación Konrad Adenauer, 2007, p. 183.

Sin entrar a analizar detalladamente el concepto de *indígena* pues ello sería materia de otro trabajo, tomamos las disposiciones del Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, en adelante OIT, Convenio que reconociendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas y obligando a los estados firmantes, entre ellos el Estado peruano (al proceder a su ratificación en 1994), a su cumplimiento, utiliza criterios objetivos y subjetivos para su identificación, bastando para este trabajo sólo los primeros para dar cuenta de lo cuestionable de esta costumbre: la descendencia de poblaciones que existían en la época de la conquista, colonización o antes de la demarcación de las fronteras nacionales actuales (es decir, de pueblos que preexisten a los estados actuales); y la conservación, en todo o en parte, de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas, sin interesar su situación jurídica (reconocidos, registrados, titulados o no).

Dicho esto, y sabiendo que nativo no es más que originario, ¿qué diferencia existe entre él y un indígena? Si, como es sabido, las poblaciones existentes antes de la conquista española radicaban no sólo en la sierra y la selva peruanas sino también en la costa, constituyendo reinos, civilizaciones e incluso *imperios*, pero sobre todo, culturas, ¿por qué mantener la idea de que nativos son sólo los que provienen de la Amazonía? Aun aceptando que nativo e indígena aluden a grupos distintos y que en consecuencia, en lo que toca a nuestro tema, tanto la Constitución y las leyes electorales tienen con dicho término la finalidad de ser aplicables sólo a los colectivos étnicos selváticos, entonces no debe obviarse que siendo también literal, los indígenas no selváticos no deberían ser excluidos del ámbito de su aplicación en tanto dichas normas expresamente establecen como destinatarios, además de los *nativos*, a los representantes de los pueblos originarios. ¿O es que pueblos originarios no son aquellos que tienen una continuidad histórica iniciada antes de la Conquista?

Pudiendo argumentarse que, desde una perspectiva *institucional*, es admisible que los Estados acudan a diversas formas de determinar si una persona o una determinada colectividad es indígena, estableciendo para ello definiciones legales o, en algunos casos, normas de índole administrativa con fines más operativos, como las políticas sociales por ejemplo, apreciando que en Perú la categoría indígena aparece en muy pocas normas y éstas abordan temas aislados –no existiendo en absoluto ninguna política estatal hacia ellos- no puede aceptarse, incluso manteniendo la distinción terminológica, que para medidas de acción afirmativa que viabilizan el ejercicio de sus derechos políticos, se tenga que pensar que sólo unos indígenas deben ser sus

destinatarios, mientras que otros no, cuando la discriminación ha recaído históricamente sobre todo el colectivo en su conjunto¹⁰.

Resultando esta costumbre de distinción eminentemente restrictiva de derechos y asentada ésta a plenitud en el propio Estado –sin que, pues, se tengan en consideración las normas internacionales ni en ciertos casos un simple sentido común- es evidente que una de sus principales consecuencias es la falta de certeza sobre el número de indígenas en Perú, empeorada esta situación por la persistente falta de autoidentificación, a la cual se halla lógicamente vinculada la falta de definición de su ubicación en el territorio nacional, así como de cuántas y cuáles son las comunidades que integran, entendiendo a éstas no desde una perspectiva civilista centrada predominantemente en términos de propiedad¹¹, pues no es ésta la única que configura su concepto, que tiene más sustento en cuestiones antropológicas, sociológicas e históricas. En este orden de ideas, llama la atención el que, llevándose a cabo en el año 2007 el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana -contabilizándose a 1786 comunidades- tal como el mismo nombre del censo lo indica, sólo se haya tomado en cuenta a los indígenas de la selva.

Presentada esta realidad, nos preguntamos por qué en Perú no existe mayor debate sobre el tema. Sea desconocimiento o simple voluntad de omitir un análisis adecuado de la realidad, al repasar rápidamente las medidas adoptadas al respecto por otros países de la región con población indígena, advertimos que Nicaragua, Bolivia y Colombia han establecido para su Parlamento circunscripciones electorales especiales o regiones autónomas, siendo que Nicaragua y Colombia cuentan con una población indígena inferior al 10% de su total nacional

10 No debe dejar de tomarse en cuenta que el “olvido” del Estado de esta parte de la población también se hace patente cuando se comprueba, tal como lo sustenta la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional en su Informe Final sobre el conflicto interno con las agrupaciones terroristas en el periodo 1980-2000, que de las aproximadamente 69 mil víctimas mortales, el 75% de ellas eran indígenas, principalmente quechuas y asháninkas, es decir, habitantes tanto de la sierra como de la selva peruanas.

11 Sería conveniente la revisión de los criterios que emplea cada entidad estatal que en virtud de sus competencias tenga relación con cierto tipo de “identificación” de “comunidades” indígenas, a fin de apuntar no sólo a la eliminación de la falta de uniformidad existente –que también es violatoria de derechos- sino sobre todo a la preliminar construcción de una base para la definición de políticas estrictamente destinadas a este colectivo, recordando en el caso de los registros que éstos no son constitutivos pues, tal como se refirió, el Convenio 169 OIT no supedita el reconocimiento de derechos a dicha circunstancia. A partir de aquí se muestra uno de los elementos que brinda mayor complejidad al tema: la situación de las poblaciones indígenas en aislamiento voluntario.



(8.6%¹² y 3.4%¹³, respectivamente), mientras que en Perú ni siquiera ha sido considerada tal medida, cuando dicha proporción no sólo es notablemente mayor (más del 30%¹⁴), sino sobre todo que corresponde a un sector de la población que ha sido históricamente discriminado. De este dato cabe una comprobación muy importante: en Perú, la cuota *nativa* no es aplicable para las elecciones al Congreso de la República, instancia de representación *por excelencia* de todos los ciudadanos, lo cual, unido a la carencia de mandatos de posición, explican los pobres resultados que en la práctica se han obtenido para la representación política de este colectivo en los espacios de gobierno. Es más, no hay que olvidar que de acuerdo con la ya citada Ley No. 29470, la cuota de jóvenes es ahora también aplicable a las listas de candidatos a los Consejos Regionales, con lo que, comparando numéricamente de forma inevitable, se tiene que ellos tienen *más* derechos de representación política que los indígenas en tanto éstos, entendidos como *nativos*, no tienen acceso mediante cuotas a los Concejos Municipales Distritales, como aquellos sí, a pesar de que estas instancias de gobierno son las más cercanas a su realidad.

Podría preguntarse si es realmente adecuado pensar en la necesidad de alguna acción afirmativa para promover la representación política del colectivo indígena en el Congreso si, a diferencia de lo que sucede en Nicaragua y Colombia, en Perú la población que la integra no constituye una *auténtica minoría*. Siendo general una comprensión basada en aspectos numéricos, hay que anotar que es evidente que la discriminación puede recaer sobre grupos incluso numéricamente importantes, como es el de las mujeres. Guillaumin, citado por González Martín, indica que por grupos minoritarios *“entenderemos no aquellos que serían forzosamente menores en número sino más bien aquéllos que en una sociedad están en estado de “menor*

12 Se tomaron como fuentes los resultados del VIII Censo Poblacional y IV de Vivienda llevado a cabo por el Instituto de Nacional de Información de Desarrollo de Nicaragua en el 2005, en cuya publicación se hace la atinencia de que este porcentaje responde al número de habitantes que se autoidentifican como indígenas, indicándose sin embargo que en el Censo Poblacional de 1995 éstos representaban menos del 3%. Se recuerda que de acuerdo con el Artículo 2º del Convenio 169 de la OIT, la conciencia de su identidad deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican sus disposiciones, norma que no fue tomada en cuenta por el Instituto Nacional de Estadística e Informática peruano para la realización del Censo que mencionamos, según se puede advertir de lo consignado en el Anexo II de la publicación INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2008). *II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007. Resultados definitivos*. V. 2. Lima: INEI, p. 1411, hecho que podría relativizar su valor como tal.

13 De acuerdo con el Censo Poblacional General 2005 – Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia.

14 Según la referencia que hace la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT sobre la Memoria del gobierno peruano correspondiente al año 2006, en virtud de la Solicitud directa individual sobre el Convenio 169 OIT, en la que se indica que la población nacional estimada entonces era de 24 millones de habitantes, de los cuales más de 9 millones eran indígenas, en su mayoría quechuas y aymaras. Éste sería uno de los pocos documentos oficiales que haciendo una aproximación del número de indígenas en Perú, sobre todo reconoce que ellos no son solamente quienes habitan en la selva peruana. Si existe esta base, ¿por qué hasta ahora no se implementa alguna auténtica política? Mayor detalle en el link <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm>

poder”, sea éste económico, jurídico, político ...”¹⁵. De allí que el Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA, haya señalado que a las minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o los grupos etéreos, al estar todos cruzados por la distinción básica entre hombres y mujeres, se les haya dado, en muchos casos, una diferenciación en los mecanismos para asegurar la representación política, lo cual ha resultado conveniente: “mientras la inclusión de las mujeres se ha buscado fundamentalmente a través de las cuotas, la inclusión de minorías étnicas o raciales ha sido promovida a través de escaños reservados”¹⁶. Se comprende entonces también la razón de la adopción de dichas medidas en Colombia y Nicaragua, con poblaciones indígenas proporcionalmente menores a la peruana, y no se comprende por qué, no optándose por esta alternativa, en Perú es incluso restringido el ámbito de aplicación de la cuota.

Finalmente hay que decir que, a diferencia de la cuota de género, ni la cuota *nativa* ni la de jóvenes es exigida en los procesos de elecciones internas de las organizaciones políticas para la selección de candidatos, lo cual conlleva, por supuesto, su designación discrecional. Esta situación nos genera otra inquietud ¿cómo integrar a los grupos indígenas en un sistema de candidaturas que no es acorde con su cultura y que los obliga a ingresar a la lógica de funcionamiento de estas organizaciones a fin de ser candidatos?¹⁷.

III. CUOTA DE JÓVENES

Establecida mediante Ley No. 28869, emitida ésta pocos días antes del cierre de inscripciones de candidatos para las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, esta cuota no menor del 20% opera sobre las listas de candidatos, como se indicó, para conformar los Concejos Municipales provinciales y distritales, y gracias a la Ley No. 29470, también los Consejos Regionales.

15 GONZÁLEZ MARTÍN, N. “El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas”. En: Derecho y Sociedad, No. 18 (2001), p. 72.

16 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE y FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago: IDEA, 2005, p. 33.

17 Cabe recordar que de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos peruana, sólo pueden postularse candidatos a elecciones nacionales a través de los partidos políticos, mientras que en las subnacionales, además, a través de movimientos regionales y organizaciones locales, debiendo recordarse también que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso YATAMA vs. Nicaragua, señaló que: “La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica...” (Apartado 218).

Habiéndose convocado mediante Decreto Supremo No. 019-2010-PCM a los procesos de Elecciones Regionales y de Elecciones Municipales correspondientes a este año para el domingo 3 de octubre, esta cuota es aplicable a los ciudadanos que tengan entre 18 años de edad y que al 5 de julio no hubieren cumplido 29 años, al ser ésta la fecha en que se cierran las inscripciones de listas de candidatos para este proceso.

Siendo una acción afirmativa, tiene como finalidad promover, a través de la diferenciación positiva, la representación política de otro colectivo infravalorado: los jóvenes. No obstante, a la luz de las ideas desarrolladas hasta aquí, más allá de no encontrarse la edad incluida expresamente en la Constitución como criterio de discriminación, y a pesar de que eventualmente podría considerársele encajada en la frase “por cualquier otra índole” de la cláusula de su prohibición –recogida en el Artículo 2.2 de la Constitución- cabe preguntarse si es ella un factor de discriminación semejante por su impacto al que históricamente han venido sufriendo las mujeres y los indígenas, de manera que merezca una medida como la discriminación inversa en asuntos de participación electoral o que, en todo caso, merezca que se amplíe su ámbito de aplicación tal como se ha dado cuenta, sin que ello haya sucedido con la cuota *nativa*. Si se sigue con la estructura planteada por Giménez Glück, siendo que las cláusulas específicas de no discriminación que sustentan las acciones afirmativas contienen rasgos que no son variables, se tiene que la edad no es algo inmutable.

¿Qué forma parte de la identidad de una persona de manera, en principio, inherente, ¿ser mujer o ser joven?, ¿ser indígena o ser joven? Estas preguntas no pretenden minimizar los efectos de la infravaloración contra los jóvenes, ligada creemos más a la desconfianza, en lo que respecta a nuestro tema, por su eventual desempeño en los cargos electivos. Sin embargo, la inclusión de la edad como factor de discriminación equiparable a los ya mencionados, como consecuencia además de una interpretación de la Constitución realizada por el legislador, puede dar lugar a fortalecer el argumento de quienes critican el establecimiento de este tipo de medidas de promoción de la igualdad, al sostener que ellas afectan el principio de soberanía e indivisibilidad del cuerpo electoral al fragmentar innecesariamente a la ciudadanía, de modo que por ellas, ya cualquier colectivo que se sienta disminuido podría buscar que mediante ley se establezcan cuotas para sí. Al respecto debe reafirmarse que la existencia de grupos identificados en la sociedad no es suficiente para que se recurran a acciones positivas para su promoción pues, de ser así, éstas quedarían absolutamente desvirtuadas.

IV. ALGUNOS RESULTADOS DE LOS PROCESOS DE ELECCIONES REGIONALES Y ELECCIONES MUNICIPALES 2006

Aun cuando las normas constitucionales y legales tienen carácter impositivo, y en principio, gozan de mayor eficacia que el establecimiento voluntario de cuotas de participación electoral al interior de los partidos políticos, los resultados de su aplicación no son necesariamente unívocos. Es evidente que ello no sólo depende del sentido de dichas normas –incluyendo sus eventuales deficiencias- sino también de la previsión de consecuencias (y qué tipo de ellas) ante su incumplimiento, así como del diseño del sistema electoral y del existente sistema de partidos del país en cuestión, entre otras cosas.

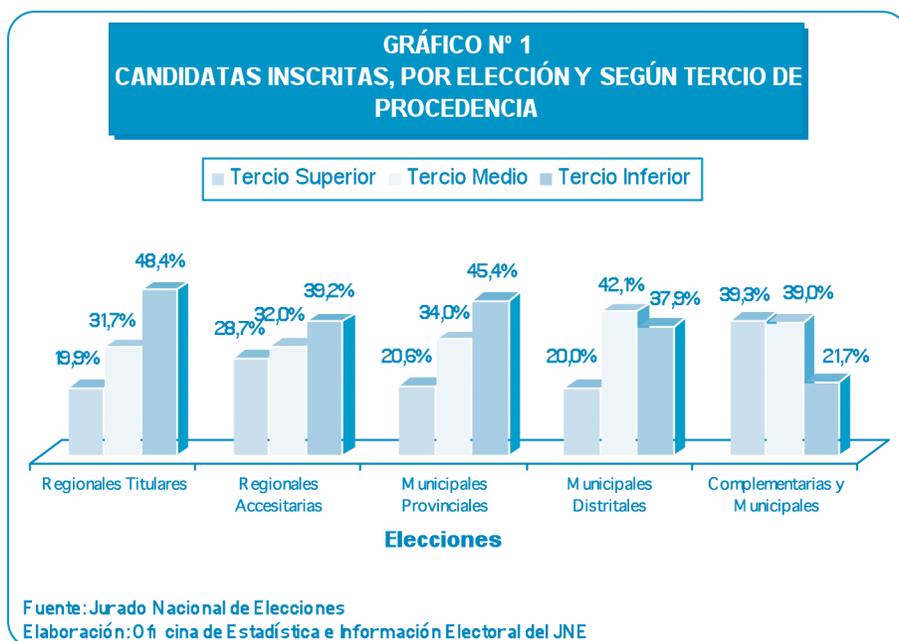
En el presente apartado se presentan los resultados de dos procesos electorales peruanos, las Elecciones Regionales y las Elecciones Municipales, ambas del año 2006. La finalidad es apreciar los efectos de la aplicación de las cuotas de participación electoral descritas en el presente trabajo, sea por la ubicación en que los integrantes de los colectivos fueron consignados en las listas de candidatos, sea apreciando los porcentajes de mujeres, *nativos* y jóvenes que finalmente fueron elegidos. Cabe precisar que en este trabajo no se incluyen datos sobre la ubicación de los *nativos* en las listas de candidatos, toda vez que no se cuenta con tal información.

Así las cosas, en primer lugar se presentan dos gráficos en los que se muestran en qué tercios de las listas de candidatos para los Concejos Municipales y Consejos Regionales fueron ubicadas las mujeres y los jóvenes; luego otros dos con los resultados de la elección, y en los últimos dos cuadros, los resultados de la aplicación de la cuota *nativa*.

Pues bien, en el Gráfico No. 1 se muestran los porcentajes de candidatas inscritas de acuerdo con el tercio de las listas en que fueron ubicadas, verificándose que, salvo en las Elecciones Municipales Complementarias¹⁸, no sólo en ningún otro proceso electoral las mujeres fueron ubicadas mayoritariamente en el primer tercio superior –siendo la diferencia en aquella elección sólo del 0.3% respecto de lo registrado en el siguiente tercio- sino que, además, es en este primer tercio donde menos mujeres fueron incluidas. Peor aún, con excepción de lo registrado en las Elecciones Municipales Distritales, en todos los demás procesos electorales es

18 Las elecciones municipales complementarias son aquellas que se llevan a cabo como consecuencia de la anulación de una elección municipal previa, por las causas establecidas en la ley y en una determinada circunscripción.

en el último tercio donde fueron mayoritariamente ubicadas, alcanzando esta mayor proporción en las candidaturas titulares a los Consejos Regionales, organismos estatales con competencias muy importantes en el marco de la descentralización que se supone viene siendo implementado en Perú.



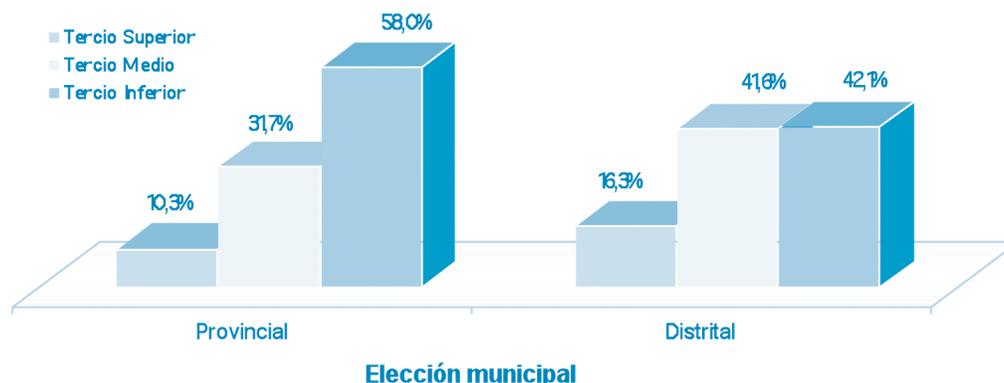
En efecto, la relegación más fuerte, de acuerdo con el Gráfico No. 1, es la producida en las Elecciones Regionales. Sin embargo, también se aprecia que, con excepción -como se indicó- de las Elecciones Municipales Complementarias, es en el caso de las candidatas accesorias a los Consejos Regionales, que el porcentaje de inscritas en el primer tercio de la lista fue mayor a los obtenidos en el resto de elecciones, lo cual podría ser explicado por el hecho de que estos colegiados están integrados por miembros titulares y accesorios, siendo sólo los primeros quienes efectivamente ejercen el cargo, pues los segundos lo hacen únicamente si los titulares son vacados, de manera que en los hechos tienen muy pocas probabilidades de desempeñar el cargo.

En el caso de las Elecciones Municipales, se aprecia que los niveles alcanzados de mujeres inscritas en el primer tercio de las listas de candidatos, es prácticamente el mismo tanto en Concejos Provinciales como en Concejos Distritales, y éstos a su vez, con el registrado por las candidatas a cargos titulares en los Consejos Regionales, de lo cual se concluye pues, que la

tendencia general en todos estos procesos electorales fue colocar sólo a la quinta parte de las mujeres en el primer tercio de la lista de candidatos.

Ahora bien, el Gráfico No. 2 muestra lo sucedido con la inclusión de los jóvenes en las listas de candidatos, debiendo recordarse que, de acuerdo con la ley, se considera joven al ciudadano de entre 18 y 29 años de edad.

GRÁFICO N° 2
POSICIÓN DE CANDIDATOS JÓVENES INSCRITOS AL CARGO DE REGIDOR MUNICIPAL, SEGÚN TIPO DE ELECCIÓN



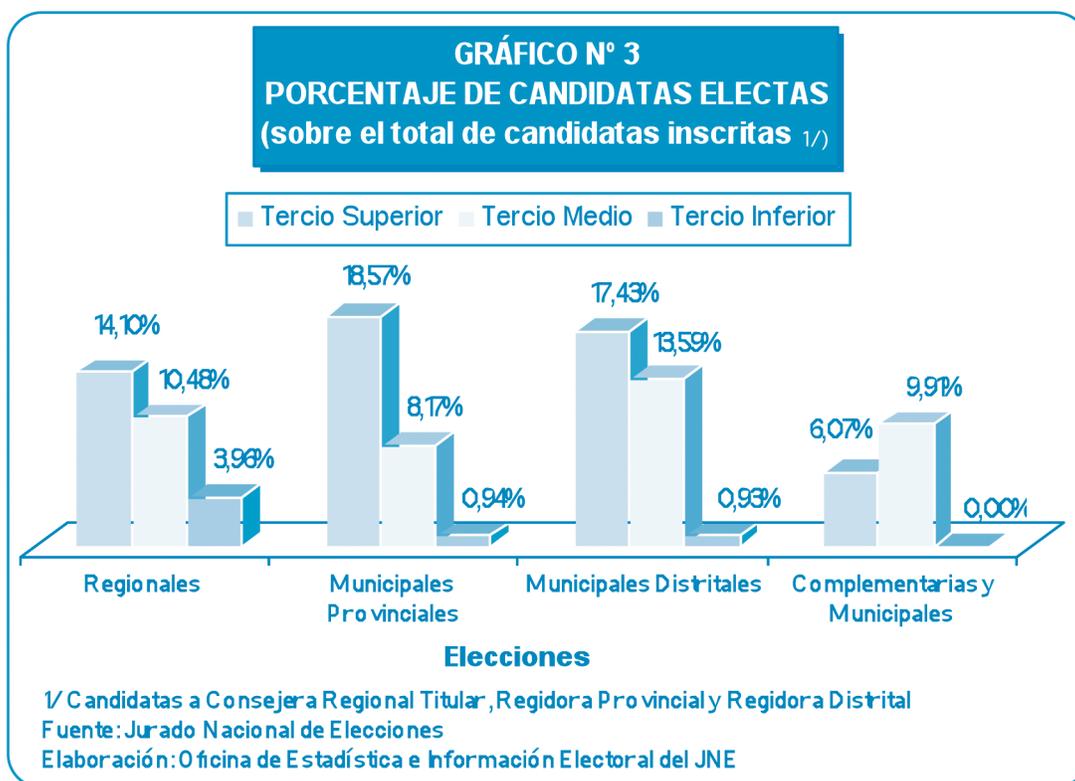
Nota: Se contabilizan sólo a los candidatos inscritos, que fueron finalmente los que participaron en el proceso electoral.
 Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
 Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

Siguiendo la misma tendencia marcada por las agrupaciones políticas en la aplicación de la cuota de género, este gráfico refleja que los candidatos jóvenes fueron incluidos en las listas, en mayor proporción, en el último tercio, siendo a su vez el primer tercio donde menos de ellos fueron consignados. La diferencia sin embargo, respecto de lo sucedido con la aplicación de la otra cuota, es que aquí el porcentaje promedio de jóvenes colocados en el primer tercio es bastante menor que el registrado para las mujeres, siendo en la elección provincial donde éste supera apenas el 10%. Una posible explicación de estos resultados podría encontrarse en una mayor desconfianza de las agrupaciones políticas por postular a estos ciudadanos como cabezas de lista, lo cual confirmaría que se trata de un sector discriminado de la población, aun cuando –como ya se indicó– no en el mismo sentido ni intensidad que lo sucedido contra las mujeres e indígenas.



Lo más importante de estos dos últimos gráficos es verificar que al no establecer las normas electorales un mandato de posición, las agrupaciones políticas consignaron a sus candidatas y candidatos jóvenes mayoritariamente en el último tercio de sus listas, lo cual obviamente minimiza sus posibilidades de ser electos toda vez que, se repite, la votación se guía por listas cerradas y bloqueadas y, además, la distribución de puestos se produce por una combinación del sistema proporcional y mayoritario. Es decir, la finalidad del establecimiento de esta acción afirmativa no se cumple a plenitud al ser tergiversada por las agrupaciones políticas.

Veamos a continuación qué sucede ya, con los resultados de los procesos electorales mencionados, de modo que se aprecien cuántas mujeres y jóvenes fueron elegidos con la aplicación de sus cuotas, tomando en cuenta las características ya mostradas.

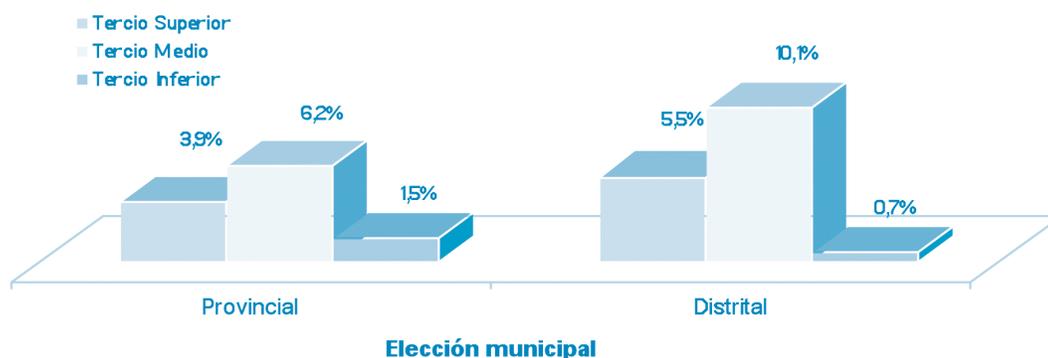


A primera vista podría pensarse que lo mostrado por el Gráfico No. 3 refleja que aun con los reparos indicados, las mujeres lograron mayoritariamente, en casi todos los procesos electorales, obtener un puesto dentro del primer tercio superior, a pesar de que la mayoría de

ellas fueron consignadas en el último respecto de las listas de candidatos. Pero esta apreciación no expresa el verdadero significado de los resultados, resultando necesario formular dos precisiones. La primera es que, tratándose de listas cerradas y bloqueadas, es lógico que siempre quienes –hombres o mujeres– se encuentren en el primer tercio de las listas de candidatos, resulten elegidos, de lo cual más bien se desprende, en conexión con lo señalado en los párrafos precedentes, que son los hombres los que mayoritariamente resultan electos. La segunda precisión es que habiéndose advertido que la mayoría de las mujeres fueron incluidas en el último tercio de las listas de candidatos, salvo en las Elecciones Regionales, prácticamente en ninguna otra alcanzaron siquiera el 1% de representantes elegidas provenientes de este tercio, y ello claro, como efecto del diseño de las listas electorales.

En lo que concierne a la cuota de jóvenes, la desconfianza de la que se hacía referencia líneas arriba, no sólo parece confirmarse de lo mostrado por los resultados consignados en el siguiente gráfico, el No. 4, sino que parece incluso reforzarse al observar que, a diferencia de lo ocurrido con las mujeres, los jóvenes cabezas de lista no obtuvieron la mayor proporción de elegidos en este proceso electoral, no obstante primar las listas cerradas y bloqueadas, lo cual daría una señal de un voto direccionado hacia su no consideración como autoridades a elegir, verificándose que el porcentaje promedio de jóvenes elegidos (4.7%) fue mucho menor que el registrado por las mujeres elegidas (14.04%).

GRÁFICO N° 4
POSICIÓN DE CANDIDATOS ELECTOS, SEGÚN TIPO DE ELECCIÓN



Nota 1: Porcentaje calculado con base en la totalidad de candidatos para regidor que resultaron electos.

Nota 2: En las elecciones municipales distritales del año 2006 se suspendió el proceso electoral en 22 distritos.

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Elaboración: Dirección de Registros, Estadísticas y Desarrollo Tecnológico del JNE.

De lo manifestado hasta aquí, se tiene pues que los objetivos de estas cuotas de participación electoral no se condicen con los resultados de su aplicación.

Finalmente, en lo que concierne a la aplicación de la cuota *nativa*, no teniendo información sobre las ubicaciones en que los integrantes del colectivo fueron consignados en las listas de candidatos, nos limitaremos a apreciar el porcentaje de sus postulantes y el de representantes finalmente elegidos, contrastando además, en el caso de las Elecciones Regionales, la proporción de éstos frente al número de cargos que existen en el Consejo Regional respectivo.

Cuadro No. 1
REPRESENTANTES NATIVOS POSTULADOS Y ELEGIDOS
ELECCIONES REGIONALES 2006

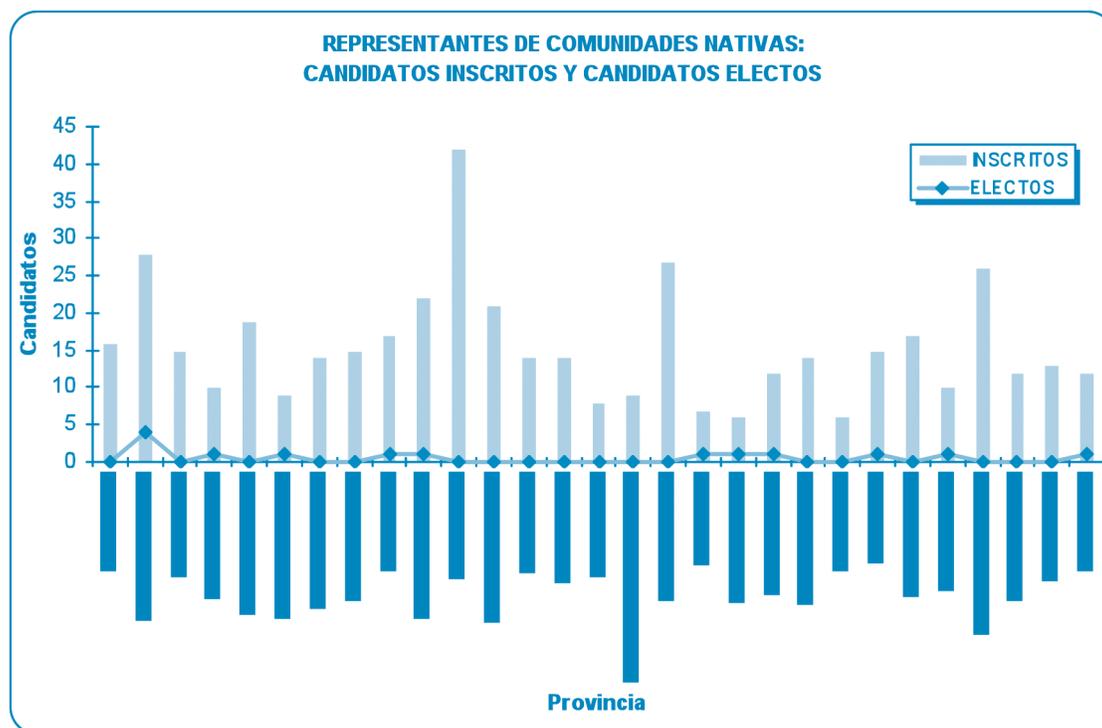
	<i>CAND. TITULARES</i>	<i>ELEGIDOS</i>	<i>%</i>	<i>TOTAL CARGOS</i>	<i>%</i>
Amazonas	7	2	28.6	7	28.6
Ayacucho	4	1	25	11	9.1
Cajamarca	10	1	10	13	7.7
Cusco	13	2	15.38	13	15.4
Huánuco	16	0	0	11	0
Junín	23	2	8.7	9	22.2
Loreto	19	1	5.26	7	14.3
Madre de Dios	21	0	0	7	0
Pasco	15	1	6.67	7	14.3
San Martín	10	1	10	10	10
Ucayali	17	1	5.88	7	14.3

FUENTE: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES – Elaboración propia

Del Cuadro No. 1 pueden desprenderse las siguientes consideraciones. La primera es que la proporción de representantes *nativos* elegidos es irregular frente al de candidatos, es decir, mientras en algunas provincias es significativo, en otros no lo es, no superando sin embargo, en ningún caso, el 30% de éstos, llamando altamente la atención que en dos circunscripciones, no obstante existir un elevado número postulantes en relación con otras, no haya resultado elegido ninguno. Unido a esto último está el hecho de que se verifique la paradoja de que a más candidatos *nativos*, menos elegidos.

En cuanto al número de cargos que efectivamente existen al interior de los respectivos Consejos Regionales, se tiene que, estableciendo la LER que la cuota es de al menos 15% del número de candidatos de la lista y entendiéndose que en tal sentido, el propósito implícito es que dicho porcentaje pudiera ser alcanzado con los resultados, éstos, en la línea de los hechos expuestos en el párrafo anterior, siguen siendo irregulares. En efecto, si bien se tienen Consejos Regionales con más del 15% de composición *nativa*, los hay elegidos con mucho menos que eso. No obstante, se tiene también que, salvo en el caso de Ayacucho, en las demás circunscripciones, el porcentaje de elegidos frente al número de integrantes del Consejo es mayor que el obtenido frente a los candidatos, lo cual en principio podría dar lugar a considerar que, más allá de la tendencia del elector, la representatividad de este colectivo no ha resultado ser baja. De cualquier forma, deviene en importante considerar, como en el caso de la cuota de género, el establecimiento de los mandatos de posición de manera que se afiancen los efectos de estas medidas, más si se advierte, como en nuestro último gráfico, el No. 5, correspondiente a las Elecciones Municipales, cómo las consecuencias de su aplicación han sido decepcionantes, al demostrarse, en la mayoría de los casos, que ningún representante *nativo* resultó electo.

GRÁFICO No. 5



FUENTE: Jurado Nacional de Elecciones

V. CONSIDERACIONES FINALES

Algunos críticos de estas medidas señalan que las cuotas de participación electoral no resuelven la subrepresentación en los cargos electivos de los grupos discriminados, pues lo único que podrían lograr es aumentar el número de ciudadanos miembros de él. La representación política no es en efecto, una cuestión numérica. La subrepresentación se debe a raíces estructurales y culturales, señalando Tubino-Arias Schreiber que dichas medidas son “de emergencia, de corto plazo, que no atacan directamente las causas de la discriminación”. Reconociendo la fuerza de dichas afirmaciones, cabe reconocer también que atendiendo a una realidad histórica y social como la peruana, medidas como las cuotas de participación electoral son necesarias y se encuentran legitimadas en un Estado Democrático de Derecho como lo es, de acuerdo con la Constitución Política, el peruano. Sabiendo que más importante que conseguir una mayor presencia numérica en los espacios públicos, lo es la real participación e impacto de las propuestas de los representantes de estos grupos en los espacios públicos, incluyendo por supuesto en aquellos a los cuales postulan como candidatos –lo cual revierte en la importancia de las cuotas- no debe perderse de vista que la finalidad primordial es la consecución de su autonomía pública y no la dependencia a un sistema como éste. Para ello es indispensable, entre otras cosas, diseñar e implementar, de una vez, verdaderas políticas integrales en las que estos grupos sean sus auténticos destinatarios, siendo el indígena en Perú, el de mayor relevancia en nuestra opinión.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. “El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas”. En: *Derecho y Sociedad*, No. 18, pp. 71 – 79 (2001).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007. Resultados definitivos*. 2 V. Lima: INEI, 2008.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE y FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES. *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago: IDEA, 2005.

- MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. “La ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero”. En: *Revista de Estudios Políticos* No. 142, pp. 105 – 137 (octubre – diciembre 2008).
- REY MARTÍNEZ, Fernando. “La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, pp. 251 – 283 (setiembre-diciembre 2008).
- TUBINO ARIAS-SCHREIBER, Fidel. “Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva”. En: *Derecho & Sociedad*, Año 13, No. 19, pp. 299 – 311 (2002).
- URRUTIA CERUTI, Jaime. “Población indígena y políticas públicas en el Perú”. En: ROSENBERG, Markus, y PAJUELO TEVES, Ramón (editores). *Políticas indígenas estatales en los andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias*. Programa Regional para la participación política indígena en América Latina. Fundación Konrad Adenauer. Memorias del seminario-taller internacional realizado el 11 y 12 de setiembre de 2006 en Cusco. Lima: Fundación Konrad Adenauer, 2007.



El Estado Autonómico y el procedimiento electoral en España: Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha*

María Martín Sánchez**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de junio de 2010.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de julio de 2010.

Resumen: El Sistema Electoral de Castilla-La Mancha es un sistema de listas cerradas y bloqueadas, en el que la circunscripción es la provincia, y que se rige por un criterio mixto de representación territorial y poblacional, en atención a la exigencia constitucional del artículo 152.CE. Está regulado en su norma institucional básica, Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y desarrollado mediante la Ley Electoral de 23 de diciembre de Castilla-La Mancha, reformada recientemente por Ley 12/2007, de 8 de noviembre.

Palabras claves: Sistemas electorales / Sistemas de listas / Listas cerradas / Representación política / Sistema de elección de diputados / Reformas electorales / Legislación electoral / Castilla-La Mancha, España.

Abstract: The Electoral System of Castilla-La Mancha is a closed and locked list system, in which the electoral district is the province, governed by a mixed criterion of territorial and population representation, in response to the constitutional requirement of Article 152 . EC. It is regulated in its basic institutional law, Statute of Autonomy of Castilla-La Mancha, and developed by Law Electoral 5 / 1986 of December 23 of Castilla-La Mancha, recently reformed by Law 12/2007 of November 8th.

Key words: Electoral Systems / Lists systems / Closed lists / Political representation / System for electing deputies / Electoral Reform / Election Law / Castilla-La Mancha, Spain.

* Reforma constitucional y reforma de los Estatutos?, Entidad financiadora Ministerio de Educación, núm. de referencia: SEJ2006-15337-CO2-01.

** Doctora en Derecho. Profesora del Área de Derecho Constitucional, Universidad de Castilla-La Mancha.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Luces y sombras del régimen electoral autonómico: estudio de la normativa anterior a la Ley 12/2007, de 8 de noviembre¹.
3. Estudio de la Ley 12/2007, de 8 de noviembre: análisis constitucional.
4. Efectos de la reforma electoral en Castilla-La Mancha.
5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

De entre las leyes aprobadas en la presente legislatura, sin duda, la más relevante a efectos político-constitucionales, ha sido la Ley Electoral de Castilla-La Mancha², elaborada con el firme propósito de renovar algunos aspectos del sistema electoral autonómico que, debido a diversos factores, habían quedado obsoletos restando efectividad y proporcionalidad al sistema.

Conviene recordar antes de adentrarnos en el estudio del sistema electoral que, si las Cortes de Castilla-La Mancha han emprendido dicha reforma electoral evidentemente, es porque constitucionalmente están legitimadas para ello. Como bien es sabido, las Comunidades Autónomas tienen competencia para legislar sobre sus respectivos regímenes electorales, en virtud de su propio ámbito de autonomía. Así se deduce de las palabras pronunciadas por el Tribunal Constitucional en su STC 38/83, acerca de la delimitación entre el “régimen electoral general” y “la competencia legislativa de las Comunidades autónomas sobre el régimen electoral”³. De esta manera, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, como norma institucional básica de la Comunidad, recoge los aspectos esenciales de nuestro sistema electoral, reservando a un posterior desarrollo legal el detalle de cada uno de los aspectos determinados estatutariamente.

La ley electoral es, por lo tanto, la norma de desarrollo de los elementos del sistema electoral autonómico, atendiendo a lo previsto estatutariamente. Sin embargo y puesto que

1 Para el estudio del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha, me remito a la obra de Vidal Marín, Tomás, *Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*, Ed. Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006.

2 Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

3 STC 38/83: “(...) el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del artículo 137 CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos”.



el Estatuto es la norma institucional básica pero subordinada en cualquier caso a nuestra Carta Magna, es preciso dilucidar si existe alguna exigencia constitucional referida a la regulación electoral autonómica. A este respecto, debe señalarse que la Constitución no hace ninguna otra precisión respecto al sistema electoral en las Comunidades Autónomas, aparte de la contemplada en su artículo 152.1 CE⁴, mediante la cual se impone a las Comunidades que accedieron a la autonomía por medio de la denominada “vía rápida” la obligación de organizarse institucionalmente a través de Asamblea Legislativa elegida en virtud de criterios de representación proporcional y territorial. No obstante, el resto de Comunidades Autónomas, las llamadas “de vía lenta”, pueden adoptar igualmente este sistema de organización a través de Asamblea Legislativa, debiendo cumplir con las exigencias constitucionales previstas en el artículo 152.1 CE, en caso de optar por ello, tal y como afirmó el Tribunal Constitucional en STC 225/98. Así, en la actualidad, la generalidad de las Comunidades cuentan con Asambleas Legislativas y todas ellas atienden a los requisitos constitucionalmente previstos, entre ellos, el de representación proporcional y en función del territorio, atendido de diferente manera en cada Comunidad, en función del tratamiento otorgado por los respectivos Estatutos o las leyes electorales correspondientes, pero en todo caso respetado por tratarse de una exigencia constitucional.

Así pues, en las páginas siguientes intentaremos hacer un breve estudio de la recién aprobada Ley Electoral de Castilla-La Mancha, no sin antes hacer un repaso del que ha sido hasta hace muy poco el sistema electoral castellano-manchego, para dar cuenta de su adecuación a los principios constitucionalmente exigidos, así como de la participación del Estatuto de Autonomía en la definición de nuestro sistema electoral y, desde luego, plantear los efectos de la reforma de dicho sistema desde una perspectiva estrictamente doctrinal, ajenos a la crítica política y a otro tipo de valoraciones.

4 Artículo 152.1 CE: *“En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; (...)”.*

2. LUCES Y SOMBRAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL AUTONÓMICO: BREVE ESTUDIO DE LA NORMATIVA ANTERIOR A LA LEY 12/2007, DEL 8 DE NOVIEMBRE

Entiendo que no sería honesto un estudio aislado de la reciente reforma acaecida en nuestro sistema electoral sin antes explicar, al menos, sucintamente, los motivos que han conllevado a emprender dicha reforma. Así las cosas, a continuación expondremos los elementos más importantes del sistema electoral castellano-manchego, vigente hasta fecha reciente, con el objetivo de dilucidar si realmente existían razones jurídicas para emprender la reforma del sistema o si, por el contrario, no existe una justificación objetiva y razonable para ello.

Tradicionalmente, existen tres elementos que caracterizan al sistema electoral: las listas o modo de emitir el voto, la circunscripción y la fórmula electoral. El legislador castellano-manchego ha querido regular estos elementos de diferente manera, previendo estatutariamente tan solo la circunscripción y la fórmula electoral y relegando la cuestión relativa a las listas electorales a una posterior previsión por ley.

Las listas electorales no son sino la forma de expresión del voto. Si bien es cierto, en el caso de Castilla-La Mancha, no han sido contempladas estatutariamente, sí han sido objeto de previsión legal desde la aprobación de la primera Ley Electoral de Castilla-La Mancha, en 1986⁵. En dicha regulación, el legislador autonómico quiso establecer un sistema de listas “cerradas” y “bloqueadas”⁶, esto es, evitando posibles alteraciones de las candidaturas propuestas, siguiendo el modelo de sistema electoral previsto para el Congreso de los Diputados.

Por otra parte, hemos de apuntar como nota característica de las candidaturas en listas, que éstas deben cumplir con el requisito de paridad. La paridad en las listas electorales se impuso mediante ley 11/2002, del 27 de junio, de reforma electoral de Castilla-La Mancha,

5 Artículo 23.1 Ley 5/1986, de 23 de diciembre: “La presentación de candidaturas habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción, y además tres candidatos suplentes, con expresión del orden de colocación de todos ellos”.

6 Artículo 17 e/ Ley 5/1986, de 23 de diciembre: “Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan”.

en cumplimiento del principio de igualdad en la representación política⁷. Hasta entonces la exigencia de representación política se había adecuado exclusivamente a la representación territorial y proporcional, pero no a la representación paritaria entre hombres y mujeres.

En cuanto a la circunscripción y a la distribución de escaños, el legislador ha sido más prudente. Ha decidido fijar estatutariamente las cuestiones básicas relacionadas con el número de diputados de la Asamblea Regional o la determinación de la circunscripción electoral; si bien es cierto que el sistema electoral autonómico ha experimentado diversas reformas y, por ello, podríamos distinguir básicamente dos etapas claramente diferenciadas: una primera etapa en la que el sistema electoral autonómico se regula en el Estatuto original de 1982⁸ y se completa en la primera ley electoral autonómica, de 1986⁹; y una segunda etapa, en la que el sistema electoral de Castilla-La Mancha se ve modificado por la Reforma del Estatuto de 1997¹⁰ y por la consiguiente reforma de la ley electoral autonómica de 1998¹¹.

Desde su origen, el Estatuto de Autonomía diseñó un sistema electoral autonómico que fija la provincia como circunscripción a efectos electorales. Así pues, Castilla-La Mancha, Comunidad pluriprovincial compuesta por cinco provincias, contaría con estas cinco como circunscripciones electorales. Sin embargo, son el número de escaños y su modo de distribución los que se alterarían considerablemente de una etapa a otra mediante las mencionadas reformas llevadas a cabo.

En la primera etapa, época en que se conformó el sistema electoral castellano-manchego en virtud del ejercicio de su autonomía, es el propio Estatuto la norma encargada de fijar algunas cuestiones relativas a dicho sistema, mas únicamente aquellas de carácter básico, dejando para una regulación legal su desarrollo. En consecuencia, el Estatuto de Autonomía, tan sólo preveía el número de diputados que podían componer la Asamblea Regional, contemplando un margen de 40 a 47 diputados, donde el legislador debería fijar una cifra. En cuanto al reparto de escaños,

-
- 7 Artículo 23.1 bis Ley 11/2002, de 27 junio, de reforma de la ley electoral: *“Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos (...), alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes”*.
- 8 LO 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
- 9 Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.
- 10 LO 3/1997, de 3 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
- 11 Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha.

habría que atender las exigencias constitucionales de “representación” y “población” y teniendo en cuenta que la circunscripción prevista estatutariamente es la “provincia”, dejando el resto a la libre voluntad del legislador autonómico.

El legislador, se valió del amplio margen cedido estatutariamente para fijar mediante ley 5/1986 los criterios de atribución de escaños del sistema electoral autonómico. En primer lugar, se fijó el número de diputados de la Asamblea Regional en 47, dentro de la horquilla ofrecida por el Estatuto. Por otro lado, se estableció una fórmula de distribución de escaños por circunscripción, ante la ausencia de previsión estatutaria. La ley, en cumplimiento de la exigencia constitucional de “criterios de representación proporcional y de acuerdo con la población”, utiliza un criterio mixto que realiza un reparto territorial, es decir, por provincias, y a su vez tiene en cuenta el criterio proporcional, aplicando fórmulas de reparto. La regla establecida en la ley (artículo 16¹²) se lleva a cabo en dos pasos y consiste en lo siguiente: en un primer paso, se asigna un mínimo inicial de cinco diputados por provincia (criterio de representación territorial); en un segundo paso, se aplican unas reglas de reparto proporcional para distribuir los escaños restantes hasta completar los 47, entre las cinco circunscripciones, atendiendo a su población (criterio de representación poblacional).

Realmente, observamos que es la ley el medio de que se vale el legislador autonómico para fijar la fórmula electoral, aprovechando una vez más la labor del legislador estatal. Aunque no lo menciona, hace suyas las reglas propias del sistema D’Hont, propio del sistema electoral al Congreso de los Diputados y caracterizado por su proporcionalidad en la distribución de escaños, si bien no exento de un cierto déficit, tal y como veremos más adelante.

Con la Reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, en 1997, es preciso hablar de una segunda etapa que se refiere al sistema electoral en Castilla-La Mancha. Dicha reforma conllevó

12 Artículo 16 ley 5/1986: 1.- “Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por cuarenta y siete Diputados.
2.- A cada una de las cinco provincias de Castilla-La Mancha le corresponde un mínimo inicial de cinco Diputados.
3.- Los veintidós Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme el siguiente procedimiento:
a.- Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por veintidós, la cifra total de la población de derecho de las cinco provincias.
b.- Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto.
c.- Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.
4.- El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo”.



una importante modificación de lo hasta entonces previsto estatutariamente sobre el sistema electoral. El legislador autonómico entendió necesario aumentar la horquilla prevista para determinar el número de diputados de la Asamblea Regional, fijando el margen de 47 a 59. Además, consideró oportuno fijar estatutariamente el número mínimo de escaños correspondiente por provincia, atendiendo a los criterios de representación territorial y provincial. Esto no es otra cosa que asignar a cada provincia, como número mínimo de escaños, el número resultante de la fórmula prevista en la ley 5/1986 (artículo 16.2), atendiendo al criterio mixto de representación por territorio y población. Estas cifras, resultantes de la aplicación de dicha fórmula, son las siguientes: Ciudad Real (11), Toledo (11); Albacete (10); Cuenca (8) y Guadalajara (7), estableciéndose tales cifras como número mínimo de escaños asignados¹³.

Estas novedades estatutarias fueron completadas con la antes citada ley 8/1998, de reforma de la ley electoral de Castilla-La Mancha. Mediante esta ley, el legislador, lejos de aprovechar la oportunidad para ampliar el número de diputados de la Asamblea, lo mantuvo en 47. Consecuentemente, en poco pudo ampliarse la regulación prevista estatutariamente ya que, al contrario de la anterior, es una regulación amplia y da poco margen a la ley, a menos que se hubiese ampliado el número de diputados, en cuyo caso hubiera dado lugar a su reparto por provincias. Así pues, la ley se limita a reproducir lo ya previsto en el Estatuto, esto es, la distribución de escaños asignados por provincia, resultantes de la fórmula citada¹⁴.

En esta regulación, evidentemente el legislador no ha variado de fórmula electoral, si bien ha preferido omitirla en su regulación previendo en ella únicamente los resultados matemáticos de la aplicación previa de aquella. Sin duda, esto no dejará de plantear serios problemas tal y como trataré de poner de manifiesto a continuación.

Posible déficit de los anteriores sistemas:

La escasa originalidad del legislador autonómico a la hora de configurar su propio sistema electoral no parece una nota criticable. Al contrario, podría valorarse positivamente su intento de trasladar elementos característicos de un sistema consolidado y con un alto índice de

13 Artículo 10.2, Estatuto Autonomía Castilla-La Mancha: *“La asignación de diputados a cada provincia no será inferior a la actual: Albacete, diez diputados; Ciudad Real, once diputados; Cuenca, ocho diputados; Guadalajara, siete diputados y Toledo, once diputados”.*

14 Artículo 16.2 Ley Electoral Castilla-la mancha (reformado por Ley 8/1998): *“De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, a cada provincia le corresponde el siguiente número de diputados: Albacete, diez diputados; Ciudad Real, once diputados; Cuenca, ocho diputados; Guadalajara, siete diputados y Toledo, once diputados”.*

funcionalidad como es el sistema de elecciones al Congreso, teniendo además en cuenta que el sistema D'Hont es uno de los más proporcionales, a pesar de las deficiencias.

En cuanto al mayor o menor grado de regulación estatutaria y, consecuentemente, al distinto margen de acción legal hemos de hacer algunas precisiones. Una escasa regulación estatutaria es una garantía de libertad al legislador autonómico en su configuración del sistema electoral, ofreciendo incluso la posibilidad de hacerlo sin contar con un alto consenso político. Al contrario, una regulación estatutaria más extensa de los presupuestos del sistema electoral garantizaría su protección frente a posibles reformas unilaterales, debido al específico proceso previsto para su reforma así como a las mayorías necesarias para éste. No obstante lo dicho, es preciso considerar también que no parece muy conveniente que la norma institucional básica, que debería mantenerse en una regulación de cuestiones básicas, se detenga en cuestiones de detalle como la fijación del número de escaños por provincia, pudiendo determinarlos la propia ley.

El sistema previsto, en términos generales, plantea un déficit de proporcionalidad. Este déficit es provocado en primer lugar por el número de diputados previsto. Si comparamos el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha con las del resto de Asambleas autonómicas, nos damos cuenta de que son las que menos diputados tienen, de entre las pluriprovinciales, e incluso de las últimas entre las uniprovinciales. Así, a pesar del aumento introducido mediante la Reforma del Estatuto de 1997, estamos por debajo de la media autonómica. Este dato es importante de cara a la proporcionalidad del sistema, ya que en el reparto establecido por las reglas de la fórmula D'Hont sólo a partir de ocho escaños por provincia, el sistema comenzaría a ser proporcional, pero cuantos más a repartir es cuando encontraremos realmente la proporcionalidad y, naturalmente, para que cada provincia pueda acceder más escaños habría que contar con más escaños totales de los que se reparten.

Finalmente, el gran déficit de la proporcionalidad del sistema radica en la desigualdad del valor de la representación de los ciudadanos de la Región producido por la desproporción en la relación votos-escaños. Esta desigualdad es consecuencia del sistema previsto para la distribución de escaños por provincias, asignando un número de escaños extraído proporcionalmente en razón a su población, medida ésta en un momento determinado. A todas luces, no parece muy razonable la asignación estatutaria y legal del número de escaños por circunscripción en función de una variable como es la población, sujeta a múltiples factores de cambio.

Además, produce consecuencias, a mi juicio negativas, sobre la proporcionalidad en la representación. De esta manera, se origina una sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, como son Cuenca y Guadalajara, y una subrepresentación de las provincias más pobladas, como Toledo y Ciudad Real. Esta descompensación en la relación votos/escaños, produce como consecuencia inmediata la ruptura del principio de igualdad de voto, ya que el voto de un ciudadano castellano-manchego no valdría igual en función de dónde residiera.

Muchas son las razones que se han alegado para justificar la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, que coincidentemente son las más desfavorecidas social y económicamente, tendentes todas ellas a la protección y garantía de su representación en Cortes. Pues bien, desde un punto de vista estrictamente jurídico y con respeto a los principios constitucionales, considero que puede garantizarse la representación de estas provincias mediante otras fórmulas más respetuosas de los criterios de proporcionalidad, aunque de este extremo nos ocuparemos en páginas posteriores.

Sin embargo y ciñéndonos a los hechos, tras una década de vigencia de las previsiones estatutarias y legales referidas a la asignación de escaños por provincia, extraídas proporcionalmente en razón de su población, resulta absolutamente necesaria una profunda revisión de esas cifras, teniendo en cuenta los cambios poblacionales experimentados por las distintas provincias durante este periodo. Así, en la actualidad los censos de población nos ofrecen datos muy diferentes a aquellos que se tomaron como referencia para asignar los escaños por provincia, razón por la que se hace necesaria una reforma del sistema electoral.

En definitiva, el sistema electoral autonómico previsto hasta la reciente reforma introducida mediante Ley 12/2007 era un sistema eficaz, que garantizaba la representación de los territorios menos poblados, pero que presentaba deficiencias en torno a los criterios de proporcionalidad.

3. ESTUDIO DE LA LEY 12/2007, DEL 8 DE NOVIEMBRE: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

Tal y como hemos comentado anteriormente, en el sistema electoral anterior a la reforma introducida por la ley 12/2007, los escaños asignados por provincia se deducían de un reparto proporcional en función de la población. Claro es que las cifras que fueron tomadas

como referencia para determinar esos números no pueden corresponderse en absoluto con cifras actuales, puesto que databan de 1997. Una década más tarde, se hace imprescindible una revisión de la ley electoral para adecuar la población a los escaños asignados por circunscripción, en cumplimiento del citado criterio de representación proporcional y territorial¹⁵.

Así pues, con este objetivo se ha aprobado la Ley 12/2007, del 8 de noviembre. Se trata de una ley que, a diferencia de las anteriores en materia electoral, no ha contado con el respaldo de las dos grandes fuerzas políticas en nuestra Región. Esto es algo sorprendente ya que, tratándose de un tema de especial trascendencia como es la determinación de nuestro sistema electoral, debería haberse aprobado conjuntamente.

La ley nace pues con el objetivo de adecuar la distribución de escaños por provincias en función del criterio territorio-población. Para ello, el legislador autonómico parte de las cifras mínimas asignadas estatutariamente y toma la decisión de corregirlas en función de la variante poblacional. De esta manera, decide aumentar en un escaño la representación de las poblaciones de Toledo y Guadalajara por el aumento de población experimentado con respecto al resto, especialmente en referencia a las poblaciones que mantenían la misma representación.

En cuanto al texto de la ley, se trata de un texto sencillo que contiene un único artículo dedicado a la reforma de la ley electoral en lo referente a la distribución de escaños. Así y tras una exposición de motivos en la que se explican las razones por las que se procede de esta manera, se prevé una composición de Cortes de 49 diputados y una asignación expresa del número correspondiente de diputados por provincia, exactamente igual al que se hacía en la regulación anterior, con las siguientes modificaciones: a Toledo, le corresponderán 12 diputados y a Guadalajara, 8 diputados¹⁶.

En lo demás (listas cerradas y bloqueadas, circunscripción provincial...), el sistema se mantiene conforme a los parámetros previstos anteriormente. La reforma se ciñe exclusivamente

15 Con anterioridad a la presente reforma, la descompensación en la distribución de escaños en atención al criterio poblacional se manifestaba especialmente en atención a las provincias de Toledo y Guadalajara. En la primera se mantenía el mismo número de escaños, 11, que para Ciudad Real, habiendo superado en más de 100.000 habitantes a ésta, mientras que en Guadalajara se asignaba un escaño menos que a la provincia de Cuenca habiendo superado a ésta en número de habitantes y electores.

16 Artículo 16, Ley 12/2007: "1.- Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por 49 diputados. 2.- A cada provincia le corresponde el siguiente número de diputados: Albacete, diez diputados; Ciudad Real, once diputados; Cuenca, ocho diputados; Guadalajara, ocho diputados; y Toledo, doce diputados".

al sistema de distribución de escaños, tal y como ha ocurrido en ocasiones anteriores, más concretamente, a la corrección de los escaños asignados.

Este es, por lo tanto, el sistema electoral vigente en Castilla-La Mancha al día de hoy. No obstante y a pesar de su reciente entrada en vigor, no deja de plantear deficiencias que tendremos oportunidad de comentar en el siguiente epígrafe.

4. EFECTOS DE LA REFORMA ELECTORAL EN CASTILLA-LA MANCHA

Tras casi una década de pervivencia, se hacía imprescindible una reforma del método de distribución de escaños previsto. Así pues, en cualquier caso la reforma ha nacido con un buen propósito y, de alguna manera, contribuirá a equilibrar el reparto de escaños mejorando la representación proporcional entre territorios y población.

Además y puesto que el legislador ordinario se encuentra limitado por las previsiones del Estatuto, tampoco podría hacer grandes alteraciones al sistema, salvo que hubiere optado por ampliar el número de diputados hasta el máximo de 59, en cuyo caso podría haber regulado otro tipo de reparto más proporcional en atención exclusivamente a la población de los escaños sobrantes.

Atendiendo pues a las exigencias constitucionales así como a las previsiones estatutarias, el legislador ha optado por una solución legal que, si bien corrige la desproporción actual entre escaños-votos ocasionada por el cambio poblacional en las circunscripciones castellano-manchegas, produce los siguientes efectos:

Efectos inmediatos:

Corrección de la desproporción en la distribución “votos-escaños” del sistema electoral autonómico, adecuándolo a las exigencias del criterio constitucional de proporcionalidad territorial y poblacional, haciendo uso de la prerrogativa legislativa de aumentar el número mínimo de escaños por provincia, previsto estatutariamente.

Efectos mediatos:

Para llevar a cabo dicha corrección se mantiene el reparto de escaños asignados previamente mediante el sistema de distribución ya explicado, en función de una población que podría haber dejado de ser referencia teniendo en cuenta las características propias de esta

variable. Ciertamente, el legislador está sujeto a dicho sistema, mas podría haber aumentado legalmente el número de diputados regionales hasta el máximo permitido estatutariamente, esto es, 59.

Retomando cuestiones expuestas en páginas anteriores y redundando en el tema de la proporcionalidad, esta hubiese sido una oportunidad para ampliar la composición de las Cortes Regionales, contribuyendo así a asignar la proporcionalidad buscada en la representación de diputados por provincia y en el sistema de reparto de escaños. No puede negarse, no obstante, que el aumento de diputados hasta el máximo permitido encontraría un fuerte rechazo social, debido al aumento del coste que supondría para las arcas públicas. Probablemente este haya sido un fuerte obstáculo a tener en cuenta para su ampliación.

Continuando con lo anterior, de esta manera se contaría con un margen de 12 diputados de libre designación para los que podría haberse dispuesto un reparto puramente proporcional en función de la población, siguiendo las reglas propias de reparto¹⁷. Aun respetando las cifras previstas estatutariamente, el legislador podría haber actualizado la variante de población de alguna forma más duradera que la prevista en la ley aprobada para la reforma electoral.

5. CONCLUSIONES

En definitiva, se concluye que en Castilla-La Mancha contamos con un sistema electoral propio de listas cerradas y bloqueadas, en el que la circunscripción es la provincia, y que se rige por un criterio mixto de representación territorial y poblacional. Por lo tanto, se trata de un sistema electoral sólido, sin complejidades y caracterizado además por su mimetismo en muchos de sus elementos con el sistema electoral al Congreso de los Diputados. Sin embargo, en un intento de alcanzar una mayor proporcionalidad, puede concluirse la existencia de algunos fallos o carencias:

Escaso número de diputados en la composición de Cortes Autonómicas, que podría corregirse aumentando legalmente el número hasta el máximo permitido estatutariamente, de cara a favorecer una mayor proporcionalidad en el reparto de escaños. No obstante, sería necesario ponderar la justificación de tal medida frente a una posible oposición social debido al gasto económico que dicha medida conllevaría.

¹⁷ En lugar de asignar un diputado más a la provincia que se entiende ha sobrepasado cuantitativamente su población por encima de otra que antes era pareja en términos de población y escaños.

La reforma legal actual plantea una solución “temporal”, ya que corrige la variante de población de las provincias que han variado sus cifras poblacionales significativamente aumentando su representación en un escaño; esto no es un resultado solución definitivo debido al carácter variable de la población.

Una solución eficaz pasaría por la desaparición de la asignación directa de escaños en el Estatuto, limitándose al establecimiento de un mínimo de escaños igual para cada provincia, debiendo la ley prever el reparto mediante fórmulas atendiendo a los criterios de territorio y población. En definitiva, probablemente, quizá la más proporcional fuere la primera de las regulaciones, aunque debiendo aumentar el número de escaños total en la Asamblea así como el mínimo fijo para cada provincia, en aras de una mayor proporcionalidad.

6. LITERATURA CONSULTADA

Ley 5/1986, del 23 de diciembre, Ley Electoral de Castilla-La Mancha.

Ley 8/1998, del 19 de noviembre, Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha.

Ley 11/2002, del 27 junio, Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha

Ley 12/2007, del 8 de noviembre, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

Ley Orgánica 9/1982, del 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Ley Orgánica 3/1997, del 3 de julio, reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Vidal Marín, Tomás. *Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*. Toledo: Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006.



La consagración constitucional del Derecho de Sangre como fundamento principal de la ciudadanía neocaledonia

Olivier Gassiot*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de octubre de 2009.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de junio de 2010.

Resumen: El artículo analiza la reforma constitucional adoptada en Francia en febrero de 2007, en la que se establece el derecho de sangre en el territorio de la República, lo que provoca en el territorio de Nueva Caledonia, tanto el congelamiento del cuerpo electoral, como el carácter hereditario del derecho de voto. Otro aspecto importante que estudia la citada reforma es el acceso restringido que tiene un ciudadano francés, al derecho de votar durante las elecciones provinciales en el territorio de la República, mismo si se trata de los territorios de ultra mar.

Palabras claves: Derecho al sufragio / Garantías constitucionales / Garantías electorales / Derechos políticos / Libertad de elección / Reforma constitucional / Francia.

Abstract: This article analyzes the constitutional reform adopted in France in February 2007, which establishes the right of blood in the territory, which provokes both the freezing of the Electoral College and the hereditary character of the right to vote in the Territory of New Caledonia. Another important aspect that the indicated reform studies is the restricted access that a French citizen has to the right to vote during the provincial elections in the territory of the Republic, the same regarding overseas territories.

Key words: Right to vote / Constitutional guarantees / Electoral guarantees / Political rights / Freedom of election / Constitutional reform / France.

* Doctor en Derecho Público. Profesor en la Universidad de Costa Rica. Miembro del Centro de Estudios y de Investigaciones Constitucionales y Políticas (C.E.R.C.P) de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse.

Luego de haber ocupado durante largo tiempo la primera plana de los periódicos, la Nueva Caledonia, vuelve a colocarse entre los titulares de actualidad política al momento de la triple revisión constitucional¹ adoptada por el Parlamento², reunido en su modalidad de Congreso³ el 23 de febrero del año 2007⁴. En un anonimato casi total⁵, y a pesar de tratarse de un tema de gran contenido simbólico, el establecimiento del derecho de sangre en el territorio de la República francesa, el titular del poder constituyente derivado no titubeó en modificar nuestra Carta fundamental. De esta forma, la reforma efectuada, logró dejar de lado la jurisprudencia del Consejo Constitucional⁶ que hacía una interpretación en “desliz”⁷ de la composición del cuerpo electoral neocaledonio, y así devolvió la última palabra al poder político. Este fenómeno traduce, nuevamente, la preponderancia⁸ de los llamados representantes / gobernantes sobre los mismos Soberanos⁹, en el proceso de revisión de nuestra Carta fundamental. De esta manera, una sola reforma constitucional, implicó la participación del pueblo francés, por vía referéndum, en la reducción del mandato presidencial de siete a cinco años¹⁰. Es importante señalar el hecho, de que resulta más difícil destituir al Presidente de la República, que es un órgano de carácter constitucional, ya que solo se necesita una mayoría de dos tercios del Parlamento¹¹ para poder hacerlo, que revisar nuestra Constitución Política, para lo que se necesita una mayoría simple de tres quintos¹².

1 Las otras dos revisiones adoptadas tuvieron por objeto modificar el estatus del Presidente de la República y consagrar constitucionalmente la prohibición de la pena de muerte.

2 Ley constitucional número 2007- 237 del 23 de febrero del 2007.

3 El Parlamento francés se divide en Asamblea nacional y Senado. El Congreso resulta de la reunión de los Diputados y de los Senadores en una sola sala y su objetivo es el de discutir y eventualmente aprobar los proyectos de revisión de la Constitución Política.

4 Publicado en el diario oficial, el 24 de febrero del 2007.

5 No queda más que lamentar, junto con el Profesor Olivier Gohin, las pocas reacciones de la doctrina en lo que respecta a este tema. Gohin O., “ Quand la République marche sur la tête : Le gel de l’électorat restreint en Nouvelle Calédonie”, *A.J.D.A.*, 16 avril 2007, p. 800.

6 Decisión del 15 de marzo de 1999, n° 99-410 DC, *Rec.51, RJC I-812*.

7 Ver el punto II B para las explicaciones sobre este tema.

8 Ver en este sentido nuestras remarcas: Gassiot O., *Du Conseil Constitutionnel comme contre-pouvoir juridictionnel sous la V^{ème} République*, Thèse, 2006, Toulouse, particularmente: Partie II, Titre I, Chapitre II.

9 Párrafo 1 del artículo 3 de la Constitución Política del 4 de octubre de 1958: “ La Soberanía nacional pertenece al Pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía referéndum”.

10 Ley Constitucional del 2 de octubre del año 2000, n° 2000-964.

11 Artículo 68 de la Constitución Política del 4 de octubre de 1958.

12 Artículo 89 de la Constitución Política del 4 de octubre de 1958.

Así, la revisión constitucional de febrero de 2007, provoca el congelamiento del cuerpo electoral en Nueva Caledonia, lo que significa no solamente que el voto universal no existe más en Francia, después del acuerdo de Nouméa¹³ y de la revisión constitucional¹⁴, que autorizó su afirmación como norma fundamental, sino que el ejercicio del sufragio se vuelve aún más restringido, luego de que esta reforma establece el carácter hereditario del derecho de voto en Nueva Caledonia¹⁵.

Bajo pretexto de mantener la paz civil, el acceso a la ciudadanía neocaledonia fue considerablemente reducido en el silencio ensordecedor de los comentaristas, a quienes hemos visto en otras ocasiones más rápidos en su reacción y mucho menos tolerantes hacia los actos que atentan contra nuestros derechos fundamentales.

La importancia del período electoral atravesado¹⁶ y el alejamiento geográfico, no nos parecen razones suficientes para justificar dichas discriminaciones, sobre todo cuando estamos hablando de defender una de las más importantes conquistas de la República y de la democracia: la universalidad del derecho al voto.

En la práctica, esta reforma significa que en razón de la revisión constitucional, un francés tiene acceso restringido, ahora más que antes, al derecho de votar durante las elecciones provinciales en el territorio de la República, igualmente si se trata de los territorios de ultramar. Para ilustrar correctamente este fenómeno, y retomando el ejemplo del Profesor Olivier Gohin¹⁷, si un maltés puede votar en las elecciones municipales de cualquier ciudad francesa, un francés en el territorio nacional, por el contrario, podría no pronunciarse en la elección de las tres Asambleas de provincia, ni en las elecciones del Congreso neocaledonio, situación que resulta más evidente de ahora en adelante. Más concretamente, todo ciudadano francés que fijó o que fijará su domicilio en Nueva Caledonia, después del 8 de noviembre del año 1998, y sin importar el tiempo que dure su estancia en “el caillou”¹⁸, será excluido por ley de los escrutinios

13 Acuerdo firmado el 5 de mayo de 1998 y publicado el 27 de mayo del mismo año.

14 Ley constitucional del 20 de julio de 1998, n°98-610.

15 Gohin O., “Quand la République marche sur la tête. Le gel de l’électorat restreint en Nouvelle Calédonie”, *op.cit.*, p. 806

16 Elecciones presidenciales y legislativas.

17 Gohin O., “Quand la République marche sur la tête. Le gel de l’électorat restreint en Nouvelle Calédonie”, *op.cit.*, p. 800.

18 Sobrenombre dado a la Nueva Caledonia.

precitados. Veremos más adelante¹⁹, que la interpretación del Consejo Constitucional, llamada interpretación en “desliz”, tenía como objetivo, justamente, abrir el acceso a la ciudadanía neocaledonia, a todo francés residente, en el “caillou”, después de 10 años y sin perjuicio de la fecha de entrada en este territorio de ultra mar. Gracias a esta interpretación, el Consejo Constitucional había logrado evitar que el acceso a la ciudadanía se diera exclusivamente de forma hereditaria, por derecho de sangre.

La Nueva Caledonia, pasó a formar parte de Francia el 24 de septiembre de 1853, cuando el almirante Fébriers-Despointes toma posesión de la isla en nombre del emperador Napoleón III²⁰. La situación en el “caillou” fue, por mucho tiempo, tormentosa, en razón de las múltiples revueltas²¹ y de los diferentes estatutos²². De 1854 a 1870, solo el jefe de Estado, es decir el Emperador, poseía el poder “legislativo” en el territorio colonial²³. Probablemente, por razones de eficiencia, Napoleón III había delegado esta capacidad al gobernador colonial de la Nueva Caledonia²⁴. De 1870 a 1947, esta competencia fue otorgada al Parlamento por un “Sénatus-consulte”²⁵, el cual eliminó el carácter constitucional del anterior texto de 1854. Esta posibilidad de legislar, ofrecida al jefe de estado, fue conservada como tal durante toda la III República francesa. En el año de 1946, el titular del poder constituyente, transfirió provisionalmente, hasta 1947, esta facultad al presidente del Consejo o Primer Ministro. La distribución del poder entre el Parlamento y el Presidente de la República está consagrada en el artículo 72 de la Constitución de 1946. Al primero se le reconoció la exclusividad sobre ciertas materias específicas (legislación criminal, libertades públicas...), mientras que los otros poderes solo podían ejercer su poder en ultra mar por delegación otorgada vía decreto presidencial.

19 Ver la segunda parte de este trabajo.

20 La toma de posesión de las islas Loyauté no será sino en el año de 1869.

21 La más famosa de las revueltas tuvo lugar en el año 1878. En su memoria, uno de los primeros movimientos independentistas, que data de 1974, se llamó “groupe de 1878”.

22 Para poder profundizar sobre el tema de los estatutos y de sus consecuencias, ver : Fraisse R., “la hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie”, *R.F.D.A.*, 2000, n° 16, pp. 77 et s. ; Luchaire F., *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, Économica, 149 p., 2000, pp. 1 et s. ; Viola A., “ La révision constitutionnelle du 6 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie”, *Les 40 ans de la V^{ème} République*, Annales de l’Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1998, pp. 429 et s.

23 Artículo 18 del Sénatus-consulte del 3 de mayo de 1854.

24 Extensión del artículo 7 del decreto de Louis-Philippe del 28 de abril de 1843.

25 Sénatus-consulte del 21 de mayo de 1870.



A través de esta rápida explicación, no podemos más que constatar que durante un siglo, es el poder central metropolitano, ya sea parlamentario o bien ligado al ejecutivo, quien dirigió de forma exclusiva la situación de la Nueva Caledonia. De hecho la población local no tenía autonomía alguna, es por esta razón que el código del indígena prevaleció a la hora de reglamentar las situaciones de los habitantes hasta 1946, fecha del otorgamiento del estatus de territorio de ultra mar a este archipiélago del Pacífico sur, formado de la isla principal, y del archipiélago des Loyautés. En consecuencia, los indígenas, esencialmente los Kanaks, fueron privados del derecho de voto durante este período. Es importante señalar, que el sufragio no va a ser verdaderamente universal sino hasta el año 1957²⁶, cuando el total de la población, tanto Kanaks como Caldoches, serán llamados a ejercer plenamente su ciudadanía en el seno del territorio de ultra mar, territorio al cual se le confía su propia soberanía a través de la ley Defferre²⁷.

Hoy día somos testigos de una fuerte transferencia de competencias propias²⁸ de parte del Estado francés hacia Nueva Caledonia, que lejos de disminuir, aumenta día con día, incluso si estas competencias pueden llegar a cambiar con el paso del tiempo²⁹. Esta autonomía debe ser entendida como “la situación de ciertas municipalidades o de entes que no hubiesen adquirido una independencia plena frente al estado, de tal manera que ellos forman parte del estado, ya que dependen de él, sin embargo gozan de cierto nivel de libertad interna que les permite gobernarse o bien administrarse ellos mismos”³⁰. Esta facultad reconocida a los llamados territorios de ultra mar, al final de la cuarta República francesa, va a ser confirmada por el poder constituyente que instaura la quinta República³¹. De esta forma, se le confía al parlamento³², es decir a la representación nacional, la tarea de determinar el estatus de los territorios de ultra

26 Ver Faberon J.-Y., “Droit constitutionnel local. Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999”, *R.D.F.C.*, 2001, n° 46. Particularmente la segunda parte.

27 Ley del 26 de julio de 1957.

28 Pontier J.-M., “La répartition de compétences”, in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, La documentation française, 462 p., 15 juin 2000, pp. 257 et s.

29 Ver en este sentido Fraisse R., “ La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie”, *op. cit.*, p.88.

30 Cornu G., *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 970 p., 2005, p. 93.

31 Artículo 74 de la Constitución Política del 4 de octubre de 1958.

32 Idem.

mar por medio de la legislación ordinaria, que implica un control obligatorio³³ de parte del Consejo Constitucional. Este proceso, garantiza una inspección jurisdiccional protectora de sus particularismos.

Por su parte, el movimiento independentista, nacido durante los años setenta, desarrolla sus actividades, a veces de forma muy violenta³⁴. El estado intenta entonces, responder a través de modificaciones al estatuto legal del “caillou”. Esta situación tendrá como resultado la aprobación de una gran cantidad de reglamentos locales, de orden central y descentralizado, durante los años ochenta. En consecuencia, las partes firmantes³⁵ del acuerdo de Nouméa de 1998 exigieron un período de estabilidad suficientemente largo, de 10 a 15 años, para poder asegurar la transferencia irreversible³⁶ de las competencias³⁷ que el Estado aceptó confiar al Congreso neocaledonio³⁸.

Puesto que abordamos el tema del derecho de voto en su vertiente neocaledonia, resulta importante constatar que la inestabilidad es la que domina. En efecto, como hemos señalado anteriormente, el sufragio universal no fue puesto en práctica sino recientemente y ha desaparecido de manera fortuita e intempestiva, porque la última revisión constitucional efectuada no será más que una adhesión parcial a la restricción.

Así, las transformaciones se hicieron con el fin de encuadrar un proceso que algunos calificarían de descolonización³⁹. Es en este punto que se debe buscar el origen de la restricción del derecho de voto en la Nueva Caledonia (I).

33 Párrafo primero del artículo 62 de la Constitución del 4 de octubre de 1958: “Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las Asambleas parlamentarias, antes de su aplicación, deben ser sometidos al estudio del Consejo Constitucional quien se pronunciará sobre su conformidad a la Constitución”.

34 Ver en este sentido los acontecimientos que desembocaron en la tragedia de la gruta d’Ouvéa.

35 El estado francés, el frente de liberación nacional Kanak y socialista (F.L.N.K.S.) y la unificación por la Nueva Caledonia en la República (Rassemblement pour la Calédonie dans la République R.P.C.R.).

36 Page J., “La souveraineté partagée: irréversibilité et auto-organisation”, in Agniel G., Faberon J. Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, op.cit*, pp. 275et s.

37 Competencias delimitadas por el artículo 99 de la Ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

38 Párrafo 2 del artículo 77de la Constitución del 4 de octubre de 1958: “Las competencias de Estado que serán transferidas, de forma definitiva, a las instituciones de la Nueva Caledonia, la evolución, y las modalidades de estas transferencias, así como la repartición de las funciones resultantes de este proceso”.

39 Goesel-Le BihanV., “La Nouvelle-Calédonie et l’accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation”, *Annuaire française de Droit International 1998*, pp. 30 et s.; Mélin Soucramanien F., “Les politiques françaises de décolonisation. L’émergence d’une politique de décolonisation par différenciation en Nouvelle-Calédonie”, *Mélanges offerts au Doyen Charles Cadoux*, P.U.A.M., pp. 379 et s.



Esta evolución llegó muy lejos en lo que se refiere a los principios fundamentales de nuestra República (ruptura del principio de igualdad en el voto, y del acceso al trabajo, entre otros...). Desde entonces, muchas modificaciones han sido llevadas a cabo⁴⁰, con la bendición explícita de las jurisdicciones más prestigiosas⁴¹, tomando en cuenta, por ir aún más lejos, que constitucionalmente fue consagrado recientemente el derecho de sangre en nuestro territorio, en contradicción total con nuestras tradiciones más seculares (II).

I. LOS ORÍGENES DE LA RESTRICCIÓN DEL DERECHO DE VOTO EN NUEVA CALEDONIA

La restricción del derecho de voto en Nueva Caledonia es producto de una larga evolución que está ligada a los cambios en el estatus de esta isla. El paso de la condición de colonia a la condición de territorio de ultra mar dejó consecuencias importantes, como por ejemplo el proceso de autodeterminación que comienza a inicios de los años ochenta. (A)

Es gracias al acuerdo Nouméa⁴² que tiene lugar el paso decisivo en la restricción del derecho de voto. En efecto, fue consagrada la soberanía compartida⁴³, algunas instituciones locales fueron creadas para llevar a cabo un cierto número de misiones importantes. Fue dentro del cuadro de la delimitación del derecho al voto que se decidió instaurar una ciudadanía neocaledonia con un acceso bien reglamentado. (B)

A- *De la autonomía local a la limitación del sufragio en Nueva Caledonia*

El derecho al voto, que es el objeto central de este estudio, forma parte importante de los derechos civiles y políticos⁴⁴. En Francia, y desgraciadamente, hasta la instauración de

40 Giquel J., "Préférence territoriale et démocratie" in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé, op.cit.*, pp. 379 et s.

41 Consejo Constitucional y Corte Europea de derechos humanos, Ver la segunda parte.

42 Acuerdo adoptado el 5 de mayo de 1998.

43 Sobre este tema ver : Moyrand A., "Théorie de la souveraineté partagée", in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, op. cit.*, pp. 29 et s. ; Ziller J., "Partager la souveraineté ici et ailleurs", in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, op.cit.*, pp. 447 et s.

44 Alland D., Rials S., "Droits civils et politiques", *Dictionnaire de la culture juridique*, 1649 p., 2003, pp. 536 et s.

la excepción neocaledonia, el ejercicio del sufragio dependía en parte del derecho civil⁴⁵, el cual establecía que para poder gozar de la capacidad de voto, era necesario simplemente ser francés⁴⁶. A partir de ahora, la nacionalidad neocaledonia⁴⁷ implica ciertas restricciones al sufragio universal únicamente sobre una parte del territorio de la República, rompiendo de esta forma los principios democráticos de igualdad y de indivisibilidad del territorio⁴⁸. De hecho, es necesario ser reconocido neocaledonio para poder estar autorizado a participar de las elecciones de la Asamblea de provincia y del Congreso de este archipiélago. Por el contrario, la ciudadanía europea, que permite el derecho al voto y el derecho a ser elegido en las elecciones municipales de los países miembros de la Unión Europea⁴⁹, no suprime derechos a la ciudadanía francesa, más bien agrega simplemente una capacidad suplementaria a los ciudadanos europeos. Dicho contraste pone en evidencia la regresión democrática que sobreviene producto de la última revisión constitucional.

Como derecho político, el voto significa que todo francés⁵⁰ disfruta plenamente su ciudadanía a partir del momento en que puede participar directa o indirectamente al ejercicio de la soberanía⁵¹. Es importante resaltar, que en nuestro país la puesta en práctica de los derechos políticos⁵², y particularmente el derecho al voto, ha sido más caótica que la instauración de los derechos civiles. Desde su origen, es decir, desde el período revolucionario, nos hemos interrogado sobre la naturaleza de los derechos políticos: “Están estos derechos anexionados al individuo o más bien corresponden al ejercicio de una función social?”⁵³. De hecho, sin querer ir más allá en la polémica, no estamos nosotros en proceso de dar nueva vida a este antiguo debate? Podríamos creer que el problema de la ciudadanía neocaledonia nos aleja de la idea

45 Artículo 22 del Código Civil.

46 Aquellos naturalizados franceses obtuvieron el derecho de voto gracias a la ley del 8 de diciembre de 1983.

47 Gohin O., “la citoyenneté dans l’outre-mer français”. *Revue d’administration publique*, n° 101, pp. 69 et s.

48 Ver con referencia a esta noción el estudio de Gründler T., “La république française, une et indivisible?”, *R.D.P.*, n°2, 2007, pp. 445 et s.

49 Párrafo primero del artículo 88-3 de la Constitución del 4 de octubre de 1958.

50 Párrafos 3 y 4 del artículo 3 de la Constitución del 4 de octubre de 1958:

“El sufragio puede ser directo o indirecto en las condiciones previstas por la Constitución: Él es siempre universal, igualitario y secreto.

Son electores, en las condiciones determinadas por la ley, todos los nacionales franceses mayores, de ambos sexos, que gocen de sus derechos civiles y políticos.”

51 Párrafo 1 del artículo 3 de la Constitución del 4 de octubre de 1958:

“La soberanía nacional pertenece al Pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía referéndum”.

52 Para profundizar en este tema ver: Denquin J.-M., *Les droits politiques*, Montchrestien, 1996, 215 p.

53 Alland D., Rials S., “Droits civils et politiques”, *op.cit.*, p 536.



del sufragio como derecho para colocarnos más bien bajo la idea del sufragio como capacidad, en donde el derecho de voto es principalmente una función social? Así pues, no es la paz civil, función social y finalidad política⁵⁴, la que sirve principalmente de argumento a la limitación del derecho de voto? En la especie, con el solo hecho de hacerse la pregunta tenemos la respuesta.

Sin embargo, el sufragio universal no se presenta como un absoluto, puesto que existen determinados límites jurídicos⁵⁵ variables, en el tiempo y en el espacio, admisibles a su ejercicio, siempre y cuando resulten razonables⁵⁶. Por tanto, las discriminaciones fundadas en razón del origen⁵⁷, la raza, el sexo⁵⁸ o bien la profesión⁵⁹ son prohibidas. Ahora bien, la congelación constitucional del acceso a la ciudadanía neocaledonia del 23 de febrero de 2007, que consagra el derecho de voto como un derecho hereditario, no establece claramente una discriminación basada en el origen, neocaledonio o no, del ciudadano francés. Una vez más, hacerse esta pregunta es igual a darse uno mismo la respuesta. Para agregar aún más a nuestro nublado paisaje, se hace necesario señalar que, puesto que fue escogida la vía de la revisión constitucional por parte del Congreso⁶⁰, vía legal pero no legítima en lo que respecta al caso en cuestión, el texto en discusión no pasó por las horcas caudinas del control *a priori* de la calle Montpensier⁶¹. Este último punto enfatiza la cruel ausencia de referéndum en este asunto, siendo el referéndum crucial y de un valor simbólico inestimable ya que nos referimos a de uno de los fundamentos de nuestra sociedad política⁶².

-
- 54 Gohin O., "Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie", *op.cit.*, p. 800.
- 55 Ver en este sentido la jurisprudencia del Consejo Constitucional y de la Corte Europea de Derechos Humanos. Décision du 18 de novembre de 1982, 82 -146 DC, Rec.66, RJC I-184.CEDH, 2 mars 1987, *Mme Mathieu- Mohin M. Clerfayt contre Belgique, série A, n° 113.*
- 56 Gohin O., "Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie", in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle Calédonie et en droit comparé, op.cit.*, p. 387.
- 57 Los esclavos estaban privados del derecho de votar, igualmente los indígenas, quienes estaban sometidos al código del indígena.
- 58 Puesto que se hizo necesario esperar hasta 1946 para que las francesas obtuvieran el derecho al voto que les había acordado el decreto del 21 de abril de 1944.
- 59 Los militares fueron privados del derecho de voto hasta 1945. Gohin O., "Le droit électoral des militaires de carrière", *Droit et défense*, n° 98/4, pp. 4-14.
- 60 Párrafo 3 del artículo 89 de la Constitución del 4 de octubre de 1958: "De esta forma, el proyecto de revisión no es presentado a referéndum si el presidente de la República decide someterlo al Parlamento convocado en Congreso, en este caso, el proyecto de revisión no es aprobado sino reúne una mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La oficina del Congreso es la de la Asamblea Nacional."
- 61 Calle donde se encuentra el Consejo Constitucional. Esta situación fue seguida de la declaración de incompetencia del Consejo Constitucional en esta materia. Declaración del 23 de marzo del 2003, 2003-469 DC.
- 62 Gohin O., "Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie", *op.cit.*, p. 389.

En caso de haber realizado el referéndum, la reforma, con todo y la evasión parcial del control del juez constitucional⁶³, tendría al menos una gran legitimidad.

Si es de conocimiento general, que el sufragio universal masculino fue instaurado en Francia en 1848⁶⁴, al mismo tiempo que la esclavitud fue abolida⁶⁵, resulta más adecuado sostener que esta situación no prevaleció realmente, solo en la metrópoli y aún con ciertos límites⁶⁶ en su puesta en práctica. De hecho, en las colonias francesas el código del indígena primaba aún, y no solamente en materia de derecho de voto⁶⁷. Este código va a someter el acceso al sufragio, al abandono de estatus tradicional y del estatus indígena. En consecuencia se hizo necesario esperar la supresión del código del indígena en 1946 para iniciar el desarrollo del derecho de voto en estos territorios. En ese mismo momento, la Nueva Caledonia pasaba de ser una colonia⁶⁸ a adquirir el estatus de territorio de ultra mar. Los “canaques” obtuvieron lenta y progresivamente la ciudadanía francesa y el derecho de voto. Si en 1945⁶⁹ una parte de los melanesios obtienen la ciudadanía francesa, y consecuentemente el derecho de voto, no es sino hasta 1957⁷⁰ que van finalmente a tener acceso a las urnas. No queda más que constatar, que si bien es cierto, la Nueva Caledonia llegó tardíamente a tener acceso al derecho al voto, no pasó lo mismo con el poder político que fue mucho más rápido en cuestionarlo. De hecho, el derecho al voto no tendrá más que una corta existencia, a pesar de que la metrópoli había tardado un siglo en reconocerle, el acuerdo Nouméa de 1998⁷¹ le cuestiona después de tener solamente medio siglo de existencia.

63 Decisión del 6 de noviembre de 1962, 62-20 DC, *Rec. 27, RJC* 1-11.

64 Decreto del 5 de marzo de 1848 del gobierno provisional de la Segunda República, confirmado por el artículo 24 de la Constitución Política del 4 de noviembre de 1848.

65 Decreto del 27 de abril de 1848 del gobierno provisional de la Segunda República, confirmado por el artículo 6 de la Constitución del 4 de noviembre de 1848 que abolió definitivamente la esclavitud en todo el territorio francés.

66 Ver las limitaciones al sufragio universal masculino después del año 1848: Heymann-Doat A., *Libertés publiques et droit de l'homme*, L.G.D.J., 6^{ème} édition, 305 p., 2000, pp. 39 et 40 ; Machelon J.-P., *La république contre les libertés*, F.N.S.P., 1976 ; Morange J., *Droits de l'homme et libertés publiques*, P.U.F., 2000 ; Rivero J., *Libertés Publiques*, P.U.F., 1997.

67 Ver Faberon J.-Y., “Droit constitutionnel local. Le projet de révision constitutionnel relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999”, *op.cit.*

68 Decreto del 25 de octubre de 1946.

69 Decreto del 22 de agosto de 1945.

70 Ley del 26 de julio de 1957.

71 Y por supuesto, la revisión constitucional del 20 de julio de 1998, ley constitucional del 20 de julio 1998, n° 98- 610.



El 12 de julio de 1983, comienza el proceso que encuentra su consolidación en la revisión constitucional del 23 de febrero de 2007⁷². En efecto, en esta fecha, el Ministro Georges Lemoine admite a través de una declaración política, durante la mesa redonda de Nainville-le-Roches, el principio de la independencia bajo el cuadro de la autodeterminación. Consecuentemente dos leyes serán adoptadas el 4 de agosto y el 6 de septiembre de 1984 que van a reconocer, en primer lugar, una cierta autonomía a la Nueva Caledonia para luego, aspecto que resulta de vital importancia, prever una consultación de la población en los cinco años que siguen. Así el estatuto del 23 de agosto de 1985⁷³ insta un régimen transitorio de autonomía y precisa que en los cinco años que siguen se realizará una consultación que tendrá como objeto: “la independencia en asociación con Francia”.

Vemos bien que la autodeterminación se puso en marcha a pesar de que la ley del 17 de julio de 1986, ley adoptada en un contexto de alternancia política obligada, entre la derecha y la izquierda, va a cuestionar el principio de la independencia/asociación, pero no la autodeterminación. Por este motivo, un referéndum local fue organizado el 13 de septiembre de 1987. A partir de ese momento, la cuestión de la delimitación del cuerpo electoral no ha dejado de ser un problema. Para responder a la pregunta formulada, ¿quiere usted que la Nueva Caledonia sea independiente o por el contrario quiere usted que continúe formando parte de Francia? Solamente podían pronunciarse, con el aval del Consejo Constitucional⁷⁴, los franceses domiciliados en Nueva Caledonia después de tres años. De esta forma los funcionarios de paso o las personas poco implicadas en la vida de la isla no debían tener peso en la balanza de una consultación tan importante para el futuro de la isla⁷⁵. En seguida de la respuesta masiva en favor del mantenimiento del “calliou” como parte del territorio de la República francesa por el 98% de los votos emitidos, la ley “Pons” es adoptada el 22 de enero de 1988 para ampliar aún más la autonomía del territorio, a pesar de la fuerte abstención de los independentistas, abstención que alcanza el 40% y que se explica por el hecho de que los independentistas rehúsan simplemente de participar de los comicios, ya que ellos representan una gran minoría de la población de la isla, por lo que no tenían ninguna oportunidad real de vencer en dichos comicios.

72 Garde F., “ Brèves observations sur la loi organique de 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie”, in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, op. cit., p. 249.

73 Tiré de la ley llamada Pisani.

74 Decisión del 2 de junio de 1987, n°87- 226 DC, Rec.34 RJC. I-309. Aril P., Gicquel J., *Pouvoirs*, n°43, pp. 215-216; Favoreu L., RDP, 1989, n°2, p. 399 ; Genovois B., *AJJC*, 1987, p. 603 ; Luchaire F., D., 1988, p. 259 ; Pavia M.-L., *RA*, 1988, p. 440.

75 Ver Faberon J.-Y., “Droit constitutionnel local. Le projet de révision constitutionnel relatif à la Polynésie française et à la Nouvelle Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999”, op.cit. Seconde partie.

Luego de todo este proceso, los independentistas optan por provocar una serie de disturbios graves: asesinato de cuatro policías militares, la toma de rehenes y la intervención armada que finalizó con la muerte de dos militares y de nueve kanaks en la gruta de Ouvéa. Es en estas difíciles condiciones, que las negociaciones sobre el futuro acuerdo de Matignon fueron abiertas. Este acuerdo va a prever la organización de un referéndum, esta vez de carácter nacional, que sometería a la voluntad del pueblo francés un nuevo equilibrio institucional local. El referéndum tuvo lugar el 6 de noviembre de 1988 y nuevamente el resultado fue positivo, de esta forma la ley fue aprobada y promulgada el 9 de noviembre de 1988. Este texto mantenía la Nueva Caledonia como territorio francés de ultra mar, categoría que ya había recibido en 1957⁷⁶, pero además, tenía por finalidad preparar la autodeterminación de la isla. De esta forma entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 1998 los interesados, habitantes de la isla, debían pronunciarse sobre si querían o no que el territorio neocaledonio perteneciera a Francia o bien que este fuera independiente⁷⁷. Este procedimiento es perfectamente conforme con el establecido en nuestra Carta magna, específicamente en su artículo 53⁷⁸. Este acuerdo permitía apaciguar las tensiones, que no eran pocas en esta época, dado que las tres fuerzas en presencia, a saber, el Estado, y las dos principales corrientes políticas de Nueva Caledonia⁷⁹, habían aceptado dicho texto.

El acuerdo Matignon⁸⁰ preveía una consultación para el transcurso del año 1988⁸¹, que debía pronunciarse sobre la autodeterminación en Nueva Caledonia. Con esta finalidad, la ley refrendaria definía el cuerpo electoral que participaría en esta consultación. Es la definición procurada a partir de esta consultación, que nunca tuvo lugar, la que sirve hoy de base incontornable a la delimitación de la ciudadanía neocaledonia. Es necesario poner en relieve que el referéndum constituía un buen medio para evitar el pronunciamiento jurisdiccional del Consejo Constitucional⁸². Serán entonces partícipes de esta elección:

76 Ver Supra.

77 Artículo 2 de la ley.

78 Artículo 53, párrafo 3:
"Ninguna cesión, ningún intercambio, ninguna adjudicación de territorio será posible sin el consentimiento de la población interesada".

79 Le F.L.N.K.S. Independentista, y la R.P.C.R. Autonomista.

80 Del 26 de junio de 1988.

81 Entre el primero de marzo y el 31 de diciembre de 1998.

82 Decisión del 6 de noviembre de 1962, 62-20 DC, Rec. 27, RJC1-11



"[...] los electores inscritos en las listas electorales del territorio a la fecha de esta consultación [6 de noviembre de 1988⁸³] y que tienen su domicilio después de la fecha del referéndum que ha permitido la aprobación de la presente ley".⁸⁴

Esta segunda restricción del cuerpo electoral neocaledonio, que va a servir de base para las futuras limitaciones y definiciones de la ciudadanía neocaledonia, concierne alrededor de 9000 personas⁸⁵ sobre los 112 000 votantes potenciales. Consecuentemente, cerca del 8%⁸⁶ del electorado neocaledonio va a encontrarse excluido del ejercicio del sufragio por la consultación inicialmente prevista para 1998⁸⁷.

Si la Nueva Caledonia, ha conocido ya dos restricciones al derecho de voto en su territorio, en el transcurso de los últimos años, este proceso está lejos de acabar, puesto que el poder político⁸⁸ fue aún más lejos al reconocer una verdadera ciudadanía neocaledonia a una parte de los habitantes del archipiélago.

B- La consagración constitucional de la ciudadanía Neocaledonia

A pesar de que el acuerdo Matignon había previsto organizar para 1998 una votación sobre la autodeterminación, el hecho es que para esta fecha una nueva negociación tripartita⁸⁹ fue abierta, después de haber regularizado un importante litigio minero⁹⁰, acuerdo crucial para el futuro económico de la isla. Sin duda era necesario lograr hacer una concesión a las fuerzas políticas de la isla, primero porque los independentistas estaban matemáticamente seguros de haber perdido la votación. De hecho, hoy día los independentistas no son más que una mayoría⁹¹

83 Nota del autor.

84 Artículo 2 de la ley referendaria del 9 de noviembre de 1988.

85 8868 habitantes de Nueva Caledonia según el Comité de los Derechos Humanos del Pacto de 1966.

86 7,67% para ser más precisos, según el Comité de los Derechos Humanos del Pacto de 1966.

87 Y finalmente pensado para el 2014 lo más cercano por el acuerdo Nouméa.

88 Sobre este punto, ver las contribuciones de las partes participantes: Christnacht A., Frogier P., Wamytan R., "Le droit au service de la politique" in Agniel G. Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, op. cit.*, pp. 61 et s.

89 Siempre entre el Estado, le F.L.N.K.S. Independentista, y la R.P.C.R. Autonomista.

90 Acuerdo Bercy del primero de febrero de 1998.

91 Los dos tercios aproximadamente.

en el seno de la población kanake, población que es ella misma minoritaria en la isla, ya que representa aproximadamente un 45% de la población total. De igual forma, los partidarios de que la Nueva Caledonia continuara formando parte de la República francesa estuvieron satisfechos con este acuerdo. Incluso, si ellos estaban seguros de la victoria, ellos no lo estaban de los efectos de este acontecimiento, que ciertamente no apaciguó las tensiones. Más que una victoria a la “Pyrrhus”, es decir, una victoria que cuesta tan cara que implica una gran pérdida al mismo tiempo, ellos prefirieron entonces, junto con las otras partes del acuerdo, dejar pasar un tiempo prudente, de aproximadamente 25 años, para resolver esta cuestión crucial que es la autodeterminación⁹².

El conjunto de esta negociación desemboca en la firma del acuerdo Nouméa el 5 de mayo de 1998⁹³. El acuerdo señala la identidad Kanak, establece los contornos de una autonomía reforzada cuyo ejemplo perfecto son las leyes de país⁹⁴, y reconoce una ciudadanía neocaldonia. Con sus primeros elementos, el acuerdo parecía satisfacer a quienes formaron parte de él. Gracias al hecho de que Francia siguió, y sigue aún, la tendencia de hacer acto de arrepentimiento de las “sombras” de la colonización⁹⁵, reconociendo al mismo tiempo sus aspectos positivos⁹⁶, los canaques ven reconocida su propia identidad al mismo tiempo en que su tierra adquiere una autonomía reforzada. El último elemento, que no puede sino llenar de gozo a quienes desean mantener la Nueva Caledonia como parte de Francia, es el haber dotado a la isla de un estatus más próximo a la descentralización política⁹⁷ que de la simple descentralización administrativa⁹⁸. Podemos decir entonces que las competencias que le han sido confiadas a la Nueva Caledonia tienen como objetivo permitirle gestionar lo mejor posible los particularismos locales⁹⁹, en vez de formar simplemente una mejor organización del Estado

92 Gohin O., “Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie”, *op.cit.*, p 389.

93 Faberon J.-Y., “L’accord de Nouméa du 21 avril 1998: La Nouvelle-Calédonie, pays à souveraineté partagée”, *Regards sur l’actualité*, mayo 1998, pp. 19 et s.

94 Faberon J.-Y., “La loi de pays”, in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, *op.cit.*, pp. 310 et s.

95 Preámbulo del acuerdo de Nouméa, específicamente los artículos 1al 3.

96 *Idem* artículo 2.

97 Ver sobre este tema las reflexiones de Faberon J.-Y., “La Nouvelle-Calédonie: vivre l’accord de Nouméa”, *Revue française d’administration publique*, n° 101, 2002, pp. 39-57.

98 Sobre la evolución de nuestro Estado unitario, ver: Gohin O., “L’apport de l’évolution institutionnel le l’outremer non départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998”, *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 12, 2002, pp. 113 et s ; Weber F., “L’ordre juridique français : de la centralisation à la souveraineté partagée”, in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé*, *op.cit.*, pp. 19 et s.

99 El ejemplo de las regiones autónomas de España nos da claridad sobre este punto.

en el plano local¹⁰⁰. Para poder poner en práctica este acuerdo, se hizo necesario revisar la Constitución y adoptar una ley orgánica.

La revisión de nuestra Carta magna siguió el procedimiento previsto en el párrafo 3 del artículo 89 de la Constitución. Fueron entonces los representantes de la Nación quienes se pronunciaron, y no el pueblo francés, a pesar de la importancia vital del acuerdo para los territorios franceses de ultra mar y más aún sobre el futuro reservado a los principios fundamentales de nuestra República. Hemos dicho ya todo lo que debe de meditarse a propósito de este tema¹⁰¹. El hecho es que el Congreso adoptó esta reforma por gran mayoría¹⁰². La ley constitucional¹⁰³ sacó a la Nueva Caledonia de la categoría de territorios de ultra mar, para hacer de ella una organización *sui generis* reglamentada por el Título XIII de la Constitución Política francesa¹⁰⁴. Es importante remarcar que hubo un fuerte debate para saber si era necesario crear un anexo¹⁰⁵ a la Constitución que se refiriera específicamente a la Nueva Caledonia¹⁰⁶ o más bien, simplemente introducir la reglamentación adecuada a esta materia, en el cuerpo mismo de la Constitución. Al final se decidió aprovechar la abrogación¹⁰⁷ del título XIII, para poder introducir las nuevas disposiciones. Este nuevo título comprende dos artículos. Si el texto adoptado es breve, es porque se encuentra atascado entre, de un lado el acuerdo de Nouméa, que es la fuente de todos los cambios que se dieron, y del otro lado la ley orgánica¹⁰⁸ que va a ser aprobada para poner en marcha todos los principios definidos. En definitiva, la revisión tuvo como finalidad el constitucionalizar los términos del acuerdo de Nouméa y así dar la unción constitucional a las derogaciones¹⁰⁹ previstas a otros principios contenidos en el seno de nuestra

100 ¡Que es más bien una forma de ilustrar la descentralización francesa tradicional representada por un martillo de mango más corto!

101 Ver Supra.

102 885 votantes, 858 votos emitidos, 827 favorables, 31 en contra, cuando 515 votos eran suficientes para llegar al límite de tres quintos de los votos emitidos.

103 Ley constitucional del 20 de julio de 1998, n° 98-610.

104 Ley constitucional del 20 de julio de 1998, n° 98-610.

105 Como se hizo con la Carta del medio ambiente, que fue anexada a la Constitución Política.

106 Solución que resultaba favorable a los ojos del presidente del Consejo Constitucional de la época de Robert Badinter.

107 Abrogación efectuada el 4 de agosto de 1995 por la ley constitucional del 4 de agosto de 1995, N° 95-880.

108 Ley orgánica que será acompañada de una ley ordinaria adoptada el mismo día y sumisa igualmente al control del Consejo Constitucional.

109 Viola A., "La révision constitutionnelle du 6 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie". *op.cit.*, pp. 429 et s.

Carta fundamental¹¹⁰. De hecho, sobre este punto, la persona que revisó el proyecto de ley, Mme Catherine Tasca, fue muy clara:

“[...] el acuerdo Nouméa es a la vez el cuadro de aplicación de la ley orgánica y el objetivo sobre el cual la ley orgánica debe ir orientada[...] las derogaciones a ciertos principios de valor constitucional que la ley orgánica pueda contener serán cubiertos expresamente por el texto del artículo 77 de la Constitución ”¹¹¹.

El primer artículo de este nuevo título de la Constitución, el artículo 76, dispone que el acuerdo de Nouméa¹¹² será sometido a la opinión de la población neocalledonia antes del 31 de diciembre de 1998: una consultación tal no estaba prevista en ninguna parte de nuestra Constitución política, a pesar de que su organización implica restricciones importantes al sufragio universal, de hecho el párrafo 3 del artículo 53¹¹³ de nuestra Carta fundamental, relativo a la consultación de la población interesada en toda cesión, cambio o adjudicación del territorio, no podía ser aplicada en la especie. La delimitación del cuerpo electoral se hace entonces siguiendo la delimitación establecida por la consultación prevista y realizada en 1998. Por tanto, no pueden participar:

“[...] los electores inscritos en las listas electorales del territorio a la fecha de ésta consultación [6 de noviembre de 1988¹¹⁴] y que tienen su domicilio después de la fecha del referéndum que ha permitido la aprobación de la presente ley”.¹¹⁵

De hecho, son necesarios al menos diez años de residencia en Nueva Caledonia después del 6 de noviembre de 1998 para poder pronunciarse sobre el destino de este archipiélago del Pacífico sur. La reducción del cuerpo electoral se explica por la voluntad de hacer partícipes solamente a las personas a las que les concierne plenamente el destino de la Nueva Caledonia, poco importa que los principios fundamentales sean dejados de lado¹¹⁶. En la práctica, el voto

110 Faberon J.-Y., “Nouvelle-Calédonie et Constitution : La révision constitutionnelle de 20 juillet 1998”, *op.cit.*, pp. 114 et 115.

111 *J.O.*, D.P., A.N., 12 juin 1998, p. 4982.

112 Sobre los problemas ligados al estatus de Nueva Caledonia ver Rossinyol G., “Les accords de Nouméa du 5 mai 1998: un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie”, *R.D.P.*, n° 2, 2000, pp. 445 et s.

113 “Ninguna cesión, ningún intercambio, ninguna adjudicación de territorio será posible sin el consentimiento de la población interesada”.

114 Nota del autor.

115 Artículo 2 de la ley referendaria del 9 de noviembre de 1988.

116 Principio de igualdad, discriminación en el acceso al trabajo.



por la autodeterminación tuvo lugar¹¹⁷ el 8 de noviembre 1998¹¹⁸. El porcentaje de participación fue importante, un 74%, del cual el 72% de los votos emitidos fueron “sí”. La vía del referéndum local fue escogida, no solamente para ofrecer a los pueblos neocaledonios, a los que les es reconocido el derecho de expresarse, la posibilidad de pronunciarse sobre el futuro de la isla, sino que también, una vez más, para provocar la incompetencia del Consejo Constitucional¹¹⁹. En consecuencia, el Consejo Constitucional no puede ejercer su control y censurar “el carácter excesivo de la reducción del cuerpo electoral”¹²⁰. Hemos expuesto ya las consecuencias prácticas de una restricción tal¹²¹.

El legislador constitucional precisó que una ley orgánica debe poner en práctica toda una serie de medidas “en respeto de las orientaciones definidas por este acuerdo”¹²². Este artículo, razón verdadera de la revisión constitucional, legitima las futuras medidas orgánicas que serán adoptadas en contradicción con los principios hasta aquí consagrados por el poder constituyente. Es aquí donde resurge la importancia de la definición del cuerpo electoral neocaledonio. En efecto, la ley orgánica del 19 de marzo de 1999 y la ley ordinaria de la misma fecha, fueron declaradas globalmente conformes a la Constitución por el Consejo Constitucional¹²³. Ellas establecen el reforzamiento de la autonomía de la Nueva Caledonia de manera lo suficientemente importante como para hablar hoy de soberanía compartida¹²⁴.

“Uno de los principios del acuerdo político es el reconocimiento de la ciudadanía de la Nueva Caledonia. Este reconocimiento traduce el destino elegido de la comunidad y lo organiza, al final del período de aplicación del acuerdo, en nacionalidad, de haber sido decidido de esta forma.

117 Referéndum previsto en el párrafo 1 del artículo 76 de la Constitución del 4 de octubre de 1958:

“Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 au *Journal Officiel de la République française*.”

118 Luchaire F., *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*, *op.cit.*, p. 5.

119 Artículo 60 de la Constitución del 4 de octubre de 1958 que delimita la competencia del Consejo Constitucional en materia de referéndum solamente en los casos de consultaciones nacionales. Además conforme a la jurisprudencia el Consejo Constitucional no podrá ejercer tal peritaje en un comicio nacional: decisión del 6 de noviembre de 1962, 62-20 DC, *Rec. 27, RJC I-11*.

120 Gohin O., “Le droit de vote en Nouvelle Calédonie”, *op.cit.*, p. 390.

121 Ver supra I, A.

122 Artículo 77 de la constitución del 4 de octubre 1958.

123 Decisión del 15 de marzo de 1999, n° 99- 409 DC, *Rec.63, RJC I- 811*. Y decisión n°99- 410 DC, *Rec 51, RJC I -812*.

124 Ver en este sentido el conjunto de estudios en: Angiel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé*, *op.cit.*

Para este período, la noción de ciudadanía establece las restricciones del cuerpo electoral para la elección de las instituciones del país y para la consultación final. Ella sirve además de referencia para la concretización de las disposiciones que serán puestas en marcha para preservar el empleo local¹²⁵.

Podemos subrayar el hecho de que la noción de ciudadanía neocaledonia, implica la existencia de un pueblo neocaledonio¹²⁶, al cual no se puede aplicar la jurisprudencia del Consejo Constitucional relativa al pueblo Corsa¹²⁷. Si hubo restricciones al derecho de voto, que fueron incluso reforzadas por la revisión constitucional del 23 de febrero de 2007, es porque el sufragio, tal y como él se presenta, no favorece a los independentistas. De hecho, estos últimos son minoritarios en el seno de la población neocaledonia, y resulta importante resaltar el hecho de que si encontramos la mayoría de los independentistas en el seno de los canaques, no todos los kanaks son independentistas¹²⁸. Lógicamente, éstos hacen un llamado al principio de libre determinación de los Pueblos:

“En virtud de estos principios y del principio de libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los territorios de ultra mar que manifiesten la voluntad de querer crear nuevas instituciones fundadas sobre el ideal común de libertad, de igualdad y de fraternidad y concebidas con vista a su evolución democrática”¹²⁹.

Por tanto, ellos se encuentran atados por el hecho de ser minoritarios, siendo que el fundamento de la democracia constitucional es la toma de decisiones por parte de la mayoría y en conformidad con el derecho. Teniendo un panorama amplio de todas las consecuencias de esta situación, los independentistas habían militado para que les afecten solamente aquellos votos emitidos por los kanaks. Ellos privaron, la mayoría de la población del derecho de voto, bajo el pretexto de que el colonizador¹³⁰ no debe pronunciarse sobre la descolonización¹³¹. Es aquí donde nos encontramos frente a una gran paradoja. Si el objetivo es de limitar el acceso

125 Punto 2 del acuerdo de Nouméa.

126 Faberon J.-Y., “Nouvelle-Calédonie et Constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998”, *op.cit.*, pp. 122.

127 Decisión del 9 de mayo de 1991, 91-290 DC, *Rec. 50, RJC I- 438*.

128 Ellos representan dos tercios de los kanaks.

129 Párrafo 2 del Preámbulo de la Constitución del 4 de octubre de 1958.

130 No obstante el hecho de que el conjunto de la población no canaque no es de origen europeo, es decir no forma parte de los colonizadores. Nos referimos específicamente a las poblaciones originarias de la Polinesia y aquellos provenientes de Wallis et Futuna.

131 Faberon J.-Y., “Nouvelle-Calédonie et Constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998”, *op.cit.*, pp. 122.

al voto para gestionar los asuntos de carácter local de la Nueva Caledonia, es la cuestión de la descolonización la que parece dirigir los debates en este punto. A pesar del descontento manifestado, una restricción de esta magnitud no puede ser acordada, ya que ella estaría en contra del primer artículo de nuestra Carta fundamental:

“Francia es una República indivisible, laica, democrática, y social. Ella asegura la igualdad frente a la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza, o religión. Ella respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada”¹³².

En consecuencia, incluso si el voto étnico no fue adoptado, situación que hubiese privado a la mayor parte de la población de su derecho fundamental al voto, estaba siempre decidido que el voto no sería universal¹³³. Así el derecho al voto fue subordinado a un tiempo de residencia en la isla de diez años, siendo que esta definición restrictiva del cuerpo electoral fue establecida por la consultación de aprobación del acuerdo de Nouméa, este acuerdo va a ampliar la restricción a los diferentes comicios provinciales propios del territorio¹³⁴. Es importante señalar dos de las paradojas que se presentan a raíz de lo expuesto. La primera es que la restricción del sufragio, hecha por el acuerdo Nouméa, deja sin derecho al voto a personas que hasta ahora habían tenido la posibilidad de ejercerlo en ocasión de la designación de los miembros del Congreso neocaledonio¹³⁵, puesto que la restricción prevista para 1988 no debía ser aplicada sino a los comicios de 1998¹³⁶. La segunda paradoja es que, si bien las elecciones nacionales están sujetas al principio del sufragio universal, las elecciones municipales, por el contrario podrían, a futuro, adoptar un cuerpo electoral limitado. De hecho, en el tanto y en el cuanto la organización comunal en vigor resida en el territorio de la República el sufragio debe de ser universal. Si por el contrario, le ha sido acordada una organización propia para su territorio, este tendrá otro estatus, lo que significa que solo los ciudadanos neocaledonios serán llamados a votar en las elecciones locales, mientras que en las elecciones nacionales, salvo las que conciernen al Senado, o bien las supranacionales, es decir, las elecciones europeas, es el conjunto de la población francesa la que será concernida. Lo más increíble de esta historia

132 Artículo 1 de la Constitución del 4 octubre de 1958.

133 Como se pudo hacer en ocasión del referéndum sobre la autodeterminación. Ley del 22 de diciembre de 1966 por la costa francesa de Somalis. Ley del 28 de diciembre de 1976 por el territorio francés de Afars y de Issas.

134 Elecciones de las asambleas de provincia y del Congreso neocaledonio.

135 El cual, en 1985 sustituyó al Consejo General del que fuera aún un territorio de ultra mar.

136 Faberon J.-Y., “Nouvelle-Calédonie et Constitution : La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998”, *op.cit.*, pp. 124.

es que para las elecciones del Senado¹³⁷, excluyendo los diputados, únicos elegidos por los ciudadanos neocaledonios, son los consejeros municipales y miembros de la Asamblea de provincia quienes designarán los representantes de la Nación para este territorio.

II- EL ESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE SANGRE EN EL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA

Las críticas que se pueden hacer a la nueva restricción del cuerpo electoral neocaledonio, no tendrían gran interés si la Nueva Caledonia no hubiese sido dotada de importantes capacidades de decisión¹³⁸ que provienen, indirectamente, de la competencia exclusiva de los ciudadanos neocaledonios.

Para llegar a establecer la limitación actual al cuerpo electoral neocaledonio y consecuentemente a la instauración del derecho de sangre en el territorio, fue indispensable que, en el transcurso de estos últimos años, el poder estatal¹³⁹ dejara de lado un cierto número de obstáculos de contra- poder, sean de naturaleza política, o bien de naturaleza jurisdiccional.

A- *Los desafíos de la definición de la ciudadanía neocaledonia*

Los desafíos de la definición de la ciudadanía neocaledonia están ilustrados en el punto 5 del preámbulo del acuerdo de Nouméa:

“El dividir las competencias entre el Estado y la Nueva Caledonia, significa compartir la soberanía. Esta división será puesta en marcha de forma progresiva. Algunas competencias serán transferidas a partir del momento en que sea efectiva la nueva organización. Otras competencias lo serán según un calendario definido, susceptible de modificaciones de parte del Congreso, según el principio de auto-organización. Las competencias transferidas no podrán volver al Estado, lo cual será traducido como principio de irreversibilidad de esta organización”¹⁴⁰

137 Artículo L.O. 438.1 del código electoral.

138 Portet P., “Le Nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie”, R.R.J., 1999, pp. 929 et s.

139 El poder del estado puede ser definido como la confusión de competencias estatales en beneficio de una fuerza social única: los gobernantes. Para profundizar sobre este tema ver la introducción de mi tesis: Gassiot O., *Du Conseil constitutionnel comme contre-pouvoir juridictionnel sous la V^{ème} République*, op.cit.

140 Párrafo 8 del punto 5 del preámbulo del acuerdo de Nouméa.

Esta posición adoptada por todas las tres partes que intervinieron en el convenio, fue confirmada por el legislador constitucional:

“Luego de la aprobación del acuerdo tomado en razón de la consultación prevista por el artículo 76, y de la ley orgánica adoptada, una vez que tuvo lugar la aprobación de la Asamblea deliberante de la Nueva Caledonia, y con el objetivo de asegurar la evolución de este territorio en respeto de las orientaciones definidas por este acuerdo y según las modalidades necesarias de su puesta en práctica¹⁴¹ se determina lo siguiente:

Las competencias del Estado, que serán transferidas de forma definitiva a las instituciones de la Nueva Caledonia, la evolución y las modalidades de transferencia, así como la repartición de las tareas resultantes de esta transferencia¹⁴²;

Las reglas de organización y de funcionamiento de las instituciones de la Nueva Caledonia y las condiciones en las que ciertas categorías de actos de la Asamblea deliberante, podrán ser sometidas, antes de su publicación, al control del Consejo Constitucional¹⁴³”.

La combinación de estos dos textos ilustra perfectamente el concepto de soberanía compartida¹⁴⁴ tal y como ha sido definida por las partes del convenio¹⁴⁵. Por primera vez, el legislador nacional pierde irreversiblemente¹⁴⁶ competencias que eran parte de sus funciones tradicionales¹⁴⁷. En este punto hay que señalar que las autoridades estatales¹⁴⁸ estaban perfectamente lúcidas sobre las consecuencias de sus actos:

“[...] Otorgando a la transferencia de competencias consentidas al territorio un carácter irreversible, y al mismo tiempo instituyendo las leyes de país, el acuerdo Nouméa atenta incontestablemente contra el principio de indivisibilidad

141 Párrafo primero del artículo 77 de la Constitución del 4 de octubre de 1958.

142 Párrafo segundo del artículo 77 de la Constitución del 4 de octubre de 1958.

143 Párrafo primero del artículo 77 de la Constitución del 4 de octubre de 1958.

144 Haquet A., “La (re)définition du principe de souveraineté”, *Pouvoirs*, n°94, 2000, pp. 141 et s.

145 Para profundizar sobre las consecuencias de la introducción de las leyes de país (leyes adoptadas por el Congreso neocaledonio) en el seno de nuestro ordenamiento jurídico: Gohin O., “Les lois du pays: contribution au désordre normatif français”, *R.D.P.*, 1 de enero 2006, n°1, pp. 85 et s.

146 A menos que el legislador constitucional no decida otra cosa, teniendo en cuenta que el legislador orgánico está atado de pies y manos en lo que respecta a este punto, por parte de los dos artículos. De hecho el Consejo Constitucional podrá censurarlo con toda seguridad.

147 Brard Y., “Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : Les « Lois de pays » (De la spécialité législative au partage du pouvoir législatif)”, *Les petites affiches*, 6 juin 2001, n°112, pp. 4 et s.

148 En la misma línea de pensamiento de la señora Catherine Tasca, presidente de la comisión de leyes de la Asamblea Nacional.

de la República. Este principio, que en sentido estricto del derecho, corresponde a la indivisibilidad de la soberanía del Estado, supone un legislador único, que determina los asuntos en los que las autoridades locales pueden intervenir, pudiendo llamarlas a cuentas en todo momento”¹⁴⁹.

Así lo que pierde el Estado metropolitano¹⁵⁰, lo gana la colectividad periférica¹⁵¹. Igualmente será la Nueva Caledonia la responsable de asegurar la evolución de sus competencias, puesto que será el Congreso neocaledonio quien decidirá su calendario de transferencia definitiva de competencias¹⁵². No podríamos encontrar un mejor ejemplo de lo que significa una soberanía compartida¹⁵³ y consecuentemente valorar el peso del Congreso neocaledonio señalando al mismo tiempo la importancia de la definición del cuerpo electoral que le concierne. En contradicción con el artículo 34¹⁵⁴ de nuestra Carta fundamental¹⁵⁵, una vez que el Congreso neocaledonio obtuvo las competencias que pertenecen normalmente al legislador nacional, este se convierte en legislador:

“[...] Se trata de reconocer a ciertas deliberaciones una importancia particular y al ser calificadas por el acuerdo Nouméa de “leyes de pays” se les otorga un estatus igual a las leyes que han sido votadas por el parlamento. [...] es una manera de traducir la idea esencial de la soberanía compartida que es una de las bases del acuerdo Nouméa”¹⁵⁶”

Por primera vez en nuestro país, el monopolio legislativo del Estado fue roto¹⁵⁷ en favor de una colectividad periférica y particularmente en favor de su órgano representativo:

149 J.O., D.P., A.N., 12 de junio de 1998 p. 4958.

150 Sobre los impactos, en nuestro ordenamiento jurídico, de la introducción de las llamadas leyes de país ver: Fraisse R., “L’hiérarchie des normes applicable en Nouvelle-Calédonie”, R.F.D.A., n°16, enero /febrero 2000, pp. 77 et s.

151 Sobre los problemas de las instituciones neocaledonias ver : Faberon J.-Y., “Nouvelle-Calédonie: les difficultés d’un gouvernement constitué à la représentation proportionnelle”, A.J.D.A., février 2002, pp. 113 et s.

152 Párrafo 2 del punto 3 del acuerdo de Nouméa.

153 Y., “Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : Les « Lois des pays » (De la spécialité législative au partage du pouvoir législatif)”, *op. cit.*, pp. 8 et s.

154 En este sentido ver: Marliac- Négrier C., “Du particularisme législatif. À propos de la nouvelle catégorie juridique des lois de pays en Nouvelle-Calédonie”, *Revue juridique et politique des États francophones*, 2003, Vol. 57, pp. 173-211.

155 Párrafo 1 del artículo 34 de la Constitución del 4 de octubre 1958: “La ley es votada en el Parlamento”.

156 Mme Elizabeth Guigou, J.O., D.P., S., 1 juillet 1998, p. 3632.

157 Brard Y., “Nouvelle-Calédonie et Polynésie française : Les « Lois des pays » (De la spécialité législative au partage du pouvoir législatif)”, *op. cit.*, pp. 4 et s.



el Congreso neocaledonio. Estas normas, de un nuevo género, son calificadas de “leyes de pays”¹⁵⁸ por parte del acuerdo Nouméa¹⁵⁹. Esta evolución-revolución, traduce la voluntad de dar a la Nueva Caledonia el máximo de posibilidades de administrarse libremente dentro del marco de la República, dándole, al mismo tiempo, la oportunidad de adquirir la experiencia necesaria para administrar los asuntos de carácter público, y si era el caso, la independencia estaba asegurada como próximo paso, luego de la consultación prevista por los textos, a saber, el acuerdo Nouméa¹⁶⁰ y la ley orgánica¹⁶¹.

Para ir aún más lejos, en el reconocimiento de las leyes de pays, así como en las leyes nacionales, estas no dependen de la jurisdicción contencioso administrativa, contrario a la tradición existente para los textos de las colectividades territoriales, sean o no de ultra mar¹⁶², sino que dependen del Consejo Constitucional¹⁶³. Una vez más no podemos hacer otra cosa que constatar el cambio de lógica del legislador constituyente y orgánico en sus relaciones con la Nueva Caledonia. Estas relaciones hacen de este territorio más que una simple colectividad administrativa, una colectividad política¹⁶⁴. Para tratar de ser suficientemente precisos sobre este punto, se hace necesario enfatizar que la lógica, que parece ser de inspiración federal¹⁶⁵, puede ser atenuada por el hecho de que el juez administrativo¹⁶⁶ es competente para conocer los recursos relacionados con leyes de pays que estén fuera de las materias que normalmente le competen¹⁶⁷.

158 Para un estudio exhaustivo sobre este tema ver: Bausinger-Garnier L., *La loi de pays en Nouvelle-Calédonie- véritable norme législative à caractère régional*, 192 p., 2001, L’Harmattan.

159 Punto 2.1.3 del acuerdo Nouméa.

160 Punto 5 del acuerdo Nouméa.

161 Artículo 216 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

162 Este es aún el caso de la Polinesia francesa.

163 Párrafo 3 del artículo 77 de la Constitución del 4 de octubre de 1958.

164 Rousseau D., *Droit de Contentieux Constitutionnel*, 536 p., Montchrestien, 2006, p. 261.

165 Rousseau D., *Droit de Contentieux Constitutionnel*, *op cit.*, p. 261.

166 Sobre el role del juez administrativo en esta materia ver: Dugrip G., *Contentieux constitutionnel français*, 758p., P.U.F., 2006, pp. 338 y 339.

167 Materias definidas por el artículo 99 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

Así, la constitución establece el control¹⁶⁸ de constitucionalidad de las leyes de país¹⁶⁹, es la ley orgánica¹⁷⁰ la que ha delimitado el cuadro de intervención de la jurisdicción constitucional. Ella precisa¹⁷¹, que las leyes de país son deliberaciones, a través de las cuales, el Congreso adopta disposiciones sobre materias definidas por ella¹⁷². Para presentar recurso al Consejo Constitucional¹⁷³, las leyes de país deben haber sido sometidas a una nueva deliberación por parte del Congreso¹⁷⁴. Solo ciertas autoridades están autorizadas a hacer uso del derecho de consultar *a priori*, en un plazo de diez días, la Alta jurisdicción constitucional: el Alto Comisario, el Gobierno, el Presidente del Congreso, el Presidente de una Asamblea de provincia o bien 18 miembros del Congreso¹⁷⁵. En consecuencia, solo las autoridades del Estado y las autoridades de la Nueva Caledonia están legitimadas para asegurar que el Congreso neocaledonio respete las reglas, al menos aquellas a las que no hemos hecho objeto de excepción al juego democrático en provecho del Congreso. Así las autoridades neocaledonias concernidas son designadas por el cuerpo electoral restringido previsto, lo cual deja claro que los habitantes de Nueva Caledonia que no formaron parte del cuerpo electoral, no podrán, ni siquiera de forma indirecta, pedir al Consejo Constitucional que se pronuncie respecto de los actos que les interesan, es decir los actos que implican actividades esenciales de la isla¹⁷⁶. Podemos ver con claridad las consecuencias nefastas de la restricción del cuerpo electoral. Una parte importante de la población neocaledonia, no puede defender, ni siquiera indirectamente, las reglas constitucionales vigentes en la República, porque ni el gobierno ni el alto comisario proceden de elección popular. En general, sólo aquellos que pudieron participar en la designación de sus representantes locales tienen la posibilidad, evidentemente indirecta, de señalar las inconstitucionalidades de las leyes de país. Hay que señalar, una vez más, que lo que importa no es la práctica real del procedimiento, ya

168 Sobre este punto ver: Roux A., "Le contrôle du Conseil Constitutionnel" in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé, op.cit.*, pp. 339 et s.

169 Artículo 77 de la Constitución del 4 de octubre.

170 Artículos del 104 al 107 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

171 Párrafo 1 del artículo 99 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

172 Párrafo 2 del artículo 99 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

173 Para una descripción precisa del proceso ver: Drago G., *Contentieux constitutionnel français*, 758 p., P.U.F. 2006, pp. 338 y 339

174 Artículo 103 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

175 Artículo 104 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

176 Artículo 99 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.



que el Consejo Constitucional se pronunció solamente dos veces¹⁷⁷ sobre las leyes de país¹⁷⁸, sino que lo que importa es más bien la espera del pronunciamiento respecto del principio de igualdad para los habitantes de un mismo territorio. Por tanto, entre más tomamos conciencia de las competencias exclusivas¹⁷⁹ reconocidas al Congreso neocaledonio, más evidente es la injusticia que implica la delimitación del cuerpo electoral.

Algunas de estas competencias, forman parte de las funciones del legislador establecidas en el artículo 34 de la Constitución Política. Así, reglas referidas a los impuestos, tasas de toda naturaleza, reglas concernientes al Estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones, las reglas concernientes a los principios fundamentales, al régimen de propiedad de los derechos reales, y de las obligaciones civiles y comerciales. Además el Congreso neocaledonio es también competente para conocer las reglas relativas al acceso al empleo¹⁸⁰, así como aquellas relativas al trabajo de los extranjeros¹⁸¹.

Para hacerlo aún más simbólico, el Congreso neocaledonio, es el encargado de fijar formalmente¹⁸² el contenido y la fecha de la transferencia de sus nuevas competencias¹⁸³. Por tanto, será la autoridad principal de la Nueva Caledonia, la que decidirá no solamente el contenido de sus competencias, sino también la evolución de la transferencia. De la misma forma, el Congreso podrá adoptar solamente leyes de país relativas al estatus costumbrista¹⁸⁴ comprendidas las modalidades de designación del Senado costumbrista y de los consejos costumbristas. Él podrá solo escoger los signos identitarios¹⁸⁵ y el nombre de la Nueva Caledonia. Desde el punto

177 La primera vez él hizo un análisis exhaustivo del procedimiento: decisión del 27 de enero del 2000, 2000-1 LP, Rec. 53. La segunda vez el estudio del Consejo Constitucional fue solicitado pero este rechazó el recurso, ya que el número de firmas era inferior a lo preescrito: decisión del 5 de abril del 2006, 2006-2 LP.

178 En lo que respecta a la primera decisión ver: Luchaire F., "Le Conseil constitutionnel devant la loi du pays en Nouvelle-Calédonie : commentaire de la décision du 27 janvier 2000 ", *R.D.P.*, n°2, 2000, pp. 553 et s. Para la segunda ver : Schoettl J.-É., "Recevabilité d'une loi de pays de Nouvelle-Calédonie devant le Conseil constitutionnel", *Les petites affiches*, 26 avril 2006, n° 83, pp. 19 et s.

179 Artículo 99 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

180 Beustes A., "L'évolution du droit au travail en Nouvelle-Calédonie", in Agniel G. Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé, op.cit.*, pp. 128 et s.

181 Artículo 20 y s, de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

182 Luchaire F., *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie, op.cit.*, pp. 39 et s.

183 Artículo 26 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

184 Sobre este tema ver: Agniel G., "Le statut civil coutumier", in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé, op.cit.*, pp. 128 et s.

185 Bandera, himno.

de vista económico, es el Congreso, quien, por medio de las leyes de país, puede reglamentar la repartición entre las provincias de las dotaciones de funcionamiento y de equipamiento que pueden administrar el derecho de dominio y las reglas concernientes a los hidrocarburos, el níquel, el cromo y el cobalto, lo cual nos ayuda a darnos una idea más clara de la importancia del Congreso para este archipiélago. Podemos constatar, una vez más, la importancia material de las capacidades reconocidas al Congreso neocaledonio. El atentado a la igualdad frente al sufragio, es aún más flagrante. Lo peor falta por venir, sobre todo por las implicaciones que todo esto tendrá sobre el acceso al trabajo.

En efecto, en esta materia, el acuerdo Nouméa está en desacuerdo con nuestros tres textos fundamentales:

“- Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Ella asegura la igualdad frente a la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o de religión”¹⁸⁶

- Siendo todos los ciudadanos iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos”¹⁸⁷.

Cada uno tiene el deber de trabajar y el derecho de obtener un empleo. - - Nadie puede ser perjudicado, ni en su trabajo ni en su ocupación, en razón de sus orígenes, opiniones o creencias”¹⁸⁸.

El acuerdo Nouméa toma su distancia con los principios fundamentales:

“La Nueva Caledonia pondrá en práctica, en coordinación con el Estado, las medidas destinadas a ofrecer garantías particulares para asegurar el derecho al empleo de sus habitantes. La reglamentación sobre la entrada de personas no establecidas en Nueva Caledonia será reforzada. En lo referente a las profesiones independientes, el derecho de establecimiento podrá restringirse para las personas no establecidas en Nueva Caledonia. Para los asalariados del sector privado y para la función pública territorial, una reglamentación local será definida para privilegiar el acceso al empleo a los habitantes de la isla”¹⁸⁹.

186 Artículo 1 de la Constitución del 4 de octubre 1958.

187 Artículo 6 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. 27 octubre 1789.

188 Párrafo 5 del preámbulo de la constitución del 27 de octubre de 1946.

189 Punto 3.1.1.

De hecho, ahora resulta claro que el Congreso neocaledonio ha sido dotado de competencias relativas al derecho del trabajo y a la libre circulación de personas. Y sobre todo, resulta flagrante el hecho de que el Congreso recibió ciertas capacidades que van en contradicción con nuestros principios relativos al derecho de trabajo y a la libre circulación de personas. Así la vía constitucional se justifica como medio para dejar de lado los preceptos fundamentales. Igualmente es necesario enfatizar que estas aptitudes han sido delegadas de manera relativamente vaga¹⁹⁰. No hay más que ver, la minuciosa definición del cuerpo electoral para convencerse. Vemos entonces, los desafíos relativos a la definición estricta del cuerpo electoral: limitar la gestión de los asuntos locales, entiéndase los asuntos neocaledonios, que corresponden a la definición restrictiva dada por el poder constituyente. Además el legislador metropolitano, precisión que resulta útil puesto que hemos reconocido la existencia de un legislador neocaledonio, no podrá luego, venir a corregir los abusos, puesto que esas funciones no pertenecen más a su competencia sino más bien a la del juez o a la del legislador constitucional.

B- La consagración constitucional de la herencia de la ciudadanía neocaledonia

La revisión constitucional del 23 de febrero del 2007¹⁹¹ es la consecuencia de un proceso que tomó muchos años y que ha provocado, paso a paso, el fortalecimiento de la restricción del acceso al sufragio para las elecciones locales. Hay que precisar que, por el momento, están excluidas del sufragio restringido las elecciones municipales. En efecto, estas últimas se fundan sobre el régimen general de las elecciones municipales de tal forma que la comunidad de la Nueva Caledonia no conoce una organización propia en este sentido¹⁹². Por el contrario, si un día, le es atribuido un estatus específico, no queda duda de que las modalidades de restricción del sufragio le serán extendidas. De hecho, solo las elecciones a las Asambleas de provincia¹⁹³ y al Congreso neocaledonio se ven afectadas por las restricciones y por su evolución. Hay que precisar que los miembros del Congreso son elegidos sobre las mismas listas que los miembros

190 Faberon J.-Y., "Nouvelle-Calédonie et Constitution : La révision constitutionnelle du 20 de juillet 1998", *op.cit.*, pp. 125et s.

191 *Idem.*

192 Ver: Faberon J.-Y., "Droit constitutionnel local. Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999", *op.cit.*

193 Existen tres provincias en Nueva Caledonia: La provincia del Norte, la provincia del sur, y la provincia de las islas Loyauté.

de la Asamblea de provincia¹⁹⁴. En consecuencia, los miembros del Congreso también hacen parte de las Asambleas de provincia.

El primer paso a la restricción que conocemos actualmente es aquel del legislador orgánico cuando adoptó, conforme a la voluntad del legislador constitucional¹⁹⁵, las primeras medidas de limitación del cuerpo electoral neocaledonio¹⁹⁶. Por tanto, la ley orgánica reconoce la ciudadanía neocaledonia y hace comulgar este reconocimiento con las condiciones de acceso al sufragio por las elecciones provinciales y las elecciones al Congreso neocaledonio:

“Se ha instituido una ciudadanía neocaledonia de la que se benefician las personas de nacionalidad francesa que cumplan las condiciones fijadas en el artículo 188”¹⁹⁷.

Consecuentemente, abordar el problema de la restricción al sufragio universal, es abordar el problema de la ciudadanía neocaledonia. Toda ambigüedad en la situación neocaledonia, reposa sobre el hecho de haber consagrado una soberanía compartida y una ciudadanía neocaledonia en un territorio no independiente para facilitar un proceso de descolonización. Por tanto, y esto ya lo hemos señalado, los independentistas no son la mayoría, sin embargo el sistema adoptado y su evolución, que dejan a la vista aún más restricciones, no tienen en cuenta otra cosa que la hipótesis de la independencia. No se tomó otro camino que el de legitimar la partida de la República francesa de este archipiélago, mismo si este camino va en contra de la voluntad de la mayoría de sus habitantes¹⁹⁸. Así la ley orgánica consagra y define la ciudadanía neocaledonia:

*“I- El Congreso y las Asambleas de provincia son elegidas por un cuerpo electoral compuesto de electores que satisfagan una de las condiciones siguientes:
a-Cumplir con las condiciones para estar inscritos en las listas electorales de la Nueva Caledonia establecidas con vista en la consultación del 8 de noviembre de 1998;*

194 Artículos 62, 185 y 192 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

195 Párrafo 4 del artículo 77 de la Constitución Política.

196 Artículo 188 de la ley orgánica del 19 de marzo 1999.

197 Artículo 4 de la ley orgánica del 19 de marzo 1999.

198 Lo que confirma las modalidades previstas por los comicios relativos a la autodeterminación. Ver en este sentido: Gohin O., “Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie”, *op.cit.*, pp. 390 et 391.



b- *Estar inscritos sobre la lista anexa y tener domicilio después de diez años en Nueva Caledonia a la fecha de la elección al Congreso y a las asambleas de provincia;*

c- *Tener la mayoría de edad después del 31 de octubre de 1998 y poder justificar diez años de domicilio en Nueva Caledonia en 1998, sea porque alguno de sus padres, cumple las condiciones para ser elector a los comicios del 8 de noviembre, sea porque alguno de sus padres, está inscrito en la lista anexa y puede justificar diez años de domicilio en Nueva Caledonia a la fecha de la elección.*

II- *Los períodos de tiempo vividos fuera del territorio Neocaledonio, sea por cumplir el servicio nacional, sea para hacer estudios o recibir una formación o bien por razones familiares, profesionales o médicas, no interrumpen el plazo de condición del domicilio, siempre y cuando estas personas estuviesen anteriormente domiciliadas en territorio neocaledonio¹⁹⁹”.*

El cuerpo electoral neocaledonio, fue constituido a partir del fichero general de los electores inscritos en las listas electorales para todos los comicios, que son de carácter universal en Nueva Caledonia. Él constituye una lista electoral especial en el seno del fichero general. Esta lista electoral especial está compuesta, en primer lugar, de los neocaledonios que cumplen con las condiciones antes descritas, ya sea haber sido apto a participar en la consultación del 8 de noviembre de 1998 por haber justificado al menos diez años de domicilio en la Nueva Caledonia a la fecha de la consultación²⁰⁰. Así, son inscritos en la lista anexa, los otros neocaledonios susceptibles de participar en las votaciones. En primer lugar serán inscritos aquellos que ejercen la actividad de mineros al 31 de octubre de 1998 y que puedan justificar ciertas condiciones. Tener en 1998 diez años de domicilio en Nueva Caledonia, o bien tener al menos uno de sus padres como elector según las condiciones mencionadas, es decir tener al menos diez años de residencia en Nueva Caledonia al 8 de noviembre de 1998. O bien, justificar diez años de residencia a la fecha de la elección local en el caso en el que uno de sus padres esté inscrito en la lista anexa por no haber cumplido las condiciones indicadas²⁰¹. Hay que mencionar además, para ser claros sobre este aspecto, que el legislador orgánico acordó ciertas derogaciones legítimas a las interrupciones de un período del tiempo de residencia permanente en Nueva Caledonia²⁰².

199 Artículo 188 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

200 Artículo 188 I a de la ley orgánica del 19 de marzo 1999.

201 Artículo 188 I c de la ley orgánica de 19 de marzo de 1999.

202 Artículo 188 II de la ley orgánica de 19 de marzo de 1999.

Por el contrario, una parte del texto ha presentado muchos problemas. En efecto, la ley orgánica precisa que los electores que figuran sobre la lista anexa y que residen en Nueva Caledonia desde hace al menos diez años, contados a partir de la fecha de las elecciones del Congreso o de la elección de las Asambleas de provincia, pueden participar de las elecciones²⁰³. De esta forma resulta, aunque de forma implícita, que la lista de electores debe ser revisada en razón de las categorías que venimos de describir. Así, una comisión administrativa especial es competente para llevar a cabo este oficio²⁰⁴ al interior de cada oficina de voto²⁰⁵. Las cosas parecen claras en este punto: el cuerpo electoral neocaledonio es entonces variable. En consecuencia, si la ciudadanía neocaledonia puede ser transmitida por la consanguinidad²⁰⁶, puesto que si una persona tiene a sus padres que son neocaledonios, esta persona tendrá la posibilidad de votar²⁰⁷. La ciudadanía puede ser también transmitida por el derecho de suelo, luego de haber pasado diez años de residencia sobre el territorio, en el tanto se tenga primero la nacionalidad francesa²⁰⁸. Por tanto, todo comenzó cuando los miembros del F.L.N.K.S.²⁰⁹ quisieron modificar esta posición para favorecer el congelamiento del electorado e impedir que los nuevos franceses, nacidos fuera de la Nueva Caledonia, puedan acceder a los comicios locales.

El Consejo Constitucional²¹⁰, consultado obligatoriamente para efectos de la ley orgánica²¹¹ e igualmente consultado por la ley ordinaria adoptada el mismo día, tuvo que pronunciarse sobre este tema, escogiendo una interpretación en “desliz”²¹². De esta forma, se lograba ya sea permitir la evolución del cuerpo electoral del territorio “por vía externa”, o bien detener el congelamiento del electorado y no permitir otra cosa que las evoluciones internas

203 Artículo 188 I b de la ley orgánica de 19 de marzo de 1999.

204 Artículo 189 II de la ley orgánica de 19 de marzo de 1999.

205 Ver la totalidad del artículo 189 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999, para tener una descripción completa de la formación y de la actividad de esta Comisión.

206 Artículo 188 I c de la ley orgánica de 19 de marzo de 1999.

207 Respetando las condiciones previstas por el artículo 188 I b de la ley orgánica de 19 de marzo de 1999.

208 Artículo 188 I b de la ley orgánica de 19 de marzo de 1999.

209 Frente de liberación nacional kanaks y socialista.

210 Shoettl J.-É., *A.J.D.A.*, 20 avril 1999, pp. 324 et s.

211 Artículo 61 de la Constitución del 4 de octubre 1958.

212 Gohin O., “Quand la République marche sur le tête. Le gel de l’électorat restreint en Nouvelle-Calédonie”, *op.cit.*, pp. 802 et s.



del cuerpo electoral de Nueva Caledonia. La alta jurisdicción constata²¹³, en principio, que la ley orgánica establece la lista anexa como la lista que indica los electores que pueden participar a las elecciones no provinciales²¹⁴. Además, la ley orgánica precisa²¹⁵, de igual forma, que el cuerpo electoral restringido, está compuesto de los electores inscritos en la lista anexa que estén domiciliados después de diez años en Nueva Caledonia²¹⁶. De todo esto podemos concluir que todo francés, sin importar la fecha en que se instaló en territorio neocaledonio, incluso si la fecha es posterior a 1998, puede adquirir la ciudadanía neocaledonia, siempre y cuando pueda justificar al menos diez años de residencia en Nueva Caledonia. En consecuencia, el juez constitucional consagra una interpretación en “deliz” del acceso a la ciudadanía neocaledonia, la única que parece estar conforme con los textos²¹⁷ y con la voluntad de los actores de los textos en cuestión²¹⁸. El juez constitucional justifica su razonamiento precisando que retener otra interpretación sería contrario a los principios fundamentales, y que nada justificaría una ampliación de dichos atentados en el seno mismo del acuerdo Nouméa²¹⁹ en la medida que éste precisa “que el cuerpo electoral para las elecciones a las Asambleas locales propias a la Nueva Caledonia será restringido a las personas establecidas en el territorio después de un cierto tiempo.”²²⁰

Los independentistas no son partidarios de esta interpretación, ellos prefieren, evidentemente, un cuerpo electoral reducido a los habitantes que justifiquen una residencia de diez años en 1998. De hecho, ellos tienen plena certeza de que el crecimiento demográfico, que de hecho les es favorable²²¹ va a tener un peso importante en las urnas locales²²². Con la decisión del Consejo Constitucional, ahora se hace necesario pedir una revisión constitucional

213 Considerando 30 de la decisión del 15 de marzo de 1999, n°99-410 DC, Rec. 51, RJC I-812.

214 Artículo 189 de la ley orgánica del 19 de marzo de 1999.

215 Idem.

216 Considerando 31 de la decisión del 15 de marzo de 1999, n°99-410 DC, Rec. 51, RJC I-812.

217 Gohin O., “Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie”, *op. cit.*, pp. 392 et s.

218 Gohin O., “Quand la République marche sur le tête. Le gel de l’électorat restreint en Nouvelle-Calédonie”, *op.cit.*, pp. 802 et s.

219 Considerando 32 de la decisión del 15 de marzo de 1999, n°99-410 DC, Rec. 51, RJC I-812.

220 Punto 5 del párrafo 7 del preámbulo del acuerdo de Nouméa.

221 Las tasas de natalidad (35% contra 18.7%), así como las tasas de fecundidad (150% contra 73%) son superiores entre los canaques respecto de las poblaciones “europeas”. A.N., doc. 972, séance del 9 de junio 1998.

222 Hay que señalar en este sentido la interrupción del censo de cada cinco años por razones étnicas en Nueva Caledonia y por petición del jefe de Estado. Censo que fue retomado en aplicación del decreto de Consejo de Estado el 5 de junio del 2003 y bajo aprobación de la C.N.I.L. en el marco del artículo 31 de la ley del 6 de enero de 1978.

para llevar a buen puerto su voluntad. En este sentido, el Parlamento francés había adoptado un proyecto de ley constitucional²²³ que tenía como objetivo completar el artículo 77 de nuestra Constitución Política a través del anexo de un párrafo:

*"[...] para la definición del cuerpo electoral a las asambleas de provincia y al Congreso de la Nueva Caledonia, la lista a la que se refiere el artículo 76 es la lista de personas no admitidas a participar a la consultación prevista por este artículo"*²²⁴.

De esta forma, para un primer decreto²²⁵, el jefe de Estado había decidido convocar al Congreso del Parlamento, para el 24 de enero de 2000, un nuevo decreto²²⁶ abroga el anterior, puesto que la mayoría necesaria no parece poder ser reunida a causa de la cohabitación y de la adopción de una reforma al Consejo Superior de la Magistratura previsto para los territorios de ultra mar²²⁷. Esta reforma, habría permitido, con algunos años de avance, congelar definitivamente el cuerpo electoral neocaledonio, visto que los diez años de residencia no habrían permitido ir de una lista a otra y así acceder a la ciudadanía neocaledonia.

Actualmente resulta imposible hacer valer ciertas normas internacionales sobre las normas constitucionales por parte de las jurisdicciones francesas²²⁸, la gran pregunta es: ¿qué decisión adoptarán las Cortes internacionales? El comité de derechos humanos de las Naciones Unidas²²⁹, no se ha pronunciado directamente sobre las restricciones al cuerpo electoral de las Asambleas de provincia o del Congreso neocaledonio. Sin embargo, se interesó en las restricciones de la consultación del 8 de noviembre de 1998 y en las consultaciones referidas al acceso a la plena soberanía que deben de intervenir entre el 2014 y el 2019²³⁰. En lo referente a las restricciones, este comité consideró que:

223 Luchaire F., "Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie" *op. cit.*, p.7.

224 Artículo 1 del proyecto de ley constitucional del 26 de mayo de 1999.

225 Decreto del 3 de noviembre de 1999.

226 Decreto 20 de enero del 2000.

227 Nueva Caledonia y la Polinesia.

228 Consejo de Estado, 30 de octubre de 1998, *Sarran, Levacher y otros*. Corte de Casación, 2 de junio 2000, *Mlle Fraisse*.

229 Establecida por el artículo 28 del Pacto Internacional relativo a los derechos civiles y políticos.

230 Ver en este sentido el reporte de la comisión de leyes del Senado, disponible a través de la página Web de la Alta asamblea.



“reposan sobre elementos objetivos de diferenciación entre los residentes, en su relación con la Nueva Caledonia [...] y que los criterios de definición del cuerpo electoral de las consultaciones de 1998 y de 2014 no son discriminatorios ya que reposan sobre motivos de diferenciación objetivos, razonables y compatibles con las disposiciones del Pacto”.

En lo referente al tiempo de residencia, necesario para adquirir el derecho de voto, este comité considera que los medios retenidos no son excesivos, en la medida en que ellos se inscriben en el cuadro de la naturaleza y del objeto de estos comicios, a saber, un proceso de autodeterminación que implica la participación de personas que tengan una afinidad importante con el territorio, ya que se trata de su futuro²³¹. En consecuencia, el comité estima que las limitaciones previstas por las consultaciones puntuales son conformes al Pacto²³² ratificado por Francia. Sin embargo, en lo referente al congelamiento del cuerpo electoral que nos concierne en este estudio, el comité no se pronunció en los aspectos relacionados al cuerpo electoral de las elecciones regulares de la democracia local neocaledonia²³³, por tratarse precisamente de las elecciones regulares y no de aquellas que fueron objeto de las consultaciones puntuales, único tema abordado por este comité. El contexto actual es muy diferente teniendo en cuenta que no estamos hablando ya de autodeterminación y asumiendo además que las restricciones de voto son más fuertes, puesto que el cuerpo electoral ha sido literalmente congelado y fundamentado en criterios hereditarios. ¿El comité se pronunciará ahora en este sentido? La pregunta queda planteada.

Más directamente, la Corte europea de derechos humanos ha tenido que concentrarse sobre la restricción del cuerpo electoral organizado antes de la revisión del 23 de febrero de 2007²³⁴, es decir, cuando era suficiente justificar diez años de residencia en el territorio para obtener la ciudadanía neocaledonia. La Corte fue consultada por el señor Py²³⁵, las disposiciones eran contrarias al artículo 3 del protocolo n°1 de la Convención²³⁶, según el cual los Estados parte se comprometen a: “organizar, a intervalos razonables, elecciones libres de voto secreto, en condiciones que permitan asegurar la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la

231 Comunicado al Comité de derechos humanos del 25 de junio de 1999.

232 Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos.

233 Una vez más, excluyendo de las elecciones municipales, puesto que ellas no serán exclusivas de la Nueva Caledonia

234 C.E.D.H. 11 de enero del 2005, *Py contra France*.

235 Entonces Maestro de conferencias en derecho privado en la Universidad de Nouméa.

236 Convención europea de salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

elección del cuerpo legislativo”. En un principio, la Corte parece dar la razón al señor Py reconociendo que las competencias del Congreso neocaledonio van a darle un rol determinante en el proceso legislativo. Sin embargo, después la Corte estimará que existen necesidades locales que justifican, conforme al artículo 56²³⁷ de la Convención²³⁸, las restricciones al derecho de voto en las elecciones de las Asambleas de provincia y del Congreso neocaledonio, puesto que “el estatus actual de la Nueva Caledonia corresponde a una fase transitoria antes de acceder a la plena soberanía y de inscribirse en un proceso de autodeterminación”²³⁹. La Corte decide y juzga entonces que “la historia y el estatus de la Nueva Caledonia son tales que pueden ser considerados como característicos de ciertas “necesidades locales” de naturaleza tal que permiten las restricciones hechas al derecho de voto de los querellantes”²⁴⁰.

Puesto que el contencioso estaba en trámite de resolución en la Corte europea de derechos humanos, y puesto que ésta última se pronunció en favor de las restricciones previstas, podemos decir que no existe más nada que sirva de obstáculo al poder del Estado²⁴¹ para ir aún más lejos en sus atentados contra nuestros principios fundamentales. En consecuencia, el 23 de febrero del año 2007, frente al movimiento independentista²⁴², para mantener la promesa del jefe de Estado²⁴³ y para aprovechar el hecho de que las revisiones constitucionales fueron adoptadas²⁴⁴, fue decidido congelar el electorado neocaledonio²⁴⁵. “El ciudadano francés, que haya establecido su residencia en esta colectividad territorial²⁴⁶ de ultra mar, o dentro de las provincias de la Nueva Caledonia, después del 8 de noviembre de 1998, no es y no será jamás, un elector de su Asamblea deliberante”²⁴⁷.

237 El párrafo 3 de este artículo estipula que en los territorios notificados por las partes, “las disposiciones de la Convención serán aplicadas teniendo en cuenta sus necesidades locales”.

238 Convención Europea de salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

239 C.E.D.H., 11 de enero del 2005, *Py, contra Francia*.

240 *Idem*.

241 Sobre la noción de poder del Estado ver nuestra referencia anterior, así como la introducción de mi Tesis doctoral: *Du Conseil constitutionnel comme contre-pouvoir juridictionnel sous la Vème République, op. cit.*

242 F.L.N.K.S.

243 En Nouméa el 24 de julio del 2003.

244 Aquellas relativas a la consagración constitucional de la prohibición de la pena de muerte y de la responsabilidad del jefe de Estado.

245 Ley constitucional del 23 de febrero del 2007, n° 2007-237.

246 Ver: Verclyte S., “La Nouvelle-Calédonie n’est plus une collectivité territoriale”, *R.F.D.A.*, janvier/février 2007, pp.18 et s.

247 Gohin O., “Quand la République marche sur le tête. Le gel de l’électorat restreint en Nouvelle-Calédonie”, *op.cit.*, pp. 806 et s.

Si estamos persuadidos de que los territorios de ultra mar no pueden ser administrados como la metrópoli, es porque el proceso de descentralización política adoptado nos parece positivo, por tanto nosotros no creemos que una mayor proximidad de los trópicos justifique de forma alguna que se realicen atentados flagrantes a los principios fundamentales sobre los cuales reposa todo el Estado de derecho, democrático y constitucional, sobre todo cuando pensamos en aquellos que pagaron un alto precio por obtener una sociedad en la que gobiernen estos principios. En fin, la reforma constitucional adoptada la hemos calificado de chocante y paradójica, hemos dicho que ella reduce el cuerpo electoral de forma drástica cuando se trata de la administración autónoma de los asuntos neocaledonios, por el contrario, el poder del Estado ha sido mucho más flexible cuando se trata de determinar cuáles electores²⁴⁸ son aptos para pronunciarse sobre un tema, *a priori*, mucho más importante: La autodeterminación!

III. LITERATURA CONSULTADA

Alland D. y Rials S.. "Droits civils et politiques". En: *Dictionnaire de la culture juridique*, 2003.

Constituciones Políticas de la República de Francia: 4 de octubre de 1958, 20 de julio de 1998,

Cornu G. *Vocabulaire juridique*. Paris, Quadrige/PUF, 2005.

Corte Europea de Derechos Humanos. Décision du 18 de novembre de 1982, 82 -146 DC, Rec.66, RJC I-184.CEDH, 2 mars 1987, Mme Mathieu- Mohin M. Clerfayt contre Belgique, série A, n° 113.

Faberon J.-Y.. "Droit constitutionnel local. Le projet de révision constitutionnelle relatif à la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie adopté par les assemblées parlementaires en 1999". En: *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2(46):381-396, 2001.

Fraisse R.. " La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie". En: *Revue Française de Droit Administratif*, 2000.

Gassiot, O. *Du Conseil Constitutionnel comme contre-pouvoir juridictionnel sous la Vème République*. Tesis presentada para optar por el título de Doctor en Derecho Público, Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse Toulouse, 2006.

Giquel J. "Préférence territoriale et démocratie". En: in Agniel G., Faberon, J.-Y. En: *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé, op.cit., pp. 379.*

248 Gohin O., "Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie", in Agniel G., Faberon J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé, op.cit., pp. 390 et s.*

- Gohin O.. "La citoyenneté dans l'outre-mer français". En: *Revue d'administration publique*, n° 101, pp. 69.
- Gohin O. "Le droit électoral des militaires de carrière". En: *Droit et défense*, n° 98/4, pp. 4-14.
- Gohin O. "Le droit de vote en Nouvelle-Calédonie". En: Agniel, G. y Faberon, J.-Y., *La souveraineté partagée en Nouvelle Calédonie et en droit comparé, op.cit.*
- Gohin, O.. " Quand la République marche sur la tête : Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle Calédonie". En : *Actualités juridiques - Droit Administratif*, No. 16, avril 2007.
- Gohin O. " Quand la République marche sur la tête. Le gel de l'électorat restreint en Nouvelle-Calédonie"., *op.cit.*
- Goesel-Le Bihan V. "La Nouvelle-Calédonie et l'accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation". En: *Annuaire française de Droit International 1998*, pp. 30.
- Gründler T. "La république française, une et indivisible?". En: *Revue du droit public.*, n°2, 2007.
- Luchaire F., *Le statut constitutionnel de la Nouvelle-Calédonie*. Paris: Économica, 149 p., 2000, pp. 1 et s. ;
- Mélin Soucramanien F. "Les politiques françaises de décolonisation. L'émergence d'une politique de décolonisation par différenciation en Nouvelle-Calédonie". En: *Mélanges offerts au Doyen Charles Cadoux*, P.U.A.M., pp. 379.
- Moyrand A. "Théorie de la souveraineté partagée". En: Agniel G., Faberon, J.-Y., *La souveraineté en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, op, cit.*, pp. 29.
- Page J.. "La souveraineté partagée: irréversibilité et auto-organisation". En: Agniel G., Faberon J. Y.. *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, op.cit*, pp. 275.
- Pontier J.-M. "La répartition de compétences". En: in Agniel G., Faberon J.-Y.. *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, La documentation française, 15 juin 2000,
- Viola A.. " La révision constitutionnelle du 6 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie". En: *Les 40 ans de la Vème République, Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse*, 1998.
- Ziller J.. "Partager la souveraineté ici et ailleurs". En: Agniel G., Faberon, J.-Y. , *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé, op.cit.*, pp. 447.



Reseña,
BIBLIOGRÁFICA



Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México, desde la perspectiva comparada latinoamericana. Coordinadores: Daniel Zovatto, Ileana Aguilar. IDEA Internacional, 2010



La obra “Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México, desde la perspectiva comparada latinoamericana”, publicada por IDEA Internacional, reúne los análisis de los tres últimos procesos de reforma electoral dados en esos tres países, y agrega un estudio comparado de lo acontecido en América Latina en este campo desde hace 30 años, a partir de la Tercera Ola Democrática.

El análisis de la experiencia de reforma colombiana es presentado por el abogado Antonio Lizarazo y el periodista Juan Fernando Londoño. Ambos autores exponen los últimos proyectos presentados para reformar el sistema político, y elaboran un diagnóstico de las evoluciones y retrocesos del proceso reformador.

Lizarazo y Londoño destacan que la reforma política y electoral ha sido un reclamo urgente de diferentes sectores de la sociedad colombiana, y explican que aunque se han dado algunos avances en la materia, éstos no han sido suficientes para superar las debilidades y amenazas que afectan al sistema electoral. Es importante destacar que después de haber analizado las principales características de los recientes proyectos presentados, los autores debieron adicionar un *Post Scriptum* a su texto, como consecuencia de la aprobación de la reforma constitucional del 1º de Julio de 2009, por la cual se modificaron y adicionaron artículos a la Constitución Política. El cambio constitucional, afirman los autores, fue aprobado luego de dos años de intenso debate derivado de los escándalos de la llamada “parapolítica”. Las medidas adoptadas con la reforma buscaban establecer la responsabilidad política de los partidos y de quienes ocupasen cargos públicos de elección popular, así como implantar algunas medidas para regular la austeridad y control necesario en la financiación de campañas y partidos políticos, principalmente con el objetivo de prevenir y castigar la infiltración de organizaciones criminales en la actividad política. Otros temas regulados se relacionan con la democracia interna de los partidos, el transfuguismo político, el funcionamiento de las corporaciones públicas, el cabildeo, el umbral para la obtención de personería jurídica, y la inscripción de candidatos.

El análisis del proceso de reforma electoral que culminó con la aprobación de un nuevo Código Electoral en Costa Rica en agosto de 2009, es presentado por Luis Antonio Sobrado,

Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, y Hugo Picado, Letrado de la misma institución. En su artículo los autores exponen la trayectoria de la reforma, brindando especial atención al análisis de las tendencias generales del proceso de negociación y a los principales ejes temáticos que abarcaba la propuesta. El artículo se divide en tres secciones: en la primera se repasan los antecedentes de la reforma electoral, en la segunda se analiza el proceso de modificación integral del Código Electoral y en el tercer apartado se destacan los aspectos más relevantes de la legislación aprobada.

Los autores destacan que el nuevo Código Electoral costarricense gira alrededor de cuatro ejes. El primero, relativo al tema del financiamiento de los partidos políticos, a partir del cual se admite el financiamiento estatal para las elecciones municipales, se diseña un mecanismo para el financiamiento permanente de los partidos y se les asegura la contribución estatal adelantada, a la vez que se simplifican trámites para la comprobación del gasto. De igual forma, se regulan aspectos relevantes del financiamiento privado, y se otorgan al órgano electoral herramientas para auditar las finanzas de los partidos.

El segundo eje de la reforma es el avance en materia de derechos humanos, que se da con la incorporación del derecho a voto a ciudadanos en el extranjero y la elevación a la paridad de la cuota de participación femenina en cargos partidarios y en nóminas de elección popular. Asimismo el Código incluye normas expresas de equiparación de condiciones para ciertos grupos de electores, como las plantillas para personas con discapacidad visual. El tercer eje se refiere al fortalecimiento de la institucionalidad electoral, no solo por habilitarse al Tribunal Supremo de Elecciones para auditar las finanzas de los partidos políticos, sino también por la creación de una serie de instancias como el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), cuyo propósito es retomar la formación política y democrática para la ciudadanía y las instituciones políticas. Finalmente, los autores indican que la nueva legislación refleja una clara intencionalidad de fortalecer a los partidos políticos, y para estos efectos se les dota de una estructura más acorde a la exigencia ciudadana de transparencia, se mejoran los mecanismos garantes de su democracia interna y se les otorgan fondos para mejorar su organización y funcionamiento.

El estudio de la reforma electoral de México es presentado por Lorenzo Córdova Vianello, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En su texto el autor destaca que la reforma de 2007-2008 no fue un hecho aislado ni tuvo carácter fundacional sino, por el contrario, respondió a la urgencia de regular una serie de problemas que se habían venido dando en el transcurso de los años, y que ameritaban una revisión integral del marco normativo a fin de adaptarse a las nuevas necesidades que presentaba el contexto político y electoral mexicano, particularmente evidentes después del reñido proceso electoral de 2006. Córdova señala que las reformas precedentes dadas en 1977 y en 1996 representaron un significativo avance para el sistema electoral pero, como todo proceso reformador, generaron nuevos retos y éstos debieron ser atendidos con el proyecto de reforma que culminó en el 2008. En esta oportunidad los cambios giraron en torno a cinco áreas: sistema de partidos; condiciones de equidad en la competencia; acceso a medios y modalidades de la comunicación social electoral; integración y facultades de las autoridades electorales, y



el régimen electoral de los estados. Uno de los aspectos más destacados de esta reforma fue la prohibición de compra de publicidad electoral y la utilización de tiempos del Estado para asegurar la equidad en la competencia política, al brindársele a los partidos políticos presencia gratuita en la radio y la televisión.

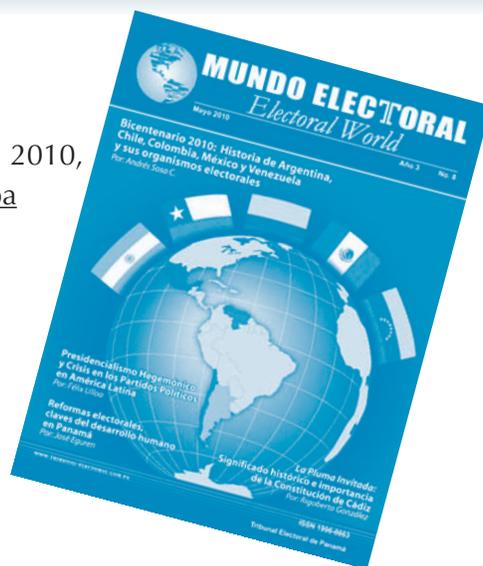
A manera de conclusión el autor indica que la reforma electoral que inició a finales de 2007 y acabó en 2008 con la modificación a la Constitución Política, implicó un profundo cambio, tanto en las reglas de la competencia política como en la estructura y atribuciones de los órganos electorales. Se trató, en suma, de una serie de transformaciones con amplios alcances y grandes ambiciones, cuyos frutos y limitaciones serán valorados a partir de su implementación en los siguientes procesos electorales.

Finalmente, Daniel Zovatto, Director Regional de IDEA para América Latina y el Caribe, y Jesús Orozco, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, presentan un análisis comparado de todas las experiencias de reforma electoral y política dadas a nivel regional en los últimos treinta años.

Su estudio abarca los cambios operados en el régimen de gobierno, régimen electoral y en el sistema de partidos políticos. Luego de exponer con detalle las áreas que han sido objeto de mayores cambios en cada país y a nivel regional, concluyen su análisis indicando que los avances dados en materia de reforma política y electoral, han contribuido a fortalecer la institucionalidad democrática en América Latina. Destacan, sin embargo, que muchas de estas reformas no han dado los frutos esperados, principalmente por la falta de voluntad y compromiso político de los actores llamados a implementarlas. En ese sentido, a la vez que reiteran la relevancia y la necesidad de que los procesos reformadores se den por aproximaciones sucesivas, insisten en la urgencia de desarrollar una nueva manera de hacer política, que ponga fin a los denominados “políticos de negocio” y se sustente en una nueva cultura política e institucional que se comprometa con el éxito de las reformas.

Ileana Aguilar Olivares

Revista Mundo Electoral (2010), Año 3, Número 8, Mayo, 2010,
Panamá: Editora Sibauste S.A. www.tribunal-electoral.gob.pa



La Revista Mundo Electoral No.8, editada por el Tribunal Electoral de Panamá presenta en este número un análisis del presidencialismo hegemónico y la crisis de los partidos políticos en América Latina, elaborado por Félix Ulloa, Ex Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. En el texto, Ulloa señala que el papel omnipresente de las Presidencias en América Latina en las últimas décadas ha producido más desencantos que logros y satisfacciones, indicando entre sus causas la debilidad de las instituciones del estado, que se tambalean al ritmo de la crisis que afecta a los partidos políticos.

El artículo “Reformas Electorales, claves del desarrollo humano en Panamá”, es presentado por José Eguren, Representante Residente del Sistema de Naciones Unidas (PNUD) en ese país. El autor señala que el desarrollo humano necesita un sistema electoral que promueva la participación, produzca más ganadores y represente la mayor cantidad posible de intereses y visiones de la sociedad. En ese sentido, expresa que la Comisión Nacional de Reformas Electorales que se instaura en Panamá es un espacio que reconoce y fortalece las capacidades de la ciudadanía panameña para elegir cuál es el sistema político en que desean vivir, a la vez que demuestra que la mejor manera de que las instituciones políticas logren legitimidad es involucrando a la ciudadanía en su diseño.

Andrés Sosa, editor de la Revista Mundo Electoral, presenta el artículo “Bicentenario 2010: Historia de Argentina, Chile, Colombia, México y Venezuela y la de sus organismos electorales”. El autor hace un breve repaso de los principales nombres que marcaron la historia de independencia de esos países, y posteriormente detalla el origen y formación de los organismos electorales de cada uno de ellos. Por su parte, Elbia Muñoz, Jefa del Departamento de Administración de Proyectos Informáticos del Tribunal Electoral, expone el proyecto para la implementación del voto electrónico en Panamá, destacando los beneficios de la votación electrónica para el elector y para el sistema electoral.

Adicionalmente se presenta el artículo “Tribunal Contencioso Electoral: enriquecedora experiencia para la democracia ecuatoriana”, en el cual Tania Arias, Presidenta de ese Tribunal,

analiza la experiencia del organismo, sus orígenes y sus efectos positivos en el desarrollo político ecuatoriano. También el ucraniano Gavin Weise, Subdirector para Europa y Asia de la Fundación para Sistemas Electorales (IFES), expone algunas reflexiones sobre la percepción pública en Ucrania y la elección presidencial del 2010, destacando que existe un pesimismo de la ciudadanía respecto a las condiciones políticas, económicas y sociales en el país, por lo cual las autoridades recién electas tienen un importante reto por delante, a fin de demostrar a los ciudadanos que el país irá por un mejor camino que en el pasado.

En la sección “La pluma invitada”, el abogado panameño Rigoberto González expone sobre el significado histórico e importancia de la Constitución de Cádiz de 1812, destacando que dicha Constitución buscó fundamentalmente el establecimiento de un gobierno cuyo sustento o fundamento fuese la ley, y no la voluntad del monarca. Si bien fue corta su vigencia, el autor explica que con su promulgación se establecieron las bases que con el tiempo llevarían al perfeccionamiento de un constitucionalismo democrático y de contenido social.

En el artículo “Lo electoral en la nueva Constitución de República Dominicana”, el Presidente de la Cámara Contenciosa Electoral del órgano electoral, Mariano Rodríguez, explica los nuevos elementos incorporados al derecho y al sistema electoral dominicano a partir de la aprobación de la nueva Constitución publicada el 26 de enero de 2010. Destaca, entre los cambios legales, la creación de un Tribunal Superior Electoral para impartir la justicia contenciosa-electoral, y la limitación de las funciones de la Junta Central Electoral al ámbito organizativo y administrativo de lo electoral, del Registro Civil y de los documentos de identidad y electoral.

Un análisis del voto de los mexicanos en el extranjero es presentado por Dalia Moreno, funcionaria de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral (IFE). Moreno repasa los antecedentes de la regulación en esta materia, explica el modelo mexicano de voto postal, y amplía sobre los retos y acciones que realiza el IFE de cara a los comicios presidenciales de 2012.

El Subdirector de la Dirección de Información y Relaciones Públicas del Tribunal Electoral de Panamá, Jorge Bravo, ofrece un artículo sobre la importancia de contar con un periodismo electoral, especializado en la materia, capaz de comprender y traducir en contenido informativo todo lo relacionado con las normas y eventos electorales. Por su parte, el Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior de Argentina, Alejandro Tullio, presenta el artículo “Reforma Política en Argentina: un modelo para armar”, en el cual detalla los contenidos de la Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, aprobada en diciembre de 2009.

José Thompson, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), en su artículo “La doble vuelta electoral en América Latina” hace un análisis del uso del balotaje en la región y expone los argumentos a favor y en contra de su utilización. De Norma Núñez, Vicepresidente de la Federación Latinoamericana de Periodistas, se presenta el análisis “La contribución de la educación a la democracia”, que enfatiza en la educación como

elemento indispensable para la formación de una ciudadanía que participe libre, racional y responsablemente en el desarrollo de los procesos democráticos.

Los citados artículos se complementan con un análisis del estado de la democracia en Venezuela, elaborado por Vicente Díaz, Rector y Presidente de la Comisión de Participación Política y Financiamiento del Consejo Nacional Electoral, y con el discurso del Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, Gerardo Solís, con motivo de la instalación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales en ese país, el 14 de enero de 2010.

La Revista reseñada contiene también otras secciones complementarias con información electoral y política, como “La entrevista”, “Eventos”, “Electo tips”, “¿Quién es quién?” y “Calendario Electoral”.

Ileana Aguilar Olivares

ANEXOS





Índice analítico del Código Electoral

Alejandro Bermúdez Mora^{1*}

-A-

Acción: de nulidad. Vid. Acuerdos, acepción 11°.

Acciones: el ejercicio de las (...) jurisdiccionales, para combatir los acuerdos del partido contrarios a la ley o a los estatutos, debe asegurarse en este último cuerpo normativo. Artículo 53°, inciso e).

Acontecer Nacional: vid. Divulgación.

Acta de Constitución: contenido del (...) de un partido político. Artículos 58° y 84, inciso a).

Acta Notarial, Certificación de: es requisito para presentar la solicitud de inscripción de un partido político. Artículo 60, inciso a).

Acta, Protocolización del: de las asambleas según la escala a la que se inscriba el partido; es requisito para presentar la solicitud de inscripción. Artículo 60°, inciso b).

Actas: 1.- De las sesiones del Tribunal. Régimen jurídico y principio de publicidad al que están sujetas. Artículo 22°. 2.- Los Magistrados asistentes a una sesión estarán obligados a firmar las (...) respectivas; si por cualquier motivo no asisten a la sesión en que se aprueba y se firman las (...), deberán hacerlo posteriormente. Artículo 23. 3.- Cualquier Magistrado que intervenga en la aprobación de (...), puede pedir revisión de lo acordado en la sesión inmediata anterior o solicitar modificaciones, antes de que sea aprobada. Si no fueran acogidas, dejará constancia de su oposición y firmará. Artículo 23. 4.- De apertura de paquetes con documentación y material electorales. Artículo 162.

Actas de apertura y cierre de la Votación: corresponde a las Juntas Receptoras de Votos confeccionar las (...). Artículo 40, inciso b).

Actividades Permanentes: de capacitación y organización política; es un tipo de gasto justificable. Vid. Gastos y artículo 92, inciso b).

1 * Licenciado en Derecho Público por la Universidad de Costa Rica, es también especialista en Derecho Constitucional y Politología por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales con sede en Madrid, España. Actualmente se desempeña como Secretario del Tribunal Supremo de Elecciones. Ha publicado en periódicos y revistas nacionales relatos y artículos sobre crítica y estética.

Actividades Político Electorales: se formulan ante el Tribunal, las denuncias relativas a participación en (...) de los funcionarios públicos a quienes esté prohibido ejercerlas. Vid. Beligerancia, acepción 3°.

Actos: 1.- sujetos a inscripción en el registro de partidos políticos; corresponde resolverlos en primera instancia al Registro Electoral. Artículo 28, inciso b). 2.- Elenco de (...) inscribibles en el registro de partidos; requisito de eficacia y oponibilidad a terceros. Artículo 56.

Actos Electorales: disposiciones que rigen la comunicación de los (...). Artículo 10.

Actuaciones: 1.- El ejercicio de acciones y recursos -internos y jurisdiccionales- contra las (...) de los miembros del partido que se estimen indebidas, debe asegurarse en los estatutos. Artículo 53, inciso e). 2.- Contra las (...) materiales cabe el recurso de amparo electoral. Artículo 225.

Acuerdos: 1.- Forma de adoptar los (...) en los organismos electorales. Artículo 9, párrafo 2. 2.- Forma de comunicar los (...) de los organismos electorales. Vid. artículo 10, incisos b) y c). 3.- Forma de notificar los (...) de las Juntas Electorales. Artículo 10, inciso e). 4.- Forma de adoptar el Tribunal sus (...) y resoluciones. Artículo 17, párrafo 1°. 5.- El Tribunal llevará actas de sus sesiones, en las que se asentarán los (...) que se adopten. Artículo 22, párrafo 1°. 6.- Los (...) de las Juntas Cantonales podrán apelarse ante el Tribunal de conformidad con los procedimientos previstos en el Código Electoral. Artículo 35. 7.- Los estatutos deben consignar los votos necesarios para que el partido adopte sus acuerdos, la forma de darles publicidad, el derecho a conocerlos y la forma de combatirlos. Artículos 52, inciso i) y j), y 53, incisos e) y g). 8.- Todo (...) de las asambleas de los partidos políticos, debe adoptarse por mayoría absoluta de los delegados presentes. Artículo 69, inciso b). 9.- (...) unánime de los partidos coaligados. Vid. Fusión de Partidos, acepción 10. 10.- Es deber de los miembros de los partidos respetar y cumplir los (...) válidamente adoptados. Artículo 54, inciso h). 11.- El Registro Electoral no reconocerá como válidos los (...) de los partidos que violen principios de igualdad, no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia en la conformación de las estructuras partidarias, ni les dará validez. Artículo 60, párrafo 5°. 12.- La acción de nulidad de (...) partidarios es parte del contenido de las atribuciones de la jurisdicción electoral. Artículo 220, inciso b). 13.- La acción nulidad de (...) partidarios controla la legalidad de la actuación de los órganos en los procesos de postulación de candidatos de elección popular, o selección de autoridades internas. Artículo 233. 14.- Legitimación para interponer la acción de nulidad de (...) partidarios. Artículo 234. 15.- Requisitos para la admisión de la acción de nulidad de (...) partidarios. Artículo 235. 16.- Requisitos del escrito en el que se interpone la acción de nulidad de (...). Artículo 236. 17.- La acción de nulidad de (...) partidarios se interpone directamente ante el Tribunal, el cual resuelve en única instancia. Artículo 236. 18.- Plazo para interponer la acción de nulidad de (...) partidarios. Artículo 237. 19.- Audiencia y sentencia en la acción de nulidad de (...) partidarios. Artículos 238 y 239.

Acuerdos, Impugnación de: 1.- legitimación, plazos e instancias para impugnar acuerdos de los partidos en proceso de constitución o inscripción. Artículo 63. 2.- La (...) de asambleas de los partidos es parte del contenido de las atribuciones de la jurisdicción electoral. Artículo 220.

3.- Legitimidad para la (...) de partidos en proceso de constitución e inscripción. Artículo 232.
4.- Sistema de alzada e instancias que conocen de la (...). Artículo 232.

Acuerdos relativos al Sufragio: corresponde dictarlos al Tribunal. Artículo 12, inciso a).

Adhesión, Legitimidad de las firmas de: plazo para impugnar la (...). Artículo 64.

Adhesiones: 1.- cantidad de (...) necesaria para la inscripción de partidos, conforme la escala sea nacional, provincial o cantonal. Artículo 60, inciso e). 2.- La obtención de un número de votos inferior al número de (...) exigidas por el Código Electoral, constituye causal de cancelación de partidos políticos. Vid. Causales de Cancelación de la Inscripción. Artículo 68°. 3.- Examen y recuento de las (...). Vid. Fiscalización, acepción 2°. 4.- Se impondrá pena de prisión de dos a doce meses a quien, suplantando a otra persona, firme una hoja de (...) para inscribir un partido, o a quien induzca a hacerlo. Artículo 280.

Adición y Aclaración: de las sentencias del Tribunal, pese a su irrecurribilidad; término para solicitarla. Artículo 223.

Adjudicación de Plazas: vid. Declaratoria de Elección, acepción 3°.

Administración Electoral: 1.- Consecuencias de omitir la inscripción de un partido, por causas atribuibles a la (...). Artículo 66. 2.- ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de (...), es función del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, inciso c).

Adultos Mayores: 1.- En los locales de votación, se dará prioridad a los (...). Artículo 171. 2.- Multa que se impone a quien obstaculice el acceso de (...) a los locales de votación. Artículo 200, inciso e). 3.- El Tribunal tomará en cuenta dentro del reglamento respectivo las excepciones necesarias para garantizar el derecho al sufragio de (...). Artículo 178.

Afiliación y Desafiliación, Derecho de: de los integrantes de la organización política; es obligación del partido asegurarlo en los estatutos. Artículo 53, inciso a).

Alcalde: 1.- elección de; vid. Mayoría Relativa. 2.- De conformidad con el principio democrático y el principio de pluralidad política, el Estado financiará a los partidos que participen en los procesos electorales municipales y alcancen al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de (...) o de regidores, o elijan al menos un regidor. Artículo 99. 3.- Las elecciones municipales para elegir (...) se realizarán el primer domingo de febrero dos años después de la elección para Presidente, Vicepresidentes y Diputados a la Asamblea Legislativa. Artículo 150, párrafo 2°. 4.- Cómo proceder en caso de muerte, renuncia o incapacidad de los candidatos a (...). Artículo 208, párrafo 3°.

Alcaldías: 1.- prohíbese a las (...) y a los concejos municipales, difundir información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones; sanciones y excepciones. Artículo 142.

Aleatorio, Revisiones de Carácter: el Tribunal podrá realizar (...) entre partidos o entre determinados rubros de los gastos. Vid. Gastos, acepción 8°.

Alternancia: 1.- Régimen estatutario del mecanismo de (...) y ámbito de aplicación intra partido. Artículo 52, inciso o). 2.- Rige la participación política por género y debe emplearse en las nóminas de elección. Artículo 2°. 3.- Es parte del régimen estatutario de los partidos. Artículo 52, inciso o). 4.- El Registro Electoral no inscribirá partidos, estatutos, no renovará la inscripción a partidos que incumplan el mecanismo de (...) en la conformación de las estructuras partidarias ni reconocerá la validez de acuerdos que violen este principio. Artículo 60, párrafo 5°.

Amenazas: Las (...) son agravante cuando se emplean para determinar el voto de los trabajadores asalariados. Artículo 279, inciso b).

Amparo Electoral: vid. Recurso de Amparo Electoral.

Anticipo: vid. Financiamiento Anticipado, acepción 1°.

Apartados: los acuerdos y resoluciones se comunicarán por medio de (...). Artículo 10°, inciso b).

Apelación Electoral: Vid. Recurso de Apelación por Inadmisión y Recurso de Apelación Electoral.

Aporte: será castigado con dos a cuatro años de prisión a quien contribuya, done o entregue cualquier otro tipo de (...), en dinero o en especie, a favor de un partido mediante terceras personas, grupos u organizaciones paralelas, o usando mecanismos de recaudación no autorizados por el partido. Artículo 274, inciso e).

Aporte Estatal, Determinación del: vid. Contribución del Estado, acepción 3°.

Aporte del Estado: vid. Contribución del Estado y artículo 90, párrafo 2°.

Aporte en Dinero o en Especie: 1.- Es un tipo de donación que pueden hacer las personas físicas. Artículo 135, párrafo 1°. 2.- Como tipo en el delito sobre contribuciones privadas, vid. artículo 274, inciso e).

Aporte Ilegal: Los miembros del Comité Ejecutivo Superior del partido, las jefaturas de las campañas electorales o cualquier otro personero que reciba contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de (...), será castigado con prisión de dos a seis años. Artículo 275, inciso c).

Aporte Líquido: contribución; sinon. de donación, dirigido a las Precandidaturas; debe hacerse a la cuenta única del partido. Artículo 127, párrafo 3°.

Aporte Privado: o contribución; forma de financiamiento privado. Vid. Financiamiento Privado, acepción 1°.

Archivo Nacional: custodia los libros de los partidos políticos, a partir del momento en que lo que determine el Tribunal. Artículo 57°.

Armas: 1.- En los organismos electorales no podrá servir el cargo la persona que se presente con (...). Artículo 8. 2.- Nadie podrá ingresar al recinto de votación portando (...); quien lo haga podrá ser desalojado por la autoridad. Los miembros de la autoridad de policía, agentes del OIJ y quienes desempeñen labores semejantes de autoridad no podrán presentarse a emitir su voto portando (...). Artículo 172. 3.- Se impondrá multa de dos a diez salarios base al miembro de una junta electoral que se presente portando (...). Artículo 290.

Asamblea Cantonal: para efectos de organización interna, todo partido debe contar con una (...) en cada cantón; forma de integrarla. Artículo 67, inciso b).

Asamblea Distrital: 1.- Para efectos de organización interna, todo partido debe contar con una (...) en cada distrito administrativo; forma de integrarla. Artículo 67, inciso a), declarado inconstitucional según voto n.º 9430-2010 de la Sala Constitucional. 2.- El Tribunal puede comisionar a un solo delegado para que atienda más de una (...). Artículo 69, inciso c).

Asamblea Legislativa: 1.- Las elecciones para la (...) deberán realizarse el primer domingo de febrero del año en que deba producirse la renovación de los Diputados. Artículo 150, párrafo 1°. 2.- El número de representantes a la Asamblea Legislativa estará dispuesto en el decreto de convocatoria, el cual fijará ese número con estricta observancia de lo dispuesto en la Constitución Política. Artículo 151, párrafo 1°. 3.- La adjudicación de los escaños de Diputado a la (...) Asamblea Legislativa se realizará por el sistema de cociente y subcociente. Artículo 201, párrafo 2°. 4.- Para la elección de Diputados a la (...), el dividendo será la votación total válida de la respectiva provincia. Artículo 204, párrafo 1°. 4.- La (...) acuerda el levantamiento de la inmunidad del Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados. Artículo 262, párrafo 4°.

Asamblea Provincial: para efectos de organización interna, todo partido debe contar con una (...) en cada provincia; forma de integrarla. Artículo 67, inciso c).

Asambleas: de los partidos políticos: 1.- la estructura de los partidos, en lo relativo a (...) se ajustará a la escala territorial en que estén inscritos y tendrá carácter de asamblea superior la nacional, la provincial o la cantonal, según la escala de la inscripción. Artículo 67, párrafo 3°. 2.- Régimen jurídico y reglas que gobiernan el funcionamiento de las (...). Artículo 69. 3.- Requisitos que deben cumplir los partidos para solicitarle al Tribunal que las supervise. Artículo 69, inciso c). 4.- Nulidad absoluta de las (...). Artículo 69, inciso c). 5.- En actividades de las (...) diferente a la electoral, no se necesita supervisión del Tribunal. Artículo 69, inciso c.2) *in fine*. 6.- La (...) de mayor rango, tiene a cargo la dirección política superior del partido: facultades y

competencias. Artículo 70. 7.- Cada (...) tendrá un Comité Ejecutivo. Artículo 71. 8.- Forma de integrar las (...) en caso de fusión de partidos. Artículo 77.

Asesor Electoral: 1.- Recibe aviso de las Juntas Receptoras de Votos sobre la completitud de la documentación y de los materiales electorales. Artículo 162. 2.- Instruye a los miembros de las Juntas Electorales. Artículo 32. Puede solicitar a la Fuerza Pública la asistencia de los miembros de las Juntas Electorales. Artículo 32, párrafo 2°. 3.- Juramenta a los miembros de las Juntas Cantonales. Artículo 38, párrafo 1°. 4.- Recibe los votos de los miembros de las Juntas Cantonales para elegir Presidente y Secretario. Artículo 38, párrafo 2°. 5.- Las Juntas Receptoras de Votos comunican al (...) del respectivo cantón el faltante de documentación y materiales electorales. Artículos 40 y 162. 6.- El (...) señala hora, fecha y lugar para que los miembros designados de las Juntas Receptoras de Votos concurren a prestar juramento. Artículo 42, párrafo 1°.

Audiencias Orales: las sesiones del Tribunal serán públicas cuando se realicen (...) en ejercicio de actividad jurisdiccional. Artículo 19, inciso c).

Auditoría: de los partidos políticos; debe prestar colaboración al Tribunal. Artículo 12, inciso i).

Auditorías: las que estime pertinentes, el Tribunal puede ordenarlas en cualquier tiempo, para lo cual contará con la obligada colaboración de la Auditoría o la Tesorería de los partidos políticos y sus contadores. Artículo 12, inciso i).

Ausencia: injustificada; es causal de cancelación o anulación de credenciales de puestos municipales de elección popular. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 6°.

Ausencias Absolutas: las (...) de los Magistrados propietarios del Tribunal se llenarán como se llenan las ausencias temporales, hasta tanto la Corte Suprema de Justicia designe un nuevo magistrado propietario. Artículo 15, párrafo primero.

Ausencias Temporales: las (...) de los Magistrados propietarios del Tribunal, se llenarán con Magistrados suplentes, según el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones. Artículo 15, párrafo primero.

Autobuses: con ruta asignada. Vid. Transporte, Servicio Público de, acepción 1°.

Autoridad Consular: vid. Consulados.

Autoridades Internas: la acción de nulidad de acuerdos partidarios controla la legalidad de la selección de las (...) de los partidos políticos. 233

Autoridades Públicas: las (...) deben facilitar la labor de los miembros de las misiones de observación nacionales o internacionales. Artículo 218.

Auxiliares Electorales: funciones, deberes y reglamento que los rige. Artículo 44.

Ayuda Social: constitutiva de una forma de dádiva. Vid. Dádiva.

-B-

Banco Central: 1.- Los bonos que emita el Estado para financiar gastos de los partidos, devengarán un interés igual a la tasa básica pasiva, calculada por el (...). Vid. Bonos. 2.- Doce meses antes de las elecciones -y según el artículo 96 de la Constitución- el Tribunal fijará el monto de la contribución que el Estado deberá reconocer a los partidos, tomando como base de cálculo el producto interno bruto a precios de mercado, según certificación emitida por el (...). Vid. Determinación del monto de la Contribución del Estado en Contribución del Estado.

Bancos: Vid. Sistema Bancario Nacional.

Bancos Comerciales: El Tribunal queda facultado para depositar las donaciones del Instituto de Formación y Estudios en Democracia en fideicomisos que se establecerán en (...) del Estado. Artículo 309, párrafo 4°.

Bandera: no se admitirán como divisa la (...) costarricense o la de otros países. Artículo 55°.

Bases de Datos: del Tribunal, el que podrá cobrar por el acceso electrónico con fines comerciales a la información que figure en sus (...). Artículo 24°.

Becas: constitutivas de una forma de dádiva. Vid. Dádiva.

Beligerancia Política: 1.- Las publicaciones contrarias a lo dispuesto en el Código Electoral harán incurrir a los funcionarios responsables en el delito de desobediencia y (...), previa resolución del Tribunal. Artículo 142. 2.- La denuncia por parcialidad o (...) es parte del contenido de la atribuciones de la jurisdicción electoral. Artículo 220, inciso g). 3.- Las denuncias por (...) o parcialidad política de los servidores del Estado, o por actividades político electorales de los funcionarios públicos, se presentarán ante el Tribunal. Artículo 265. 4.- Legitimación para interponer la denuncia por (...), y denuncias anónimas. Artículo 266. 5.- Trámite y requisitos en la presentación de denuncias por (...). Artículo 267 y 268. 6.- Órgano Director, investigación preliminar y procedimiento en las denuncias por (...). Artículo 269. 7.- Levantamiento de la inmunidad en las denuncias por (...) contra funcionarios que gocen de ella. Artículo 270.

Bienes: 1.- Los (...) que a juicio del Tribunal sean necesarios, durante el período electoral, para cumplir con la organización, podrán adquirirse mediante contratación directa. Vid. Contratación Directa. 2.- El Tribunal dispondrá del Fondo General de Elecciones, a fin de adquirir (...) y servicios necesarios para la organización de las elecciones y los procesos consultivos. Artículo 25.

Bienes Inscribibles: la contribución o aporte privado se puede concretar mediante (...). Vid. Financiamiento Privado, acepción 1°.

Bienes Muebles e Inmuebles: vid. Partidos Políticos, Patrimonio de; acepción 1°.

Bomberos, Estaciones de: las manifestaciones, los desfiles u otras actividades en vías públicas no podrán desarrollarse frente a (...). Artículo 137, inciso e).

Bonos: 1.- Operaciones efectuadas con bonos. Vid. Liquidación de Gastos, acepción 15°. 2.- El Poder Ejecutivo podrá emitir (...) por el monto que el Estado reconocerá a los partidos para pagar sus gastos; técnica a emplear para hacerlo. Artículo 108. 3.- Nomenclatura de los (...), características, tipo de interés que devengan y régimen jurídico que los rige. Artículo 109. 4.- Forma de pagar los intereses de los (...). Artículo 110. 5.- Régimen jurídico de los intereses de los (...), cuota y forma de pago. Artículo 110. 6.- Modo de servir los intereses y la amortización de los (...). Artículo 111. 7.- Comerciability and circulación de los (...). Son también forma de pago de impuestos de cualquier clase. Artículos 112 y 114. 8.- La Tesorería Nacional se encargará del pago de los (...) y sus cupones de intereses. Artículo 113. 9.- Modo para materializar la cesión del derecho a la contribución del Estado a los partidos, mediante certificados cambiables por (...); requisitos de aquéllos, características, tipos de emisión, número de serie y prelación para pagar. Vid. artículo 115. 10.- En liquidación de (...), cuando opera la disminución proporcional correspondiente. Artículo 117. 11.- La emisión de los (...) deberán ordenarla y reglamentarla los partidos de acuerdo con el Código Electoral. Artículo 119.

Bonos de Vivienda: constitutivos de una forma de dádiva. Vid. Dádiva.

Borrones: y manchas en la papeleta. Vid. Votos Nulos.

-C-

Caja Única, Cuenta: la que autoriza la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda para depositar los recursos que genere el acceso a las bases de datos del Tribunal y el suministro de servicios no esenciales como boletines y publicaciones. Artículo 24.

Campaña Electoral: 1.- Es la fase del proceso electoral que se desarrolla desde la convocatoria a elecciones hasta el día en que éstas se celebren. Artículo 149. 2.- Durante la (...), incluido el día de las elecciones, los concesionarios y permisionarios de transporte en modalidad de autobuses, deberán prestar el servicio como si fueran días ordinarios. Vid. Transporte, acepción 1°. 3.- Será castigada con prisión de dos a seis años, la Jefatura de (...) que reciba contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte ilegal. Artículo 275, inciso c).

Cancelación o Anulación de Credenciales: 1.- Competencia del Tribunal en materia de (...) de funcionarios municipales de elección popular. Artículo 253. 2.- Necesidad de desarrollar de previo a la (...), el procedimiento administrativo ordinario de la Ley General de la Administración Pública, si hay contención. Artículo 253, párrafo 2.º. 3.- Legitimación para solicitar la (...). Artículo 254. 4.- Requisitos para promover la (...). Artículo 255. 5.- Calificación de improcedente de la solicitud de (...). Artículo 256. 6.- Causales para proceder a la (...). Artículos 257, 258, 259 y 260. 7.- Necesaria remisión a la Contraloría General de la República, cuando la (...) es por violación a las normas relativas a la hacienda pública. Artículo 259. 8.- Prejudicialidad penal en la causal de (...) por violación a la zona marítimo terrestre. Artículo 260. Artículo 257. 9.- Solicitud de (...) por ausencia. Artículo 258. 10.- (...) de los miembros de los Supremos Poderes; régimen jurídico aplicable, requisitos de admisibilidad y renuncia. Artículos 262, en cuyo párrafo 1º *in fine* el voto n.º 11352-2010 de la Sala IV declaró inconstitucional la mención al artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; 11.- Legitimación para interponer la denuncia de (...) de los miembros de los Supremos Poderes. Artículos 263 y 264. 12.- Decretada la (...), el Tribunal procederá a llamar a quien le corresponda ocupar el puesto respectivo. Artículo 261.

Candidatos: 1.- A puestos de elección popular. Artículo 12, inciso f). 2.- La forma de escoger los (...) para cargos de elección popular, deben disponerla los estatutos del partido. Artículo 52, inciso k). 3.- Los (...) que reciban cualquier tipo de aporte valiéndose de una estructura paralela para evadir el control del partido político, serán castigados con prisión de uno a seis años. Artículo 275, inciso b). 4.- Se castigará con prisión de dos a seis años, a los (...) y precandidatos oficializados por el partido, que reciban contribuciones, donaciones o aportes directamente. Artículo 275, inciso d).

Candidatos, Nóminas de: 1.- Para las coaliciones. Artículo 84, inciso b). 2.- Todas las (...) estarán integradas en forma paritaria y alterna. Vid. artículo 148, párrafo 1º.

Candidaturas: 1.- la inscripción de (...) a puestos de elección popular, corresponde resolverla en primera instancia al Registro Electoral. Artículo 28, inciso b).- 2.- La inscripción de (...) es requisito para percibir financiamiento anticipado. Vid. Artículo 96, incisos a) y b). 3.- Las contribuciones privadas solo pueden acreditarse a favor de las (...) debidamente oficializadas. Vid. Contribuciones Privadas, acepción 1º. 4.- Las (...) oficializadas serán las así reconocidas de acuerdo con los estatutos del partido. Artículo 125, párrafo 1º. 5.- Período dentro del cual debe presentarse las (...) para su inscripción, y legitimación para presentarlas. Artículo 148, párrafo 2º. 6.- Vid. también Nóminas.

Candidaturas Comunes: los partidos políticos podrán coaligarse para presentarlas en alguna o en todas las escalas o circunscripciones en que participen. Artículo 83, párrafo 1º.

Capacitación: 1.- Actividades que le permiten a los partidos realizar la formación política, técnica o ideológico-programática de las personas. Artículo 93, inciso b). 2.- Régimen estatutario de la (...) de los partidos políticos. Artículo 52, inciso p). 3.- Taxonomía de los gastos de (...). vid. Contribución del Estado, acepción 6º.

Capacitación, Programas de: formular (...) dirigidos a la ciudadanía, es atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso l).

Cargo: de miembro del Tribunal, es incompatible con cualquier otra función remunerada por el Estado o los demás entes públicos, excepto la docencia en instituciones de educación superior. Artículo 13, párrafo 3°.

Cargos de Elección Popular: 1.- Perderá el derecho de proponer candidatos a las Juntas electorales el partido que, aunque inscrito a escala nacional, provincial o cantonal, no inscriba candidatos a (...). Artículo 33, párrafo 1° *in fine*. 2.- Los estatutos de los partidos deben contener la forma de escogencia de los candidatos para (...). Artículo 52, inciso k). 3.- Cada precandidatura, debidamente inscrita a (...), deberá nombrar a una persona encargada de las finanzas ante la Tesorería del partido. Artículo 127, párrafo 1°. 4.- Término dentro del cual debe concluirse el escrutinio a (...) que no sean de Presidente y Vicepresidente de la República. Artículo 198, párrafo 1°.

Cargos Públicos: si el autor de un delito electoral es un funcionario público y el delito se comete con ocasión del ejercicio del cargo, o valiéndose de su condición, acarreará la destitución y se impondrá, además, la pena de inhabilitación para ejercer (...) por un período de dos a ocho años. Artículo 283.

Carne: al (...) emitido por los partidos políticos, para efectos de fiscalización, le da autenticidad el Registro Electoral. Artículo 211.

Cartas Ideológicas: de los partidos políticos, son parte de su régimen jurídico. Artículos 49 y 50°, párrafo 1°.

Caso de Empate: en los organismos electorales colegiados, en (...) el Presidente tendrá voto de calidad. Artículo 9.

Cédula Jurídica: El Registro Electoral queda facultado para emitir (...) a los partidos inscritos. Artículo 56, párrafo 3°.

Censo, Empadronamiento, Investigación y Estudios de Opinión: son actividades dirigidas a recolectar, compilar, evaluar, analizar información de interés para el partido, realizar investigaciones socioeconómicas y políticas sobre situaciones de relevancia nacional e internacional, así como realizar sondeo de opinión. Vid. Gastos, acepción 1°.

Certificación: 1.- del resultado de la votación; pueden pedirla los fiscales de los partidos y tiene el mismo valor probatorio que el padrón registro. Artículo 216, inciso d). 2.- Del acta notarial de constitución del partido referida en el artículo 48 del Código Electoral. Artículo 58, párrafo 1° e inciso a). 3.- (...) del producto interno bruto a precios de mercado, emitida por el Banco Central de Costa Rica para efectos de determinar la contribución del Estado a los partidos

políticos. Artículo 90, párrafo 1°. 4.- (...) emitida por Contador Público Autorizado; para el control contable del uso de la contribución del Estado por los partidos políticos artículo 103, párrafo 3°. 5.- (...) de los gastos del partido emitida por Contador Público Autorizado registrado ante la Contraloría General de la República; es documento que debe incluirse en la liquidación de gastos. Artículo 106, inciso a). 6.- (...) del número de votos emitidos durante el proceso de votación; debe extenderla la Junta Receptora de Votos –hasta un máximo de tres por partido– cuando el fiscal de un partido lo solicite.

Artículo 176, párrafo 1°.

Certificaciones: del Registro Electoral, vid. Artículo 28, inciso c).

Certificaciones, del Número de Votos Emitidos: 1.- Corresponde extenderlas a las Juntas Receptoras de Votos; requisitos para expedirlas; Artículo 40, inciso d). 2.- Es obligatorio para las Juntas Receptoras de Votos extender las (...) que los fiscales de los partidos les soliciten; cantidad máxima y requisitos para expedirlas. Artículo 176.

Certificados: 1.- Mediante (...), de uno o varios valores cambiables en la Tesorería Nacional, debe materializarse toda cesión por los bonos que el Estado emita para la contribución estatal a los partidos. Vid. Bonos, acepción 9. 2.- El monto de la emisión de los (...) debe ser notificada a la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, la cual tendrá a disposición del público las emisiones que se le hayan notificado, sin que ello genere responsabilidad para el Estado. Artículo 115, párrafo 2°. 3.- Descuento aplicable a los (...) y su redimibilidad como gasto admitido por ley. Artículo 115, párrafo 4°. 4.- Ninguna persona, física o jurídica, extranjera podrá adquirir (...) emitidos por los partidos en calidad de cesión de derechos eventuales. Artículo 116. 5.- Principio de publicidad de las operaciones respaldadas con (...) de cesión. Artículo 118. 6.- (...) de su emisión; forma que tienen los partidos de cubrir los gastos admitidos por ley. Artículo 119, párrafo 1°. 7.- Los partidos entregarán (...) de cesión de sus emisiones, por el valor de las contribuciones redimibles. Artículo 119, párrafo 2°.

Cheques: Vid. rubros que componen los diferentes tipos de gastos de los partidos. Artículo 106, párrafo 2°.

Cifra Residual: (resto o residuo mayor) criterio para la asignación de plazas o escaños no repartidos en una primera distribución, basado en la magnitud del resto de sufragios no utilizados que amerita cada escaño por cociente logrado. En este segundo momento de la adjudicación, los escaños pendientes se asignan a las fracciones más elevadas de cifra residual. Artículo 205, párrafo 2°.

Ciudadanía Activa: generar y ejecutar programas de formación para promover una (...), prestando atención a sectores con mayores dificultades para participar en la política por motivos regionales, socioeconómicos o culturales; es función del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, inciso a).

Ciudadanos Costarricenses por Naturalización: no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva. Artículo 144, párrafo 2°.

Clubes: 1.- De los partidos políticos; régimen jurídico aplicable para su inscripción y apertura ante la Delegación Cantonal de Policía, funcionamiento y condiciones para proceder a su cierre. Artículo 141.

2.- Los (...) de los demás partidos ubicados en las proximidades del sitio, en donde otro partido político efectuará su manifestación o reunión pública, permanecerán cerrados durante las veinticuatro horas del día, cuando se autoricen manifestaciones, desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas, parques u otros sitios públicos a favor de una determinada organización política. Artículo 137, inciso f). 3.- Los funcionarios a que alude el artículo 146, párrafo 2°, del Código Electoral no podrán asistir a (...).

Coacción: actos de (...); son agravantes cuando se emplean para determinar el voto de los trabajadores asalariados. Artículo 279, inciso b).

Coalición de Partidos: vid. Fusión de Partidos.

Cociente y Subcociente: 1.- Sistema de (...): la adjudicación de escaños de Diputado a la Asamblea Legislativa o a una Constituyente, de Regidores, de miembros de los Concejos Municipales de Distrito y miembros de los Concejos de Distrito, se realizará por el (...). Artículo 201. 2.- Definición de (...). Artículo 203. 3.- Determinación del (...). Artículo 204.

Código Electoral: rige la vida y actividad de los partidos políticos. Artículo 50, párrafo 1°.

Código Procesal Civil: 1.- Para separar a los Magistrados del Tribunal del conocimiento de un asunto determinado, se aplicarán en lo conducente las normas y las causales reguladas en el (...). Artículo 16. 2.- Aplicando las reglas de los artículos 583 y siguientes del (...) se podrá formular el recurso de apelación por inadmisión. Vid. Recurso de Apelación por Inadmisión.

Comité Ejecutivo: 1.- Para efectos de organización interna, las diferentes asambleas de los partidos deben contar con un (...); integración mínima que debe tener. Artículo 67, inciso e).

Comité Ejecutivo Cantonal, Presidente del: mediante el Comité Ejecutivo Superior del partido, o del (...) de la asamblea de cantón, cada partido político comunica por escrito al Tribunal el nombre de sus proposiciones para propietarios y suplentes en la Junta Cantonal. Artículo 37.

Comité Ejecutivo Superior: 1.- el (...) de los partidos políticos, puede instar al Tribunal para que éste interprete el ordenamiento jurídico electoral o emita opinión consultiva en materia electoral. Artículo 12, inciso c) y d). 2.- Personeros que forman el (...). Artículo 71. 3.- Los partidos integrarán órganos encargados de la ética y la disciplina, cuyo reglamento será propuesto por el (...). Artículo 73, párrafo 1°. 4.- Prohíbese a los extranjeros y a las personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad efectuar contribuciones, donaciones o aportes en dinero o en especie para sufragar gastos de los partidos; los miembros del (...) serán responsables de velar por el

cumplimiento de esta norma. Artículo 129. 5.- El Registro Civil pondrá a disposición de los partidos una copia del padrón actualizado, por el medio técnico que aporten para reproducirlo, cuando la solicite cualesquiera de los miembros de su (...) o su representante. Artículo 152, párrafo 2°. 6.- Los miembros del (...) del partido que intervenga en la elección con candidaturas inscritas, podrán nombrar un fiscal propietario y su suplente en cada junta receptora, así como fiscales generales por el número que fije el Tribunal. Artículo 214. 7.- El (...) tiene legitimación para promover el recurso de apelación electoral. Artículo 245. 8.- Será castigado con prisión de dos a seis años al miembro del (...) del partido, que tenga conocimiento de contribuciones, donaciones o aportes contraviniendo las normas establecidas en este Código y no lo denuncie ante las autoridades competentes, o que reciba contribuciones y donaciones valiéndose de una estructura paralela para evadir controles. Artículo 275, incisos a) y b). 9.- Los miembros del (...) que reciban contribuciones o cualquier otro tipo de aporte ilegal, serán castigados con prisión de dos a seis años. Artículo 275, inciso c).

Comprobante Bancario: es requisito para individualizarse las contribuciones privadas. Vid. Contribuciones Privadas, acepción 2°.

Comprobantes de Gastos: vid. rubros que componen los diferentes tipos de gastos de los partidos en Liquidación de Gastos. Artículo 88, párrafo 1°.

Comunicación a los Partidos Políticos: de la interpretación de las disposiciones constitucionales y de las normas en materia electoral, se hará (...). Artículo 12, inciso c).

Comunicaciones: vid. Resultado de la Elección, acepción 3°.

Concejales: cancelación de credenciales de (...) de Distrito. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 1°.

Concejos Municipales: 1.- vid. Alcaldías. 2.- Cancelación de Credenciales de los miembros de los (...) de Distrito. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 1°.

Concejales: cancelación de credenciales de (...) de distrito. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales.

Concesionarios: y permisionarios de transporte. Vid. Transporte, Servicio Público de, acepción 1°.

Constitución Política: 1.- Integra el orden de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 3.

2.- Corresponde al Tribunal evacuar la consulta a que se refiere el artículo 97 de la (...). Artículo 12, inciso n). 3.-

.- Rige la vida y actividad de los Partidos Políticos; es parte de su régimen jurídico. Artículo 49. 4.- Por las causales que contempla la (...), se cancelan las credenciales del Presidente, Vicepresidentes y Diputados. Artículo 262, párrafo 1°, en cuyo *in fine* el voto n.º 11352-2010 de

la Sala IV declaró inconstitucional la remisión al artículo 68 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Constituyente, Convocatoria a una: Cuando se trate de la (...), el Tribunal señalará la fecha en que ha de verificarse la elección, cuando no esté dispuesta en la ley que la convoca. Artículo 150, párrafo 4°.

Consulados: El Tribunal podrá instalar Juntas Receptoras de Votos en los consulados que Costa Rica mantenga abiertos en territorio extranjero o en el lugar que autorice el Tribunal, según propuesta de la autoridad consular. Artículo 189. 2.- El Tribunal podrá designar como su delegado a la autoridad consular o nombrar a un auxiliar electoral y será responsable del material electoral. Artículo 191, párrafo 2°.

Contabilidad: Los partidos políticos están obligados a llevar dentro de su contabilidad el financiamiento privado. Vid. Financiamiento Privado, acepción 3°.

Contabilidad, Reglas Técnicas de: los partidos observarán las (...) y las disposiciones reglamentarias que emitirá el Tribunal. Artículo 121, párrafo 2°.

Contable y Financiera, Información: mecanismos para garantizar la efectiva publicidad de la (...) de los partidos políticos; deben figurar en los estatutos. Artículo 52, inciso m).

Contador Público Autorizado: 1.- Emite comprobante que certifica que los partidos destinan gastos de capacitación a promover y formar ambos géneros. Artículo 103, párrafo 3°. 2.- Condición de fedatario público del (...). Vid. Liquidación de Gastos, acepción 4° y artículo 104°, párrafo 2°. 3.- La Contraloría General de la República registrará al (...) que quiera brindar servicios profesionales a los partidos políticos y reglamentará los requisitos de ese registro. Artículo 105. 4.- Se castigará con pena de prisión al (...) que certifique con su firma la comprobación de los gastos de contribución ocultando información y consignando datos falsos en la certificación de gastos del partido o en el informe de control interno de éste, o cuando rehúse brindar información requerida por el Tribunal. Artículo 273, párrafo 2°.

Contadores: de los partidos políticos; obligaciones en términos de la contribución estatal y privada. Artículo 12, inciso i).

Contraloría General de la República: lleva el registro de Contadores Públicos Autorizados. Vid. Contador Público Autorizado, acepción 3°.

Contratación Directa: a juicio del Tribunal, durante el período electoral, las adquisiciones de bienes y servicios que sean necesarios para cumplir con la organización podrán hacerse mediante (...), cualquiera que sea su monto. Artículo 304, párrafo 2°.

Contratación, Procedimientos de: vid. rubros que componen los diferentes tipos de gastos de los partidos en Liquidación de Gastos. Acepción 5° y artículo 106, párrafo 2°.

Contribución del Estado: 1.- La (...) integra el patrimonio de los partidos políticos. Artículo 86. 2.- La (...) sufraga los gastos de los partidos en todo tiempo, para elecciones presidenciales y diputadiles, y para actividades de capacitación y organización política. Artículo 89. 3.- Determinación del monto de la (...). Vid. Artículo 90. 4.- Plazo, modo y forma de cálculo de la (...) con base en el producto interno bruto. Artículo 90, párrafo 1°. 5.- Distribución de la (...) entre los partidos políticos; forma de calcular el costo individual del voto; procedimiento y operaciones aplicables para determinarla. Artículo 90, párrafo 3°. 6.- Taxonomía de los gastos de capacitación justificables dentro de la (...). Artículo 93. 7.- Distribución de la (...) entre los partidos políticos en procesos de elección municipal: forma de calcular el costo individual del voto; procedimiento y operaciones aplicables para determinarla. Artículo 100. 8.- El porcentaje de la (...) a los gastos de los partidos en procesos municipales, será de un 0,03 % del Producto Interno Bruto. Artículo 91. 9.- Término para que los partidos con derecho a (...), o aporte estatal, presenten su cobro ante el Tribunal. Artículo 107, párrafo 1°. 10.- Los partidos deberán señalar, antes del pago, la cuenta bancaria en la que serán depositados los fondos provenientes de la (...). Artículo 107°, párrafo 3°. 11.- Cesión de la (...), régimen jurídico aplicable y medios para materializarla. Artículo 115. 12.- La Tesorería Nacional entregará a los partidos lo que les corresponda por concepto de liquidación de la (...) o del aporte estatal, dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que el Ministerio de Hacienda reciba la comunicación del Tribunal en la que acepta los gastos liquidados por cada uno. Artículo 110.

Contribución Estatal y Privada: 1.- Reglamentar y hacer cumplir las normas relativas a la (...) a favor de los partidos políticos, es una atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso r). 2.- Llevar el control de la (...) y detectar irregularidades e informarlas al Tribunal, es función del Registro Electoral. Artículo 28, inciso d). 3.- La forma de distribuir la (...) entre partidos coaligados y la recepción de contribuciones privadas, debe consignarse en el pacto de coalición. Artículo 84, incisos d) y e). 4.- Multas relativas al control de la (...) privada. Artículo 287. 5.- Cuando un partido político con derecho a la (...) estatal deba responder por multas, el Tribunal podrá ordenar la retención hasta de un cinco por ciento (5%) del monto reconocido, mientras no se cancele la multa. Artículo 300.

Contribuciones: 1.- De los partidos políticos: régimen estatutario de las (...). Artículo 52, inciso n). 2.- De personas físicas a los partidos. Vid. Partidos Políticos, Patrimonio de los, y artículo 135, párrafo 1°. 3.- De extranjeros y personas jurídicas. Vid. Extranjeros y Personas Jurídicas. 4.- Periodicidad con que el Tesorero debe informar sobre los aportes, donaciones o (...) que reciba el partido. Artículo 132. 5.- Características del informe que sobre (...) debe presentar el Tesorero del partido, documentación que debe adjuntarse y prevenciones si hay omisión. Artículos 133 y 134. 6.- Se impondrá prisión de dos a cuatro años a quien realice (...) directamente a favor de tendencias, candidatos o precandidatos oficializados por el partido político, evadiendo controles de finanzas partidarias. Artículo 274, inciso d). 7.- Será castigado con prisión de dos a seis años, el Tesorero que reciba (...) anónimas. Vid. Tesorero, acepción 18°.

Contribuciones Anónimas: vid. Contribuciones, acepción 7°.

Contribuciones en Especie: 1.- Deben reportarse al Tribunal, cuando superen el monto de dos salarios base. Artículo 130. 2.- Las (...) han de ser tasadas y descritas detalladamente, salvo el trabajo voluntario y *ad honorem*; esta tasación puede ser variada por el Tribunal. Artículo 131.

Contribuciones Irregulares: elenco de las multas a aplicar por (...). Artículo 288. Vid. también Multas, acepción 2°, y Contribuciones Privadas,

Contribuciones Privadas: 1.- Las (...) sólo pueden acreditarse a favor de los partidos, de las tendencias, precandidaturas o candidaturas debidamente oficializadas. Artículo 123. 2.- Las (...) deben individualizarse y registrarse mediante comprobante bancario o recibo oficial del partido. Artículo 122. 3.- Régimen jurídico de las (...). Artículo 123, párrafo 2°. 4.- Necesidad de reglamentación para actividades de recaudación de (...). Artículo 123, párrafo 4°.

Contribuyentes, Lista de: el Tesorero del Partido deberá ordenar la publicación en octubre de cada año, en un diario de circulación nacional, de la (...). Artículo 135, párrafo 2°.

Control Interno, Informe de: 1.- Es documento que debe acompañar la liquidación de gastos de los partidos. Vid. Liquidación de Gastos, acepción 6°. 2.- Se castigará con pena de prisión al Contador Público que con su firma consigne datos falsos en el (...) de un partido político. Vid. Contador Público Autorizado, acepción 4°.

Convenios de Cooperación: que puede suscribir el Tribunal para los fines del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, párrafo tercero.

Convocatoria a Elecciones: 1.- La hará el Tribunal cuatro meses antes de la fecha en que han de celebrarse. Artículo 147, párrafo 1°. 2.- La (...) parciales extraordinarias la hará el Tribunal para llenar vacantes de municipalidades que se desintegren, o en el supuesto del artículo 19 del Código Municipal. Artículo 147, párrafo 2°. 3.- El exceso de candidatos a Diputados lo fijará el Tribunal en la (...). Artículo 151, párrafo 2°.

Convocatoria, Decreto de: el número de representantes a una asamblea constituyente, a la Asamblea Legislativa y a los concejos municipales y de distrito que corresponda elegir estará dispuesto en el (...). Artículo 151.

Correo electrónico: los acuerdos y resoluciones de los organismos electorales se comunicarán por medio de (...). Artículo 10, inciso b).

Corte Suprema de Justicia: 1.- Los Magistrados del Tribunal prestarán juramento ante la (...). Artículos 11 y 13. 2.- La (...) elige a los Magistrados propietarios y suplentes del Tribunal. Artículo 13, párrafo 1°.

Costo Individual del Voto: es factor en el procedimiento para determinar la distribución de la Contribución del Estado. Vid. Contribución del Estado, acepción 3°.

Costos: en que incurran los partidos para rendir garantías. Vid. Financiamiento Anticipado, acepción 6°.

Costumbre: tiene el rango de la norma que interpreta, integra o delimita. Artículo 3.

Credenciales: 1.- Le corresponde al Tribunal conferirlas Artículo 12, inciso h). 2.- La cancelación o anulación de (...) es parte de los contenidos de la jurisdicción electoral. Artículo 220.

Crédito, Reservas de: durante el año anterior al día de la elección, las oficinas de gestión presupuestaria deben tramitar las solicitudes de mercancía y las (...) que formule el Tribunal sin entrar a calificar la conveniencia u oportunidad del gasto. Artículo 304.

Cruz Roja, Estaciones de: las manifestaciones, los desfiles u otras actividades en vías públicas no podrán desarrollarse frente a (...). Artículo 137, inciso e).

Cuenta Bancaria: vid. Contribución del Estado, acepción 9°.

Cuenta Corriente Única: (utls. tmb. Cuenta Bancaria Única o Cuenta Única del Partido) 1.- Los fondos provenientes de donaciones, contribuciones o aportes privados que reciban los partidos deberán depositarse en una (...); características, modalidad y obligaciones que genera este tipo de cuenta. Artículo 122, párrafo 1°. 2.- Las contribuciones, las donaciones o cualquier otro tipo de aporte líquido para las precandidaturas, deben hacerse a la (...). Vid. Financiamiento a Precandidaturas, acepción 2°.

Cuentas de Gastos: vid. Elenco de documentos en Liquidación de Gastos, acepción 6°.

Cuerpo Nacional de Delegados del Tribunal: 1.- Previsto en el artículo 102, inciso 6) de la Constitución Política, lo constituyen ciudadanos voluntarios nombrados y removidos por el Tribunal; organización, jerarquía, funciones, responsabilidades y reglamentación aplicable. Artículos 45 y 46 y 47.

2.- Requisitos e impedimentos para integrar el (...). Artículo 46.

Cultura Política: Vid. Divulgación.

-D-

Dávivas: y promesas de (...): se impondrá prisión de dos a doce meses a quien por medio de (...), violencia o amenazas induzca a una persona a adherirse a una candidatura, a votar o a abstenerse de hacerlo; agravantes cuando las ofrezca y entregue un funcionario público en clave de bonos de vivienda, pensiones y becas, y se financien con fondos públicos. Artículo 279, inciso a).

Daños: 1.- En el trámite del recurso de amparo, excepcionalmente el Tribunal puede disponer la ejecución de los actos impugnados, cuando la suspensión cause o amenace causar (...) o perjuicios ciertos e inminentes. Artículo 230. 2.- En el trámite del recurso de apelación electoral, el Tribunal puede dictar medidas tendientes a impedir (...) de imposible o difícil reparación. Artículo 243.

Dato: vid. Informes.

Datos Falsos: se castigará con pena de prisión al Contador Público que, con su firma en la comprobación de gastos de la contribución estatal, consigne (...). Vid. Contador Público Autorizado, acepción 4°.

Debates: 1.- Es atribución del Tribunal garantizar, de manera efectiva, el acceso de todos los partidos participantes en un proceso electoral, en los (...) político-electorales que organice, una vez hecha la convocatoria a elecciones. Artículo 12, inciso q). 2.- Dirigir los (...) y poner a votación los asuntos cuando el Tribunal los considere discutidos, es atribución del Presidente del Tribunal. Artículo 20, inciso c).

Deberes: de los miembros de los partidos. Vid. Artículo 54.

Declaratoria de Elección: 1.- Le corresponde al Tribunal hacer la (...). Artículo 12, inciso b). 2.- La emisión de la (...) definitiva, requiere la asistencia de todos los Magistrados que integran el Tribunal. Artículo 14, inciso a). 3.- Después de constatado el total de votos válidos asignados a cada partido, el Tribunal hará la adjudicación de plazas y la respectiva (...). Artículo 199. 4.- Naturaleza y efectos de la (...) Artículo 200. 5.- Orden que debe observarse para efectuar la (...). Artículo 205, párrafo 1°. 6.- Técnica para asignar plazas en (...). Artículo 205, párrafo 2°. 7.- Declarada con lugar una demanda de nulidad por inelegibilidad, al hacer la (...) se adjudicará el cociente sin tomar en cuenta al inelegible. Artículo 246, párrafo 3°.

Declaratoria de Resultados: la (...) de las consultas populares previstas en la Constitución Política, requiere la asistencia de todos los Magistrados que integran el Tribunal. Artículo 14, inciso b).

7.- Declarada con lugar una demanda de nulidad por inelegibilidad, al hacer la (...) se adjudicará el cociente sin tomar en cuenta al inelegible. Artículo 246, párrafo 3°.

Delegaciones Impares: en (...), la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Artículo 2, párrafo 2°.

Delegaciones Pares: estarán integradas por un 50% de mujeres y un 50% de hombres. Artículo 2, párrafo 2°.

Delegados: 1.- del Tribunal a las Asambleas de los partidos; los designa el Registro Electoral. Artículo 28, inciso f). 2.- Del Tribunal en las asambleas de los partidos, dan fe del cumplimiento



de los requisitos del Código y del estatuto para celebrarlas. Artículo 69, inciso c). 3.- En los partidos, el número de miembros adicionales de las asambleas no puede ser mayor que el número de (...) de carácter territorial. Artículo 69, inciso a).

Deliberaciones: de los organismos electorales, en relación con los fiscales de los partidos. Artículo 215, párrafo 1°.

Delitos contra la libre determinación del votante: elenco de conductas ilícitas, tasación de penas y agravantes. Artículo 279.

Delitos de Desobediencia: 1.- Relacionados con la difusión publicitaria de la obra pública realizada por el Poder Ejecutivo, administración descentralizada, alcaldías, concejos municipales y empresas del Estado. Artículo 142, párrafo 1°. 2.- La desobediencia o el incumplimiento, total o parcial, de resoluciones, órdenes o acuerdos que emita el Tribunal constituye (...). Artículo 284.

Delitos Electorales: elenco de los (...). Artículos 271 a 281 y 284.

Delito, Flagrante: el (...), es motivo para proceder a la detención de los miembros de una junta electoral. Artículo 30, párrafo 3°.

Delito, Hechos Constitutivos de: la impugnación de legitimidad de las firmas de adhesión, deberá formularse en el término de quince días a partir de la última publicación en La Gaceta del aviso inscripción de un partido y será resuelta por la Dirección General del Registro Electoral; sin perjuicio de lo resuelto, si hay indicio de (...) los antecedentes se remitirán al Ministerio Público. Artículo 64.

Demanda: de nulidad: vid. Nulidad, Demanda de.

Democracia: 1.- Vid. artículo 12, inciso l). 2.- Ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de (...), es función del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, inciso c).

Democracia Interna: de los partidos políticos, vid. artículo 50.

Denuncias Anónimas: en los procedimientos por beligerancia o parcialidad política, el Tribunal no dará curso a (...). Vid. Beligerancia, acepción 4°.

Derecho a Elegir y a ser Elegido: el (...) en los cargos internos del partido y en las candidaturas a puestos de elección popular, debe asegurarse en los estatutos del partido. Artículo 53, inciso b).

Derecho a la Discrepancia, al Libre Pensamiento y a la Libre Expresión de Ideas: el (...) debe asegurarse en los estatutos del partido. Artículo 52, inciso c).

Derecho a la Doble Instancia: es obligación de los partidos establecer estatutariamente el (...) en materia de sanciones. Artículo 52, inciso s).

Derecho a la Intimidad: el Tribunal debe salvaguardar el (...) cuando se acceden sus bases de datos con fines comerciales. Artículo 24.

Derecho de Defensa: es obligación estatutaria para los partidos establecer el (...) en materia de sanciones. Artículo 52, inciso s).

Derecho de Fiscalización y Observación Electoral: de las sesiones de las juntas Electorales. Artículo 34.

Derecho de Prelación: sobre el nombre, el lema, la divisa y otros elementos distintivos del partido. Artículo 55.

Derecho Subjetivo: 1.- Quien ostente un (...) podrá incoar la acción de nulidad de acuerdos partidarios. Artículo 234. 2.- Quien ostente un (...) está legitimado para promover el recurso de apelación electoral, así como el Comité Ejecutivo Superior del partido. Artículo 245.

Derechos Humanos: su financiamiento, promoción y conocimiento es objeto de la capacitación partidaria y obligación estatutaria. Artículo 52, inciso p).

Derechos Político-Electorales: organizar talleres dirigidos a informar a la población sobre el ejercicio de los (...), es función del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, inciso b).

Derechos Políticos, Suspensión del Ejercicio de los: 1.- Por sentencia firme, es impedimento para ser considerado elector. Artículo 144. 2.- A los responsables de los delitos electorales con pena de prisión igual o superior a tres años, se les impondrá, además de la pena principal, la accesoria de (...) por el mismo plazo de la pena principal. Artículo 282.

Derechos y Deberes: de los miembros de los partidos políticos; obligación de especificarlos en los estatutos. Artículo 52, inciso q),

Desfiles: Vid. Manifestaciones, acepción 2°.

Desobediencia, Delito de: 1.- Las publicaciones contrarias a lo dispuesto en el Código Electoral harán incurrir a los funcionarios responsables en el (...). Artículo 142. 2.- La desobediencia, o el incumplimiento total o parcial, de resoluciones, órdenes o acuerdos que emita el Tribunal constituye el (...) previsto en el Código Penal. Artículo 284.

Despacho, Horas de: corresponde al Presidente del Tribunal, anticipar o prorrogar las (...), en caso de que lo requiere algún asunto urgente. Artículo 20, inciso a).

Día de las Elecciones: 1.- Inmunidad de los electores durante el (...). Artículo 30. 2.- La junta cantonal correspondiente, por excepción y únicamente por el (...) estará facultada para remover o sustituir a alguno de los integrantes de la Junta Receptora de Votos. Artículo 31, párrafo 5°. 3.- De la actuación de las Juntas Electorales el (...), cualquier ciudadano podrá quejarse ante el Tribunal pero deberá hacerlo durante la misma jornada. Artículo 35, párrafo 2°. 4.- El (...) concesionarios y permisionarios de transporte remunerado de personas en modalidad de autobuses, deberán prestar el servicio como si fueran días ordinarios. Artículo 163. 5.- Durante el (...), los particulares gozarán de franquicia en servicios que presten entes y empresas públicos de comunicaciones y servicio postal, para quejarse de cualquier irregularidad ante las autoridades administrativas, judiciales y electorales. Artículo 306. 6.- El (...) no surtirá efecto el decreto que suspenda garantías en aspectos relacionado con el proceso electoral. Vid. Garantías, Suspensión de.

Diario de Circulación Nacional: 1.- De estimarse pertinente, los actos electorales de carácter general y aquellos que disponga la ley, se publicarán en un (...). Artículo 10, inciso a). 2.- El Tesorero del Partido deberá ordenar la publicación en octubre de cada año, en un (...) de la lista de contribuyentes. Vid. Contribuyentes, Lista de.

Diario Oficial: 1.- Los actos electorales de carácter general y aquéllos que disponga la ley, se publicarán en el (...). Artículo 10. 2.- Se publicará en el (...) la resolución final que el Tribunal dicte, cuando interprete las disposiciones constitucionales del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 12, inciso c).

Días Feriados o de Asueto: para que el Tribunal reciba recursos de amparo electoral. Vid. Recurso de Amparo Electoral, acepción 11°.

Dinero: véase también Aporte en Dinero o en Especie; Extranjeros, acepción 1°; Multas, acepción 1°; Persona Física o Jurídica Extranjera, acepción 3°; Personas Jurídicas y Tesorero, acepción 13°.

Días Feriados o de Asueto: para que el Tribunal reciba recursos de amparo electoral. Vid. Recurso de Amparo Electoral.

Dinero en Efectivo: 1.- Medio que tienen los partidos de cubrir los gastos admitidos por ley. Vid. Gastos, acepción 1°. 2.- La contribución o aporte privado se puede concretar mediante (...). Vid. Financiamiento Privado, acepción 1°. 3.- Forma de contribución o aporte privado que se realice en forma directa a favor de un partido, en (...). Artículo 120.

Dineros: 1.- Correspondientes al financiamiento anticipado. Vid. Financiamiento Anticipado, acepción 3°. 2.- Toda actividad de recaudación de (...) para el partido, o para alguna de las tendencias oficialmente acreditada, deberá ser reglamentada por el partido político. Artículo 123, párrafo 4°.

Dineros Públicos: forma de recuperar (...). Vid. Financiamiento Anticipado, acepción 7°.

Diplomática, Sede: Las ciudadanas y los ciudadanos que deseen emitir su voto en el extranjero deberán realizar su solicitud de traslado de domicilio electoral ante el Tribunal en la forma que éste señale. Cuando se realice la solicitud ante la (...), se trasladará al Tribunal para su aprobación final. Artículo 190.

Diputados: 1.- Elección de (...); vid. Cociente y Subcociente. 2.- Obligatoriedad y renunciabilidad del cargo de (...) a una Asamblea Constituyente y a la Asamblea Legislativa. Artículo 206. 3.- Cómo llenar las vacantes de los candidatos a (...) y cómo llenar las vacantes definitivas. Artículo 207.

Dirección de Presupuesto Nacional: incluirá en la partida presupuestaria que corresponda, los recursos que determine el Tribunal. Artículo 25.

Dirección General del Registro Civil: 1.- Establece la sede de las Juntas Receptoras de Votos. Artículo 5, inciso c). 2.- Imprime el padrón registro. Artículo 156, párrafo 2°. 3.- Ante la (...) los partidos políticos nombrarán dos fiscales. Artículo 212, inciso b).

Dirección General del Registro Electoral: Vid. Registro Electoral.

Director de la Imprenta Nacional: se castigará con prisión de dos a doce meses al (...), o funcionario de la Imprenta Nacional, que no haga en tiempo y forma las publicaciones que exige el Código Electoral, y a los funcionarios que modifiquen publicaciones originales. Artículo 281.

Director del Registro Electoral: su nombramiento lo efectúa el Tribunal bajo régimen de confianza. Artículo 27.

Director General del Registro Civil: ni el (...) ni los funcionarios encargados podrán negarse a mostrar libro, expediente o documento alguno del Registro Civil a quien lo solicite, salvo que medie justa causa. Artículo 29, párrafo 2°.

Directores Generales de los Registros Civil y Electoral: el nombramiento de los (...) requiere de la asistencia de todos los Magistrados que integran el Tribunal. Artículo 14, inciso d).

Discapacidad, Personas con: 1.- Condiciones de infraestructura de los locales de votación para (...) y con movilidad reducida. Artículo 164. 2.- Es prohibida la habilitación de locales de votación en segundas plantas y en lugares inaccesibles. Artículo 164. 3.- En los locales de votación, se dará prioridad a las (...), embarazadas o adultos mayores. Artículo 171. 4.- El Tribunal tomará en cuenta, dentro del reglamento, las excepciones necesarias para garantizarles el derecho al sufragio a las (...) y a los adultos mayores. Artículo 178. 5.- Forma de votar de las (...) visual. Vid. Votar, Manera de, acepción 4°. 6.- Papeletas para (...). Vid. Papeletas, acepción 4°.

Disposiciones Constitucionales: el Tribunal interpreta las (...) del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 12, inciso c).

Disposiciones subordinadas a los Reglamentos y a los Estatutos partidarios: integran el orden de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 3.

Divisa: 1.- De los partidos políticos; debe estar contenida en los Estatutos. Artículo 52, inciso b). 2.- La (...) de un partido le pertenece con exclusividad, pero puede cambiarla en cualquier tiempo -previa modificación de estatutos-, salvo dentro de los ocho meses anteriores a una elección. Artículo 55.

División Territorial Administrativa: 1.- La (...) se aplicará al proceso electoral. Artículo 143. 2.- El Poder Ejecutivo debe formularla y publicarla al menos doce meses antes del día de la elección de la Presidencia y Vicepresidencias de la República; características técnicas e información que debe contener según datos del INEC. Artículo 143, párrafo 1°.

División Territorial Electoral: 1.- Formular y publicar la (...), es atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso k). 2.- El Tribunal declarará integradas las Juntas Cantonales en el mismo orden de la (...). Artículo 37, párrafo 3°. 3. En el acuerdo que integre las Juntas Receptoras de Votos, se seguirá el mismo orden de la (...). Artículo 41, párrafo 3°. 4.- El Tribunal estará facultado para dividir un distrito administrativo en dos o más distritos electorales. Artículo 143, párrafo 2°.

Divulgación: actividades mediante las cuales los partidos políticos comunican su ideología, propuestas, participación democrática, cultura política, procesos internos de participación y acontecer nacional. Vid. Gastos, acepción 1° y artículo 93, inciso c).

Doctrinaria: orientación. Vid. Ideológica, Orientación.

Documentación Electoral: 1.- Correspondiente a cada elección, para efecto de prueba. Artículo 156, párrafo 3°. 2.- Definición de (...). Vid. Materiales Electorales, acepción 7°. 3.- La retención de (...) es delito electoral. Artículo 271, inciso b). 4.- Multas relativas a la tenencia indebida de (...). Artículo 294, inciso a).

Documento: electoral, lo es el padrón registro y es también plena prueba del resultado de la votación. Artículo 156, párrafo 3°.

Documentos de Crédito: la entrega de (...) contra le entrega de bonos, es medio que tienen los partidos de cubrir los gastos admitidos por ley. Vid. Gastos, acepción 10°.

Domingo: 1.- Las elecciones para Presidente, Vicepresidentes y Diputados deberán realizarse el primer (...) de febrero del año en que deba producirse la renovación de estos funcionarios. Artículo 150, párrafo 1°. 2.- Las elecciones para elegir Regidores, Síndicos, Alcaldes e Intendentes, miembros de Concejos de Distrito y de Concejos Municipales de Distrito se realizarán el primer

(...) de febrero dos años después de la elección para Presidente, Vicepresidentes y Diputados. Artículo 150, párrafo 2°.

Donaciones: nacionales e internacionales, que puede recibir el Tribunal para el cumplimiento de los fines del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, párrafo tercero.

Drogas: constituyen impedimento para ejercer el cargo en organismos electorales. Artículo 8.

-E-

Edad; De mayor: en caso de ausencia temporal del Presidente del Tribunal, lo sustituirá el Vicepresidente. En caso de ausencia de ambos, la presidencia recaerá en el restante Magistrado propietario, y en ausencia de éste, en el de (...). Artículo 21.

Edicto: los acuerdos y resoluciones se comunicarán por medio de (...). Artículo 10, inciso b).

Edificio: del que formen parte las Juntas Receptoras de Votos. Vid. Local, acepción 6°.

Educación Cívica, Programas de: el Instituto de Formación y Estudios en Democracia colabora con el Ministerio de Educación Pública en formulación de (...), dirigidos a la población estudiantil, a fin de fortalecer los valores cívicos y democráticos de la ciudadanía. Artículo 309, inciso e).

Elecciones Generales: para Presidente, Vicepresidente, Diputados o Diputadas; forma de integrar el Tribunal para atenderlas. Artículo 13, párrafo 4°.

Elecciones Internas: 1.- Los partidos políticos deberán crear un Tribunal de (...); régimen jurídico, características y atribuciones. Artículo 74. 2.- Multas por difundir propaganda electoral durante las (...) de los partidos. Artículo 286, inciso c).

Elecciones Municipales: forma de integrar el Tribunal para atenderlas. Artículo 13, párrafo 4°.

Electora, Persona: 1.- Definición y excepciones. Artículo 144. 2.- Deberes y atribuciones. Artículo 145.

Electores: 1.- El Tribunal establecerá el número máximo de (...) correspondientes a cada junta. Artículo 155, párrafo 1°. 2.- Los (...) podrán sugerirle al Registro Civil modificaciones necesarias relativas a las Juntas Receptoras de Votos. Artículo 155, párrafo 2° *in fine*.

Embarazadas: en los locales de votación, se dará prioridad a las (...). Artículo 171.

Empleados Públicos: 1.- Prohíbese a los (...) dedicarse en horas laborales a trabajo o discusiones de carácter político-electoral y usar el cargo para beneficiar a un partido político. Artículo 146, párrafo 1°. 2.- Elenco de (...) con prohibición absoluta para participar en actividades de los partidos; sanciones. Artículo 146.

Empoderamiento: formar y promover el conocimiento del (...), es objeto de la capacitación partidaria y obligación estatutaria. Artículo 52, inciso p).

Empresas Públicas: encargadas de las comunicaciones. vid. Resultado de la Elección, acepción 2°.

Encargado de Finanzas: vid. Financiamiento a Precandidaturas, acepción 1°.

Encuestas Electorales: velar por el debido cumplimiento de la normativa referente a (...), es atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso j).

Encuestas y Sondeos de Opinión: de carácter político electoral: 1.- Requisitos y periodo dentro del cual las empresas dedicadas a elaborar (...) deben registrarse ante el Tribunal; prohibición para difundirlas y para difundir las confeccionadas por empresas no inscritas. Artículo 138. 2.- Deber de las empresas encuestadoras de conservar y mantener a disposición del Tribunal los documentos que respaldan las encuestas, los cuales deben remitirse al Tribunal en caso de denuncias. Artículo 140, párrafo 1°. 3.- Se impondrá multa de dos a diez salarios base al director o el encargado del medio de comunicación que, durante los tres días anteriores a las elecciones, o el propio día, permita: 1.- la difusión o publicación, total o parcial, por cualquier medio de (...) relativas a los procesos electorarios; 2.- la difusión de resultados confeccionados por personas físicas o jurídicas no inscritas ante el Tribunal; 3.- la difusión o la publicación, total o parcial, por cualquier medio de propaganda electoral durante los tres días inmediatos anteriores a las elecciones, el propio día en que se celebren, en el período del 16 de diciembre y el 1° de enero inmediatamente anteriores a las elecciones, o el jueves y viernes santo, cuando se trate de elecciones internas de los partidos políticos. Artículo 286. 4.- Multas por la difusión ilegal de propaganda y resultados de (...). Artículo 289.

Entidades Financieras: prohíbese depositar y recibir contribuciones, donaciones u otro aporte por medio de (...) ubicadas fuera del territorio nacional. Artículo 129.

Esaños, Adjudicación de: vid. Cociente y Subcociente, Sistema de.

Escrutinio: 1.- Le corresponde al Tribunal el (...) de los sufragios emitidos. Artículo 12, inciso b). 2.- Consiste en el examen y la calificación de la documentación electoral a cargo del Tribunal, hecho con base en el definitivo conteo y la asignación de Votos realizados por las Juntas electorales. Artículo 197. 3.- Término dentro del cual debe finalizarse el (...) y prelación del tipo de elección a escrutar. Artículo 198. 4.- Sesiones de trabajo, principio de unidad del (...) de las valijas electorales y actuación de los Magistrados Suplentes del Tribunal. Artículo 198, párrafo

2°. 5.- Término para interponer la demanda de nulidad, fundada en vicios hallados durante el (...) definitivo. Vid. Nulidad, Demanda de, acepción 2°.

Escrutinio Preliminar: el (...) de los votos recibidos corresponde efectuarlo a las Juntas Receptoras de Votos. Artículo 40, inciso e).

Escudo: no se admitirán como divisa el (...) costarricenses o de otros países. Artículo 55, párrafo 1°.

Estado: 1.- Las garantías que respalden el financiamiento anticipado deben endosarse a nombre del (...). Vid. Financiamiento Anticipado, acepción 5°. 2.- El (...) contribuirá a financiar a los partidos en procesos electorales municipales. Artículo 99.

Estado, Servidores del: las denuncias concernientes a parcialidad política de los (...) en el ejercicio de sus cargos se formularán ante el Tribunal. Vid. Beligerancia, acepción 2°.

Estado Auditado: de finanzas del partido; debe publicarlo el Tesorero en el mes de octubre de cada año en un diario de circulación nacional. Artículo 135, párrafo 2°.

Estado Costarricense: vid. artículo 52, inciso c).

Estado de Ebriedad: constituye impedimento para ejercer el cargo en organismos electorales. Artículo 8.

Estado de Interdicción: es impedimento para ser considerado elector. Artículo 144.

Estado Financiero, Reporte de: los partidos remitirán en forma trimestral un (...) al Tribunal. Artículo 88, párrafo 4°.

Estados Contables: del periodo trimestral que corresponda. Artículo 133, párrafo 2°.

Estados de Cuenta: en tratándose de cuenta bancaria única, al suscribir el contrato, el Comité Ejecutivo Superior deberá autorizar al banco respectivo para que entregue la información sobre los (...) cuando lo considere oportuno y solicite el Tribunal. Artículo 122, párrafo 3°.

Estatutos de los Partidos Políticos: 1.- Integran el orden de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 3, inciso e). 2.- La inscripción de los (...) y sus reformas corresponde resolverla en primera instancia al Registro Electoral. Artículo 28, inciso b). 3.- Rigen la vida y actividad de los partidos políticos y son parte de su régimen jurídico. Artículos 49 y 50, párrafo 1°. 4.- Los (...) constituyen el ordenamiento fundamental interno de los partidos; enumeración de su contenido y principios doctrinarios. Artículo 52.

Estatutos Provisionales: del partido en fase de constitución, deben cumplir los requisitos establecidos por el artículo 52. Artículo 58, inciso c).



Estrados: los acuerdos y resoluciones se publicarán por medio de (...). Artículo 10, inciso b).

Estructura de los Partidos: 1.- En lo relacionado con los estatutos, vid. Artículo 52, inciso f). 2.- En lo relativo a asambleas, vid. Artículo 67, cuyo inciso a) fue declarado inconstitucional según Voto n.º 9430-2010 de la Sala IV.

Estructuras Paralelas: se castigará con pena de prisión de dos a cuatro años al Tesorero, o a la persona autorizada para administrar fondos, que reciba contribuciones o aportes en contravención a lo dispuesto en el Código Electoral, sean éstos depositados en cuenta bancaria en el extranjero o mediante (...). Artículo 276, inciso a).

Excedentes: que deben devolver los partidos. Vid. Financiamiento Anticipado, acepción 1º.

Excepciones: al principio de privacidad de las sesiones del Tribunal. Forma de aplicarlas. Artículo 19.

Exclusividad: del nombre, la divisa y el lema. Vide Derecho de Prelación.

Excusa: el Magistrado del Tribunal con motivo legal de (...) o impedimento respecto de determinado asunto, se separará de su conocimiento hasta que cese el motivo y en su lugar actuará un suplente. Artículo 16.

Extranjera, Persona Física o Jurídica: Vid. Persona Física o Jurídica Extranjera.

Extranjeros: 1.- Prohíbese a los (...) efectuar, contribuciones, donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de los partidos políticos; también les está prohibido otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio para los partidos. Artículo 128, párrafo 1º. 2.- Se castigará con prisión de dos a cuatro años a los (...) que contribuyan, donen o realicen aportes a un partido político, salvo que se trate de aportes para capacitación. Artículo 274, inciso b). 3.- Se impondrá prisión de dos a cuatro años a los (...) que adquieran bonos, o realicen operaciones financieras, relacionadas con los partidos políticos. Artículo 274, inciso c).

-F-

Fallecimiento: de los candidatos a Diputados, Regidores y Concejales, después de la inscripción y antes de la votación. Vid. Vacante, acepción 3º.

Fax: los acuerdos y resoluciones del Tribunal se comunicarán por medio de (...). Artículo 10, inciso b).

Fecha: en que se verifican las elecciones. Artículo 150.

Fideicomiso: el Tribunal queda facultado para depositar las donaciones que reciba para el cumplimiento de los fines del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, en (...) que se establecerá en bancos comerciales del Estado. Artículo 309, párrafo 3°.

Financiamiento: 1.- De los partidos políticos; en relación con su importancia el Tribunal formulará planes de capacitación. Artículo 12, inciso l). 2.- Cuando los aportes o el (...) tengan como fin apoyar a algún candidato o precandidato oficializados, el Tesorero ordenará a favor de éste, el traslado de recursos; régimen jurídico aplicable. Artículo 125, párrafo 2°. 3.- Los depósitos que reciba un partido mediante entidades financieras no ubicadas en el territorio nacional, no podrán utilizarse. Artículo 129.

Financiamiento a Precandidaturas: 1.- Régimen Jurídico, Encargado de Finanzas y sus obligaciones, técnica contable a aplicar y deber de información al Tribunal sobre el (...). Artículo 127. 2.- Las contribuciones, las donaciones o cualquier otro tipo de aporte líquido para las precandidaturas, deben hacerse a la cuenta única del partido. Artículo 127, párrafo 3°. 3.- Figura del Encargado de Finanzas por Precandidatura. Artículo 127, párrafos 1° y 5°.

Financiamiento Anticipado: 1.- Del monto total que se determine como contribución estatal, los partidos podrán recibir, en forma anticipada y previa rendición de las garantías líquidas suficientes, hasta un 15%. Forma de distribución del (...) según la escala, condiciones y devolución de excedentes. Artículo 96. 2.- El retiro del (...) debe autorizarse mediante resolución del Tribunal. Artículo 97, párrafo 1°. 3.- Los dineros correspondientes al (...) serán depositados en una cuenta de la Tesorería Nacional, en efectivo, diez meses antes de las elecciones. Artículo 97, párrafo 2°. 4.- El monto del (...) debe respaldarse mediante garantías líquidas, rendidas ante entidades del Sistema Bancario Nacional. Artículo 98, párrafo 1° 5.- Las garantías que respalden el (...) se endosarán a nombre del Estado y se depositarán ante el Tribunal. Artículo 98, párrafo 1°. 6.- Doble naturaleza de los costos en que incurran los partidos para rendir garantías. Artículo 98, párrafo 2°. 7.- Forma de liquidar las garantías rendidas por concepto de (...) y recuperar dineros públicos. Vid. artículo 98, párrafo 3°.

Financiamiento Privado: 1.- Definición de (...) como aporte privado o contribución y detalle de los medios que lo constituyen. Artículo 120, párrafo 2°. 2.- El (...) de los partidos incluye a tendencias y precandidaturas oficializadas; régimen jurídico y Principio de Publicidad que lo rige. Artículos 120, párrafo 1°, y 122, párrafos 2° y 3°. 3.- Obligación de los partidos de contabilizar el (...). Artículo 121, párrafo 1°. 4.- Auditorabilidad de las finanzas de los partidos: condiciones para ordenarla y medios para hacerla. Artículo 121, párrafo 1°. 5.- Obligaciones del Tesorero del partido en términos del (...). Artículo 122, párrafo 1°. 6.- Responsabilidades de los bancos del Sistema Bancario Nacional en el control de depósitos por concepto de (...). Artículo 122, párrafo 2°. 7.- Prohíbese el (...) directamente a los candidatos o precandidatos oficializados por los partidos. Artículo 125, párrafo 1°. 8.- La gestión del (...) estará a cargo de la tesorería del partido o de la persona autorizada por el Comité Ejecutivo Superior para recaudar

fondos; es prohibido recaudar fondos sin la autorización del partido. Artículo 126 y 127, párrafo 1°.

Finanzas: 1.- Auditorabilidad de las (...) de los partidos: condiciones para ordenarla y medios para hacerla, a fin de determinar el respeto a las normas que regulan la materia . Artículo 121, párrafo 1°. 2.- Régimen jurídico de las (...) de las precandidaturas. Vid. Financiamiento a Precandidaturas, acepción 1°. 3.- Encargado de Finanzas: de las precandidaturas o candidaturas oficializadas. Vid. Artículo 287, inciso c).

Fiscal: del Comité Ejecutivo de los partidos; 1.- Atribución general y funciones. Artículos 71 y 72.

Fiscales: 1.- De los partidos políticos; pueden solicitar que las sesiones del Tribunal sean públicas. Artículo 19, inciso b). 2.- Los (...) tendrán derecho a acompañar la conducción de los documentos electorales a los sitios que disponga el Tribunal. Artículo 184, párrafo 2°. 3.- Cantidad de (...) que los partidos pueden acreditar ante el Tribunal y sus diferentes dependencias. Artículo 212. 4.- Acreditación de (...) de los partidos ante las Juntas cantonales: requisitos y autoridad partidaria acreditadora según la escala. Artículo 213. 5.- Acreditación de (...) de los partidos ante las Juntas Receptoras de Votos. Artículo 214. 6.- Funciones de los (...). Artículo 215. 7.- Derechos de los (...). Artículo 216. 8.- Inmunidad de los (...). Vid. Inmunidad, acepción 2°. 9.- En el recinto de las Juntas Receptoras de Votos, no se permitirá más de un (...) por cada partido político; casos en que ingresan al recinto los (...) suplentes Artículo 217. 10.- La suplantación de (...) es delito electoral. Artículo 271, inciso c).

Fiscalización: 1.- Derecho de (...) de los partidos políticos sobre el proceso electoral. Artículo 210, párrafo 1°. 2.- El derecho de (...) de los partidos en proceso de inscripción, se contrae el examen y recuento de las adhesiones. Artículo 210, párrafo 2°. 3.- Acreditación para efectos de (...). Artículo 211.

Fondo Específico del Tribunal Supremo de Elecciones: los recursos económicos que se generen por la venta de servicios no esenciales, se depositarán en una cuenta de caja única autorizada por la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, con la denominación de (...). Artículo 24, párrafo 2°.

Fondo General de Caja Única del Estado: los recursos sobrantes del Fondo General de Elecciones, una vez concluidos los procesos electorales o consultivos, se depositarán en el (...). Artículo 25.

Fondo General de Elecciones: finalidad, reglamentación, controles, características, responsabilidades y régimen jurídico. Artículo 25.

Fondos del Partido: vid. Patrimonio de los Partidos Políticos, acepción 1°.

Fondos Públicos: las dádivas ofrecidas por funcionario público y financiadas con (...) acarrear pena de prisión de dos a seis años. Vid. Dádivas.

Fondos, Recaudación de: 1.- La (...) requiere de autorización del Comité Ejecutivo Superior del Partido. Vid. Financiamiento Privado y artículo 123, párrafo 4°. 2.- Se impondrá pena de prisión de dos a cuatro años a quien proceda a la (...) para algún partido político sin haber sido autorizado por el Tesorero del partido. Artículo 273, párrafo 1°. 3.- Se castigará con pena de prisión de dos meses a un año, al Tesorero del Comité Ejecutivo Superior del partido que omita llevar un registro de actividades de (...), incluidas las tendencias y los movimientos. Artículo 275, párrafo 1°.

Formación Ciudadana: el Instituto de Formación y Estudios en Democracia debe prestar colaboración a los partidos políticos en temas de (...), promoviendo cursos virtuales o autoformativos en materia electoral. Artículo 309, inciso d).

Formación Política: vid. Capacitación.

Franquicia: los organismos electorales gozan, durante la campaña electoral, de (...) en los servicios que presten los entes y empresas públicos encargados de comunicaciones y servicio postal. El día de las elecciones, los particulares gozarán de (...) para quejarse de cualquier irregularidad ante las autoridades administrativas, judiciales y electorales. Artículo 306.

Fuentes del Ordenamiento Jurídico-Electoral: 1.- Jerarquía de las (...). Artículo 3. 2.- La jurisdicción electoral se ejercerá con base en las (...). Artículo 222.

Funcionarios del Registro Civil y del Tribunal Supremo de Elecciones: pueden integrar los organismos electorales. Artículo 7, inciso a).

Funcionarios Electos: ofrecer capacitación a los (...) en temas electorales y coordinar con otras instituciones públicas para impartir cursos relativos al ejercicio de la función pública, es función del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, inciso g).

Funcionarios Municipales: el Tribunal acordará la cancelación o anulación de las credenciales de los (...) de elección popular en los supuestos contemplados expresamente en la ley. Estas disposiciones serán aplicables también a Síndicos, Intendentes, Concejales de Distrito y Miembros de los Concejos Municipales de Distrito. Artículo 253.

Funcionarios Públicos: 1.- Las denuncias por actividades político-electorales de los (...), se presentarán ante el Tribunal. Vid. Beligerancia. 2.- Si los autores de un delito electoral son (...) y el delito se comete con ocasión del ejercicio del cargo, o valiéndose de su condición, acarreará la destitución y se impondrá, además, la pena de inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de dos a ocho años. Artículo 283. 3.- Multas por incumplimiento de deberes a los (...). Artículo 293. 4.- Los miembros de las Juntas Electorales en ejercicio del cargo son (...). Artículo 30, párrafo 3°. 5.- Proveer información a la ciudadanía sobre el sistema democrático y el rol de los (...) de elección popular, es función del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, inciso f).

Fusión y Coalición de Partidos: 1.- la (...) deberá entenderse como un solo partido para efectos de postulación de los miembros de Juntas Electorales. Artículo 39, párrafo 3°. 2.- Requisitos, modos, irreversibilidad y consecuencias de la (...). Artículos 75, 76 y 77. 3.- La (...) plena da lugar a una nueva agrupación política. Artículo 77. 4.- En la (...) por absorción no surge un nuevo partido pero hay agrupaciones supérstite y absorbidas: efectos registrales. Artículos 78 y 79. 5.- efectos de la fusión plena. Artículo 80. 6.- Transmisión de los derechos y obligaciones de los partidos fusionados, incluidos los relativos a contribución estatal. Artículo 81. 7.- Reserva de distintivos y divisa de los partidos absorbidos o fusionados, y divisa y lema de la coalición. Artículo 81 y 84, inciso c. 8.- Son afiliados del partido supérstite, los miembros de los partidos absorbidos o fusionados. vid. Artículo 82. 9.- Los partidos coaligados mantendrán su identidad y deberán cumplir -durante la existencia de la coalición- los requisitos para mantenerse vigentes. Artículo 83, párrafo 2°. 10.- Condiciones para suscribir el pacto de coalición. Artículos 84 y 85, inciso a). 11.- Innecesariedad de las adhesiones para suscribir una coalición. Artículo 85, *in fine*. 12.- Protocolización e Inscripción del Pacto de (...). Artículo 85. 13.- Cancelación de la inscripción de los partidos coaligados en el Registro Electoral por acuerdo unánime de los coaligados, por retiro o disolución de los coaligados y por vencimiento del pacto. Artículo 85, incisos a) y b). 14.- Requisitos y términos del pacto de coalición. Artículo 84. 15.- Programa de Gobierno de los partidos coaligados. Artículo 84°, inciso a). 16.- Procedimientos Democráticos aplicados a la Nómina de candidatos de los partidos en coalición. Artículo 84, inciso b). 17.- Sobre contribución del Estado y contribución privada en coaliciones, vid. Contribución Estatal, acepción 3°. 18.- Los candidatos electos por una (...) se consideran electos por el mismo partido. Artículo 84 *in fine*.

-G-

Gaceta, La: Vid. Publicaciones.

Garantías Líquidas: Vid. Financiamiento Anticipado, acepción 1°.

Garantías, Suspensión de: cuando la elección se verifique en periodo de (...), el decreto que la suspenda no surtirá efecto el día de las elecciones, en los aspectos que tengan relación con el proceso electoral. Artículo 308.

Gastos: de los partidos. 1.- Taxonomía o clasificación de los gastos justificables de los partidos políticos, para obtener la contribución estatal. Artículos 91, 92, 93 y 94. 2.- Periodo dentro del cual pueden generar (...) justificables los partidos. Artículo 92. 3.- Naturaleza extensible de los (...). Vid. Artículo 93, *in fine*. 4.- Periodo dentro del cual pueden generar (...) justificables los partidos, en procesos electorales municipales. Artículo 101. 5.- Periodo dentro del cual puede presentarse la liquidación de (...), en procesos electorales municipales. Artículo 102. 6.- Corresponde al Tribunal ordenar el pago de los (...) de los partidos comprendidos en la contribución estatal. Artículo 103, párrafo 1°. 7.- Facultad del Tribunal de sistematizar

procedimientos que resguarden los parámetros de los (...). Artículo 103, párrafo 2°. 8.- El Tribunal podrá realizar revisiones de carácter aleatorio entre partidos o entre determinados rubros de los (...) incluidos en las liquidaciones para constatarlos. Artículo 103, párrafo 2°- 9.- (...) ordinarios y permanentes. Artículo 107, párrafo 6°. 10.- Medios con los cuales pueden los partidos cubrir los (...) admitidos por ley. Artículo 119. 11.- Se castigará con pena de prisión al Contador Público que rehúse brindar información requerida por el Tribunal para verificar la comprobación de los (...) redimibles por contribución estatal. Artículo 273, párrafo 2°.

Genealógicos, Estudios: el Tribunal podrá cobrar por el suministro de otros servicios no esenciales, como publicaciones y boletines producidos con su patrocinio, salvo en tratándose de (...). Artículo 24, párrafo 1°.

Género, Derecho a la Libre Participación Equitativa por: el (...) debe asegurarse en lo estatutos del Partido. Artículo 53, inciso d).

Género, Equidad de: régimen estatutario de la (...) Artículo 52, inciso ñ).

Géneros, Igualdad de: formar y promover el conocimiento de la (...), es objeto de la capacitación partidarista y obligación estatutaria. Artículo 52, inciso p).

-H-

Hacienda Pública, Sistema de Control y Fiscalización Superior de la: la violación de las normas relativas al (...), es causal cancelación de credenciales. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 7°.

-I-

Ideología: 1.- Del partido; su conocimiento es objeto de la capacitación partidarista y obligación estatutaria. Artículo 52, inciso p). 2.- El Instituto de Formación y Estudios en Democracia no podrá promover una (...) o programa político particular. Artículo 309, párrafo 4°.

Ideológica, Orientación: respetar la (...) y doctrinaria del partido, y contribuir a su definición y actualización frente a cambios, es deber de los miembros del partido. Artículo 54, inciso b).

Impedimento: el Magistrado con motivo legal de excusa o (...) respecto de determinado asunto, se separará de su conocimiento hasta que cese el motivo y en su lugar actuará un suplente. Artículo 16.

Imprenta Nacional: se castigará con prisión de dos a doce meses al Director o funcionario de la (...) que no haga en tiempo y forma las publicaciones que exige el Código Electoral, y a los funcionarios que modifiquen publicaciones originales. Vid. Director de la Imprenta Nacional.

Impuestos, Pago de: mediante Bonos de Contribución del Estado a los Partidos. Vid. Bonos, acepción 5°.

Impugnación: 1.- De acuerdos. Vid. Acuerdos, Impugnación de, acepción 1°. 2.- Para la interposición del recurso de amparo electoral no es necesario agotar mecanismos de (...) internos. Artículo 229.

Incapacidad: 1.- De los candidatos a Diputados, Regidores y Concejales, después de la inscripción y antes de la votación. Vid. Vacante, acepción 3°. 2.- De los candidatos y candidatas a la Presidencia o Vicepresidencias de la República debidamente designadas. Vid. Vacante, acepción 5°. 3.- De los candidatos a Alcalde y Síndico Municipal. Vid. Vacante, acepción 6°.

Incumplimiento: el (...) de los principios de igualdad, no discriminación, paridad y del mecanismo de alternancia en la conformación de estructuras partidarias, impedirá la inscripción y renovación de los partidos políticos. Artículo 60, párrafo 5°.

Inelegibilidad: es nula la votación y la elección recaída en persona afecta por (...) para desempeñar el cargo. Vid. Nulidad.

Información, Suministro Electrónico de: naturaleza, régimen jurídico, régimen tarifario, condiciones técnicas para el (...). Artículo 24.

Informaciones de carácter Técnico o Científico: quedan a salvo de la prohibición relativa a información publicitaria sobre obra pública, las (...) que resulten indispensables e impostergables por referirse a la prestación de servicios públicos. Artículo 142, párrafo 2°.

Informe: 1.- de los delegados del Tribunal. servirá como prueba en la impugnación de acuerdos. Artículo 63 y 232. 2.- Por omitir la inscripción de partidos políticos; debe formularla la Dirección del Registro Electoral. Artículo 66. 3.- Informe del Fiscal del partido. Artículo 72, inciso d). 4.- De Control Interno para liquidar gastos de los partidos. Artículo 106, inciso a). 5.- De auditoría que puede pedir el Tribunal a los partidos. Artículo 121, párrafo 2°. 6.- De los gastos realizados durante el proceso electoral interno de los partidos. Artículo 127, párrafo 4°. 7.- Informe mensual y trimestral que debe rendir el Tesorero del partido; requisitos que debe cumplir. Artículos 132 y 133.

Informe Anual: del Fiscal del Comité Ejecutivo de los partidos políticos. Artículo 72, inciso d).

Informe de Contribuciones: vid. Contribuciones, acepción 4°.

Informes: Las oficinas públicas están obligadas a suministrar, a los organismos electorales, todo dato o (...) que éstos pidan en relación con funciones que les son propias. Artículo 307.

Inmunidad: 1.- De los miembros de las Juntas Electorales. Artículo 30, párrafo 2°. 2.- Los Fiscales de los partidos tienen derecho a la misma (...) que los miembros de los organismos electorales. Artículo 216, inciso c). 3.- Levantamiento de la (...) en cancelación de credenciales de Presidente, Vicepresidentes y Diputados. Artículos 262. 4.- Levantamiento de la (...) en las denuncias por beligerancia política contra los funcionarios enumerados en el artículo 270 párrafo 1° del Código Electoral. Artículo 270.

Inspección Electoral: 1.- En el trámite del recurso de apelación electoral, el Tribunal puede practicar cualquier diligencia probatoria, auxiliado por la (...). Artículo 244. 2.- En las denuncias por beligerancia política, la (...) actuará como órgano director del procedimiento. Vid. Beligerancia Política, acepción 6°. 3.- Para la determinación del hecho generador de la multa, la (...) llevará a cabo el procedimiento administrativo del caso. Artículo 297.

Instalaciones Físicas del Estado y de las Municipalidades: en cualquier período, las (...) que pertenezcan al Estado y a las municipalidades, podrán ser facilitadas a los partidos políticos para la realización de sus actividades y asambleas; régimen jurídico aplicable a los partidos para esta facilitación. Vid. artículo 137, inciso g).

Instancia: la acción de nulidad de acuerdos partidarios, la resuelve el Tribunal en única (...). Artículo 236.

Instituciones Autónomas: los miembros de las (...) no podrán participar en actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género. Artículo 146, párrafo 2°.

Instituciones Públicas: 1.- Encargadas de las comunicaciones vid. Resultado de la Elección y artículo 183. 2.- Ofrecer capacitación a los funcionarios electos en temas electorales y coordinar con otras (...) para impartir cursos relativos al ejercicio de la función pública, es labor del Instituto de Formación de Estudios en Democracia. Artículo 309, inciso g).

Instituciones de Educación Superior: el cargo de miembro del Tribunal es incompatible con cualquier otra función remunerada por el Estado o demás entes públicos, excepto la docencia en (...). Artículo 13, párrafo 3°.

Instituciones del Poder Ejecutivo: Prohíbese a las (...) difundir, mediante cualquier medio de comunicación, información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones. Artículo 142.



Instituto de Formación y Estudios en Democracia: el Tribunal contará con el (...) dedicado a formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, para promover valores democráticos y participación cívica.; funciones y régimen jurídico y económico. Artículo 309.

Institutos: los (...) y las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral deberán registrarse ante el Tribunal. Vid. Encuestas y Sondeos de Opinión, acepción 1°.

Integrantes de los Organismos Electorales, Ausencia de: definitiva; cómo llenarla. Artículo 6.

Integrantes de los organismos electorales, Impedimento para ser: Artículo 7.

Intendentes: 1.- Elección de; vid. Mayoría Relativa. 2.- Cancelación de credenciales de los (...). Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 1°.

Interés Legítimo en Materia Electoral: 1.- Los Jercas de los entes públicos con (...), pueden pedir que el Tribunal emita una opinión consultiva. Artículo 12, inciso d). 2.- Podrá incoar la acción de nulidad de acuerdos partidarios, quien ostente un (...). Artículo 234. 3.- Podrá incoar el recurso de apelación electoral, quien ostente un (...), así como el Comité Ejecutivo Superior del partido. Artículo 245.

Intereses, Cupones de: Vid. Bonos, acepción 8°.

Interpretación Pro Partido: ninguna norma o disposición de este Código se interpretará en el sentido de debilitar el papel constitucionalmente asignado a los partidos políticos. Artículo 48, párrafo 2°.

Interpretaciones y Opiniones Consultivas del Tribunal: 1.- Son vinculantes *erga omnes*, excepto para el mismo Tribunal, con salvedad de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución Política. Artículo 3, párrafo 3°. 2.- Se publican en el Diario Oficial y se comunican a todos los partidos políticos. Artículo 12, inciso c). 3.- Cuando el Tribunal varíe su jurisprudencia, y sus (...) deberá hacerlo mediante resolución debidamente razonada. Artículo 3, párrafo 4°.

Investigación Administrativa Preliminar: en la denuncia por beligerancia política, el Tribunal también podrá ordenar, para determinar el mérito de la apertura del procedimiento administrativo ordinario, la instrucción de una (...). Vid. Beligerancia Política, acepción 6°.

Investigaciones Socioeconómicas y Políticas: vid. Censo.

-J-

Jerarca Administrativo: el Tribunal lo es del Registro Civil y demás organismos electorales. Artículo 12, inciso ñ).

Jerarcas de los Entes Públicos: con interés legítimo en materia electoral, pueden pedir opinión consultiva del Tribunal. Artículo 12, inciso d).

Juez: orden escrita de (...) competente, es motivo para la detención de un miembro de una Junta Electoral. Artículo 30, párrafo 2°.

Juntas Cantonales: dentro de los ocho días posteriores a la publicación del acuerdo del Tribunal que declara integradas las (...) Juntas Cantonales, sus integrantes de las juntas cantonales concurrirán a prestar juramento ante el Asesor Electoral que el Tribunal designe, o la autoridad de policía del lugar respectivo. Artículo 38, párrafo 1°.

Juntas Cantonales: 1.- es un tipo de junta electoral. Artículo 30, párrafo 1°. 2.- Facultades de las (...). Artículo 31.- 3.- Forma de notificar los acuerdos de las (...). Artículo 10. 4.- Atribuciones de las (...). Artículo 36. 5.- Forma cómo se integran las (...), modo y término para proponer a sus miembros y para que el Tribunal los designe. Artículo 37. 6.- Instalación de las (...). Artículo 38. 7.- Pérdida del derecho a representación en las (...). Artículo 37, párrafo 2°. 8.- Forma de elegir los cargos de las (...). Artículo 38, párrafo 2°. 9.- Señalamiento del local y de las horas de trabajo de las (...). Artículo 38, párrafo 2°. 10.- Las (...) deben exhibir y resguardar las listas definitivas de electores que les remita el Registro Civil. Artículo 154, párrafo 2°. 11.- Término dentro del cual las (...) distribuyen la documentación y el material electorales y la documentación electorales a las Juntas Receptoras. Artículo 158, párrafo 1°. 12.- Deben reportar al Registro Electoral la recepción del material electoral. Vid. Materiales Electorales, acepción 9°. 13.- Las Juntas Receptoras trasladarán la documentación electoral y el material electoral a las (...); éstas lo entregarán a la brevedad posible al Tribunal o a los representantes que éste designe. Artículo 184. 14.- Las (...) podrán solicitar a la autoridad policial del lugar custodiar la documentación electoral. Artículo 185, párrafo 1°.

Juntas Electorales: 1.- Son organismos electorales. Artículo 4. 2.- Las declara integradas el Tribunal, el cual puede remover de su cargo a cualquier integrante de éstas por causa justa. Artículo 12, inciso g). 3.- Integración de las (...) en casos especiales, cuando se propongan dos o menos miembros. Artículo 39. 4.- Las (...) serán Juntas cantonales, una en cada cantón, y Juntas Receptoras de Votos, tantas como llegue a establecer el Tribunal para cada elección en cada distrito electoral. Artículo 30, párrafo 1°. 5.- Requisitos y condiciones para ser integrante de las (...). Artículo 31. 6.- El cargo de miembro de las (...) es honorífico y obligatorio y lleva adscrita inmunidad. Artículos 30, párrafo 2° y 32. 7.- Los miembros de las (...) son funcionarios públicos. Artículo 30 *in fine*. 8.- Forma cómo el Tribunal nombra a los miembros de las (...). Artículo 31, párrafo 2°. 9.- El Tribunal procurará que los integrantes de las (...) sean electores del mismo cantón donde deban desempeñar sus funciones, a fin de facilitarles la emisión del

voto. Artículo 31, *in fine*. 10.- La asistencia a las sesiones de las (...) es obligatoria. El integrante de las (...) remiso será conducido por la Fuerza Pública. Artículo 32, párrafo 2°. 11.- Cada uno de los miembros de las (...) podrá contar con uno o dos suplentes, a fin de llenar sus ausencias temporales. Artículo 33. 12.- Derecho de los partidos políticos a proponer miembros suplentes de las (...). Artículo 33. 13.- Régimen jurídico de los miembros suplentes de las (...). Artículo 33. 14.- Multas relativas al funcionamiento de las (...). Artículo 290. 15.- Causas de sustitución de los miembros de las (...). Artículo 33, párrafo 2°. 16.- Vencimiento del plazo para solicitar sustituciones de miembros de las (...). Artículo 33, párrafo 2° *in fine*. 17.- Para la postulación de miembros a las (...), la coalición o fusión de partidos debe entenderse como un solo partido. Artículo 39 *in fine*.

Juntas Electorales, Apelaciones y Quejas en contra de las: los acuerdos de las Juntas cantonales y el conteo efectuado por las Juntas Receptoras de Votos, podrán apelarse ante el Tribunal. Requisitos, efectos y personas legitimadas para interponerlas. Artículo 35.

Juntas Electorales, Locales de las: para el ejercicio de sus funciones y mientras no tengan local propio, las Juntas Electorales ocuparán para sus labores, por propia autoridad, las escuelas y otros locales públicos que no estén prestando servicio. Para sesionar en lugares privados, las Juntas Electorales requerirán autorización del Tribunal. Artículo 34.

Juntas Electorales, Sesiones de: las (...) estarán sujetas al derecho de fiscalización y observación electoral. Artículo 34.

Juntas Receptoras de Votos: 1.- El Tribunal reglamentará la instalación de las (...) para permitir el sufragio de los privados de libertad y de los ciudadanos costarricenses en el extranjero. Artículo 30, párrafo 1°. 2.- Los Auxiliares Electorales asesoran a las (...). Artículo 44. 3.- Cantidad de miembros que las componen, partidos con derecho a proponerlos y término para hacerlo, causales de pérdida de ese derecho. Artículo 41, párrafo 2°. Vid. también Voto de la Sala Constitucional n.º 8927-2010, que eliminó la frase "*inscrito a escala nacional*". 4.- Plazo para que las Juntas Cantonales emitan el acuerdo que declara integradas las (...). Artículo 41, párrafo 3°.

5.- El Tribunal estimulará el servicio voluntario en las (...). Artículo 41, párrafo 5°. 6.- Instalación de las (...). Artículo 42, párrafo 1°. 7.- Las Presidencias y Secretarías de las (...) las distribuirá el Tribunal y las comunicará a los partidos políticos. Artículo 42, párrafos 4° y 5°. 8.- Presidencia Ad Hoc de las (...). Artículo 43. 9.- Quórum de las (...) para poder funcionar. Artículo 43. 10.- El número de (...) en cada distrito electoral lo fija el Registro Civil. Artículo 155, párrafo 2°. 11.- A fin de que los miembros de las (...) se reúnan para recibir el material y la documentación electorales, el Registro Electoral comunicará su envío con anticipación. Artículo 159. 12.- Deben reportar al Registro Electoral la recepción del material electoral. Vid. Materiales Electorales, acepción 4°. 13.- Las (...) se reunirán en sesión pública para la apertura de paquetes, previo aviso al presidente del comité ejecutivo cantonal de cada partido inscrito, con el fin de acreditar al Fiscal que presenciara ese acto. Artículo 161. 14.- Concluido el conteo y la asignación de Votos, las (...) trasladarán la documentación y el material electorales a la junta cantonal correspondiente. Artículo 184, párrafo 1°. 15.- Las (...) podrán solicitar a la autoridad policial

del lugar custodiar la documentación electoral. Artículo 185, párrafo 1°. 16.- En el extranjero. Artículo 189. 17.- Elenco de operaciones de las (...) que pueden presenciar los miembros de una misión de observación electoral, nacionales o internacionales. Vid. Observación Electoral, Misión de. 18.- La suplantación de un miembro de una (...) es delito electoral. Artículo 271, inciso c). 19.- El incumplimiento de las funciones como miembro de una (...) es delito electoral. Artículo 272. 20.- Quien impida el funcionamiento de una (...), o el cumplimiento de las funciones de sus miembros, incurre en delito electoral. Artículo 272, inciso c).

Juntas Receptoras de Votos, Miembros de: 1.- Los propone la Junta Cantonal. Artículo 36, inciso a). 2.- Plazo para que el Tribunal efectúe su nombramiento. Artículo 36, inciso a). 3.- Integración de las Juntas Receptoras de Votos en casos especiales, cuando se propongan dos o menos miembros. Artículo 39° 4.- El procedimiento para reclutar a los (...) lo reglamentará el Tribunal. Artículo 41, párrafo 6°. 5.- Para reunir a los (...) y que reciban el material y la documentación electorales, el Registro Electoral comunicará su envío con anticipación. Artículo 159. 6.- Causal de revocatoria de la designación de (...) Artículo 42, párrafo 3°. 7.- Juramentación de los (...), plazo para juramentarse y autoridades ante las cuales prestan juramento, Artículo 42, párrafo 1°. 8.-Sustitución de (...). Artículo 42, párrafo 3°. 9.- El día de las elecciones, los (...) tendrán la obligación de presentarse a sus respectivos locales a las cinco y treinta horas. Artículo 167. 10.- En ausencia de algún miembro de la junta, durante la votación, lo reemplazará su suplente. Artículo 175. 11.- Forma de elegir un Presidente *ad hoc* de la junta, si el titular se ausenta. Artículo 175.

Juramentación: del Diputado. Vid. artículo 207

Juramento: 1.- Los Miembros de las Juntas Cantonales lo prestan ante el Asesor Electoral que el Tribunal designe, o ante la autoridad policial del lugar respectivo. Artículo 38, párrafo 1°. 2.- Los miembros de las Juntas Receptoras de Votos lo prestan ante el delegado distrital de policía, o ante el Asesor Electoral que el Tribunal designe. Artículo 42, párrafos 1° y 2°.

Juramento Constitucional: de los Magistrados del Tribunal y demás funcionarios electorales. Artículos 11 y 13, párrafo 1°.

Jurisdicción Electoral: 1.- La (...) es ejercida de manera exclusiva y excluyente por el Tribunal y tiene como objeto garantizar la correcta aplicación del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 219. 2.- Contenido de la atribuciones de la (...). Artículo 220. 3.- La (...) se ejercerá de acuerdo con los principios y con base en las fuentes del ordenamiento jurídico electoral dispuestos en el Código Electoral. Artículo 222.

Jurisprudencia Electoral: 1.- La (...) tiene el rango de la norma que interpreta, integra o delimita. Artículo 3. 2.- Cuando el Tribunal varíe su (...), opiniones consultivas o interpretaciones, deberá hacerlo mediante resolución debidamente razonada. Artículo 3 *in fine*. 3.- La (...) es vinculante *erga omnes*, salvo para el mismo Tribunal. Artículo 221.

Justicia Electoral: ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de (...), es función del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, inciso c).

Juventud: la fijación del mecanismo para la participación de la (...) en papeletas, órganos del partido y puestos de participación popular, es obligación estatutaria. Artículo 52, inciso r).

-L-

Lema: el (...) de un partido le pertenece con exclusividad, pero puede cambiarlo en cualquier tiempo -previa modificación de estatutos-, excepto dentro de los ocho meses anteriores a una elección. Artículo 55.

Ley: vid. artículo 14, inciso e).

Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública: la violación de las normas del ordenamiento de fiscalización contemplado en la (...), es causal de cancelación de credenciales. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 7°.

Ley de la Jurisdicción Constitucional: 1.- El recurso de amparo electoral se tramitará según lo dispuesto en el Código Electoral y, en su defecto, según el procedimiento establecido en la (...). Artículo 12, inciso e). 2.- Serán aplicables al recurso de amparo electoral las reglas definidas en el título III de la (...). Artículo 226, párrafo 1°.

Ley de la Zona Marítimo Terrestre: la violación al artículo 63 de la (...), es causal de cancelación de credenciales. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 8°, y Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 8°.

Ley General de Control Interno: la violación de las normas del ordenamiento de fiscalización contemplado en la (...), es causal de cancelación de credenciales. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 7° y artículo 259.

Ley General de la Administración Pública: 1.- Las actuaciones del Cuerpo de Delegados estarán sujetas al régimen de responsabilidad establecido en el capítulo II del Título VII de la (...). Artículo 47. 2.- El procedimiento administrativo previsto en la (...), se aplicará en la cancelación de credenciales cuando haya contención. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 2°.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: la violación de las normas del ordenamiento de fiscalización contemplado en la (...), es causal de cancelación de credenciales. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 7° y artículo 259.

Ley Orgánica del Poder Judicial: 1.- Hace aplicable las condiciones de trabajo y remuneración de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados del Tribunal. Artículo 13, párrafo 5°. 2.- Para separar a los Magistrados del Tribunal del conocimiento de un determinado asunto, se aplicarán las normas y causales previstas en la (...). Artículo 16.

Ley de la Zona Marítimo Terrestre: la violación al artículo 63 de la (...), es causal de cancelación de credenciales. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, Prejudicialidad Penal.

Leyes Electorales: integran el orden de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 3, inciso 3).

Libros Contables de los Partidos Políticos: régimen jurídico, publicidad a que están sujetos, apertura, reposición y funcionario responsable de su resguardo. Artículo 88.

Libros de Actas de los Partidos: 1.- Los estatutos de los partidos establecerán la forma de consignar las actas, para garantizar la autenticidad del contenido. El Tribunal reglamentará los mecanismos de legalización y el manejo formal de los (...). Artículo 52, inciso j). 2.- Régimen jurídico, legalización, depósito, extravío y reposición de los (...); obligaciones de los partidos en relación con los (...). Artículo 57.

Libros de Actas, Copia Certificada de los: el Tribunal podrá solicitar, en cualquier momento, que los partidos le suministren (...), para atender aspectos de su competencia. Artículo 57, párrafo 2°.

Libros de Actas, Copia Fiel de los: es obligación de los partidos disponer de una (...), para consulta de sus miembros. Artículo 57, párrafo 2°.

Libros, Expedientes y Documentos del Registro Civil: principio de publicidad que los rige, régimen jurídico y forma de consultarlos Artículo 29.

Liderazgos: incentivar los (...), es objeto de la capacitación partidarista y obligación estatutaria. Artículo 52, inciso p).

Liquidación: del Fondo General de Elecciones del Tribunal. Cuándo y dónde se deposita. Artículo 25.

Liquidación de Gastos: 1.- De los partidos políticos; régimen jurídico, modo y periodicidad de la (...) según el tipo de gasto. Artículos 95 y 104. 2.- Competencia y facultades del Tribunal en materia de (...). Artículo 103, párrafos 1° y 2°. 3.- Obligatoriedad de los partidos de garantizar en la (...) el rubro de capacitación. Artículo 103, párrafo 3°. 4.- La (...) refrendada por un Contador Público Autorizado es el medio por el cual los partidos políticos, con derecho a contribución estatal, comprueban los gastos en los que han incurrido. Artículo 104, párrafo 23. 5.- Elenco de los documentos que deben acompañar la liquidación de gastos. Artículo 106. 6.- Informe de Control Interno, en el cual el Contador Público Autorizado consignará las

deficiencias habidas al fiscalizar los gastos del partido. Artículo 106, párrafo 3°. 7.- Rubros que componen los diferentes tipos de gastos de los partidos. Artículo 106, párrafo 3°. 8.- Plazo para presentar la (...). Artículo 107, párrafo 1°. 9.- Término para que el Tribunal resuelva el monto que corresponde girar después de recibida la (...). Artículo 107, párrafo 2°. 10.- Revisión de los documentos que respaldan la (...), en casos de inconsistencia. Artículo 7, párrafo 2°. 11.- Los informes de Contador Público Autorizado en materia de (...), deben contener detalle de las operaciones efectuadas con bonos. Artículo 106, párrafo 3° *in fine*. 12.- Plazo para presentar la (...) en el caso de gastos de capacitación y organización política en período no electoral, término para que el Tribunal dicte la resolución correspondiente y recursos contra lo resuelto. Artículo 107°, párrafo 4°. 13.- Cómo se procede en caso de que la (...) genere un remanente y cómo se constituye la reserva prevista para financiar gastos ordinarios y permanentes. Artículo 107, párrafo 6°. 14.- La Tesorería Nacional girará los fondos de la contribución estatal una vez que la (...) haya sido debidamente presentada y aprobada; término para hacerlo. Artículo 107, párrafo 8°.

Lista Definitiva de Electores: 1.- Plazo a partir del cual el Registro Civil deberá empezar a formar la (...), técnica que deberá aplicar para confeccionarla, distintivo que deben llevar sus hojas y término para remitirlas a las Juntas Cantonales. Artículos 153 y 154.

Listas Provisionales de Electores: término para que el Registro Civil prepare las (...) y las remita a las autoridades municipales y de policía. Plazo durante el cual deben exhibirse. Artículo 152.

Local: 1.- Para las Juntas Electorales. Artículo 34. 2.- Las Juntas Cantonales deben señalar (...) y horas de trabajo. Artículo 38, párrafo 2°. 3.- Forma de acondicionar el (...) para que se instalen los recintos de votación y la Junta Receptora de Votos. Artículo 164. 4.- Es prohibido intervenir con los electores en el (...) de la Junta Receptora de Votos, salvo instrucciones sobre la manera de votar que podrá darles el Presidente. Artículo 170. 5.- Es prohibido agruparse alrededor del (...) de las Juntas Receptoras de Votos en un radio de cincuenta metros. Artículo 171. 6.- Dentro del (...), o edificio del que forme parte, podrán permanecer sólo personas acreditadas ante las Juntas para cumplir alguna función. Artículo 171. 7.- Es prohibida la habilitación de un (...) de votación en segundas plantas y en lugares inaccesibles. Vid. Discapacidad, acepción 1°. 8.- En el (...) de votación se dará prioridad a las personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores. Artículo 171.

Local de Trabajo: las Juntas Cantonales notificarán sus acuerdos mediante exposición de copia en la puerta de su (...). Artículo 10, inciso e).

Lugar o medio para atender Notificaciones: toda persona interesada en su primera gestión, o al ser prevenida al efecto por el organismo electoral, deberá señalar (...). Artículo 10, inciso c).

Lugares Públicos: 1.- Se prohíbe lanzar o colocar propaganda electoral en las vías o los (...). Artículo 136, párrafo 3°. 2.- Cabrá el recurso de apelación electoral contra los actos que, en materia electoral, dicte el funcionario encargado de autorizar actividades en (...). Artículo

240, inciso c). 3.- Se impondrá multa de uno a cinco salarios base, a quien lance o coloque propaganda electoral en las vías o (...). Artículo 302.

-M-

Magistrado Instructor: del Tribunal; se encarga de desarrollar la investigación preliminar tendiente a cancelar las credenciales de Presidente, Vicepresidente y Diputados a la Asamblea Legislativa. Artículo 262, párrafo 3°.

Magistrados Propietarios: 1.- del Tribunal: cómo llenar sus ausencias temporales. Artículo 15. 2.- En caso de ausencia temporal del Presidente y Vicepresidente del Tribunal, la Presidencia recaerá en el restante Magistrado Propietario. Artículo 21.

Magistrados de la Corte Suprema de Justicia: Las personas que ostenten el cargo de una magistratura del Tribunal Supremo de Elecciones estarán sujetas a las condiciones de trabajo de los (...). Artículo 13, párrafo 5°.

Magistrados en Ejercicio: la mayoría de (...) puede convocar a sesiones extraordinarias del Tribunal para ver asuntos urgentes. Artículo 18.

Magistrados Propietarios y Suplentes: forma de elección y duración de su nombramiento: el Tribunal estará integrado ordinariamente por tres propietarios y seis suplentes cuyo nombramiento hará la Corte Suprema de Justicia. Artículo 13.

Magistrados Suplentes del Tribunal: 1.- Régimen que les resulta aplicable en el desempeño del cargo. Artículo 15. 2.- Cuando corresponda designarlos según el rol establecido, lo hará el Presidente del Tribunal. Artículo 20, inciso f).

Magistratura: del Tribunal. Artículo 13, párrafo 5°.

Manchas: en las papeletas. Vid. Votos Nulos, acepción 2°.

Manifestaciones: 1.- Formalidades, requisitos, impedimentos, forma de concederlas, y régimen jurídico aplicable para la realización de (...). Artículo 137. 2.- Las (...), desfiles y otras actividades en vías públicas, plazas, parques u otros sitios públicos, son un gasto justificable. Vid. Gastos, acepción 1° y artículo 94, inciso c).

Materia Electoral: 1.- En esta materia, a falta de disposición expresa, se estará a los principios generales del Derecho. Artículo 1. 2.- En (...), la jurisprudencia del Tribunal es vinculante *erga omnes*. Vid. Jurisprudencia, acepción 3°.

Materiales Electorales: 1.- corresponde a las Juntas Cantonales recibir del Registro Electoral la documentación y los (...), y distribuirlos a las Juntas Receptoras de Votos. Artículos 36, inciso d), y 158. 2.- También le corresponde a las Juntas Cantonales devolver la documentación y los (...) al Registro Electoral cuando lo reciban de las Juntas Receptoras de Votos. Artículo 36, inciso e). 3.- Término a partir del cual el Registro Electoral debe remitir a las Juntas Cantonales la documentación y los (...). Artículo 158. 4.- Las Juntas Receptoras de Votos deben revisar el (...) y reportar faltantes al Tribunal o al Asesor Electoral. Artículo 40, inciso a). 5.- Las Juntas Electorales deben entregar los (...) sobrantes a la Junta Cantonal o a quien el Tribunal indique. Artículo 40, inciso g). 6.- Cuando lo considere conveniente, el Tribunal podrá disponer que la documentación y los (...) se entreguen directamente a las Juntas Receptoras de Votos. Artículo 158, párrafo 2°. 7.- Especificación de lo que se considera para cada elección documentación y (...), y medidas que deben adoptarse para su seguridad. Artículo 158, párrafo 3. 8.- Forma de enviar los (...). Artículo 159. 9.- Las Juntas Cantonales y las Receptoras de Votos avisarán inmediatamente al Registro Electoral haber recibido la documentación y los (...). Artículo 160. 10.- Abiertos los paquetes, en acta se hará constar si la documentación y los (...) están completos o si existe algún faltante, que comunicarán al Tribunal o al Asesor Electoral del cantón. Artículo 162. 11.- Por ningún motivo se dispondrá de la documentación y de los (...). Artículo 173. 12.- Concluido el conteo y la asignación de Votos, las Juntas Receptoras trasladarán la documentación y los (...) a la Junta Cantonal correspondiente. Artículo 184, párrafo 1°. 13.- El Tribunal podrá disponer el traslado directo de los (...) desde las Juntas Receptoras de Votos. Artículo 184, párrafo 2°. 14.- Las Juntas Cantonales y las Receptoras de Votos podrán solicitar a la autoridad policial del lugar custodiar los (...). Artículo 185, párrafo 1°. 15.- Retirar los (...) de una Junta Receptora de Votos para obstaculizar la votación, es delito. Artículo 272, inciso h).

Mayoría: 1.- Para las resoluciones y acuerdos del Tribunal. Régimen jurídico aplicable para alcanzarla. Artículo 17. 2.- Absoluta, para los acuerdos de los organismos electorales. Artículo 9. 3.- Absoluta, para los acuerdos de las asambleas de los partidos. Artículo 69, inciso b).

Mayoría Relativa, Sistema de: la elección de Alcaldes, Intendentes y Síndicos se hará por el (...). Artículo 202.

Mayoría, Sistema de: la elección para Presidente y Vicepresidentes de la República se hará por el (...) establecido en el aparte primero del artículo 138 de la Constitución Política. Artículo 20, párrafo 1°.

Mecanismo de Alternancia: por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer); todas las nóminas de elección lo utilizarán. Artículo 2, párrafo 3°.

Medios de Comunicación Colectiva: 1.- Los partidos políticos tienen derecho a difundir, desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta tres días antes del día de las elecciones, toda clase de propaganda política y electoral en (...). Vid. Propaganda Política y Electoral, acepción 1°. 2.- todo partido político se abstendrá de difundir propaganda política en (...) del 16 de diciembre al 1° de enero, ambos inclusive, inmediatamente anteriores al día de las elecciones. Artículo 136.

Medios Electrónicos: 1.- Los actos de carácter general y aquellos que disponga la ley se publicarán en el Diario Oficial o por (...). Artículo 10, inciso a)°. 2.- De registro y control de electores. Artículo 157, párrafo 2°. 3.- De votación, conteo y escrutinio; el Tribunal podrá emplearlos cuando llegue a determinar que son confiables y seguros y su reglamento debe preservar el secreto del voto; régimen jurídico para su utilización. emplearlos. Artículos 169, párrafo 1° y 186.

Mercancías, Solicitud de: vid. Crédito, Reservas de.

Ministerio de Hacienda: 1.- Los recursos generados por el cobro de servicios no esenciales del Tribunal, se depositarán en una cuenta de caja única autorizada por la Tesorería Nacional del (...). Artículo 24, párrafo 2°. 2.- La Tesorería Nacional entregará a los partidos lo que les corresponda por concepto de liquidación del aporte estatal, dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que el (...) reciba la comunicación del Tribunal en la que acepta los gastos liquidados por cada uno de los partidos. Artículo 110, párrafo 1°.

Ministerio de Relaciones Exteriores: deberá dar las facilidades que requiera el Tribunal, para instalar Juntas Receptoras de Voto en el extranjero. Artículo 191, párrafo 1°.

Ministerio Público: si la impugnación de las firmas de adhesión se basa en hechos constitutivos de delito, los antecedentes se remitirán al (...). Esta remisión no suspende el trámite de inscripción del partido. Artículo 64.

Mobiliario Urbano: 1.- Se prohíbe colocar propaganda electoral en el (...). Artículo 136. 2.- Se impondrá multa de uno a cinco salarios base, a quien coloque propaganda electoral en el (...). Artículo 302, párrafo 3°.

Motivos Religiosos: no se admitirán como elementos distintivos de un partido, la invocación de motivos religiosos. Artículo 55, párrafo 1°.

Movilidad Reducida, Personas con: se les aplica el mismo régimen jurídico que a las Personas con Discapacidad.

Muerte: 1.- Los integrantes de las Juntas Electorales podrán ser sustituidos cuando el delegado designado originalmente no pueda ejercer el cargo por (...). Artículo 33, párrafo 2°. 3.- El Tribunal sustituirá del cargo, sin trámite alguno, a cualquiera de los integrantes designados originalmente en una Junta Electoral en caso de fallecimiento. Artículo 31, párrafo 4°. 4.- De los candidatos o las candidatas a la Presidencia o Vicepresidencias de la República debidamente designadas. Vid. Vacante, acepción 5°. 6.- De los candidatos a Alcalde y Síndico Municipal, acepción 6°. 7.- De los miembros de las Juntas Electorales. Vid. Juntas Electorales, causas de sustitución de los miembros, acepción 15°.

Multas: 1.- Relativas a la contribución privada. Vid. Contribución Estatal y Privada, acepción 4°. 2.- Relativas a contribuciones irregulares. Artículo 288. 3.- Relativas a la difusión ilegal

de propaganda y resultados de encuestas de opinión. Vid. Encuestas y sondeos de Opinión, acepción 3°. 4.- Relativas al funcionamiento de las Juntas electorales. Vid. Juntas Electorales, acepción 14°. 5.- Relativas a prácticas indebidas de proselitismo electoral. Vid. Proselitismo Electoral, acepción 2°. 6.- Relativas a la obstaculización del voto de los trabajadores por parte de los patronos. Artículo 292. 7.- Relativas a incumplimiento de deberes de los funcionarios públicos. Vid. Funcionarios Públicos, acepción 3°. 8.- Relativas a la tenencia indebida de documentación electoral. Vid. Documentación Electoral, acepción 4°. 9.- La Dirección General del Registro Electoral aplicará las (...) por faltas electorales; sus decisiones son apelables ante el Tribunal. Artículo 296. 10.- Para la aplicación de las (...) deberá incoarse un procedimiento administrativo a cargo de la Inspección Electoral. Artículo 297. 11.- El dinero proveniente de las (...) que se ejecuten se depositarán en la cuenta de caja única del Tribunal. Artículo 301. 12.- Se impondrá (...) de uno a cinco salarios base, a quien lance o coloque propaganda electoral en las vías o lugares públicos, así como en el mobiliario urbano. Artículo 302.

Munícipe: sinónimo de Regidor.

-N-

Navideños, Mensajes: todo partido político se abstendrá de difundir propaganda política en medios de comunicación colectiva del 16 de diciembre al 1° de enero, ambos inclusive, inmediatamente anteriores al día de las elecciones; únicamente los candidatos a la Presidencia de la República podrán divulgar tres (...), según la reglamentación del Tribunal. Artículo 136, párrafo 4°.

Nombramiento, Período de: de los Magistrados del Tribunal. Artículo 13, párrafo 1°.

Nombre: el (...) de un partido le pertenece con exclusividad, pero puede cambiarlo en cualquier tiempo -previa modificación de estatutos-, salvo dentro de los ocho meses anteriores a una elección. Artículo 55, párrafo 1°.

Nóminas de Elección: 1.- A las (...) se les aplicará el Principio de Alternancia por Sexo. Artículo 2, párrafo 3°. 2.- Estarán integradas en forma paritaria y alterna. Vid. artículo 148, párrafo 1°. 3.- El primer lugar de las (...) por provincia, cantón y distrito, será elegido por el partido político. Vid. artículo 148, párrafo 1°.

Nóminas Impares: en (...) la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Artículo 2, párrafo 2°.

Normas Legales: en lo no previsto expresamente y siempre que sea compatible con sus funciones, serán aplicables al Registro Electoral las (...) previstas para el Registro Civil. Artículo 27, párrafo 2°.

Normas no Escritas: tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan. Artículo 3.

Notificaciones: 1.- Régimen jurídico y normativa de aplicación supletoria de las (...) de los actos, acuerdos y resoluciones en materia electoral. Artículo 10. 2.- En materia de (...) se aplicará lo dispuesto en la Ley N.º 8687, Notificaciones judiciales, de 4 de diciembre de 2008. Artículo 224. 3.- En los escritos en materia electoral es obligatorio señalar lugar para oír (...); régimen jurídico aplicable si se omite. Artículo 224, párrafo 1º.

Notificaciones de los Acuerdos de las Juntas Cantonales: las harán mediante copia que se exhibirá en la puerta de su local de trabajo. Artículo 10, inciso e).

Notificaciones, Lugar o medio para atender: toda persona interesada en su primera gestión, o al ser prevenida al efecto por el organismo electoral, deberá señalar (...). Artículo 10, inciso c).

Nulidad: 1.- Están viciados de (...) el acto, acuerdo o resolución de la junta ilegalmente integrada, ilegalmente reunida o que funcione en lugar y hora diferentes a los que establece el Código Electoral; el padrón registro, el acta, el documento, la inscripción, el escrutinio o el cómputo que de modo evidente resulte no ser expresión fiel de la verdad y la votación y la elección recaídas en persona inelegible. Artículo 246, párrafo 1º.

Nulidad Absoluta: de las asambleas de los partidos. Vid. Asambleas, acepción 4º.

Nulidad de Acuerdos Partidarios: vid. Acuerdos, acepción 11º.

Nulidad, Demanda de: 1.- La (...) de resultados electorales es parte del contenido de las atribuciones de la jurisdicción electoral. Artículo 220, inciso e). 2.- Plazo, requisitos y su cumplimiento para la interposición y trámite de la (...). Artículos 247, 248 y 251. 3.- Legitimación para interponer la (...). Artículo 248. 4.- Carga de la prueba en la (...). Artículo 250. 5.- En el trámite de la (...), las sentencias deben dictarse ante de la Declaratoria de Elección. Artículo 252.

Nulidad, Vicios de: vid. Nulidad.

Nulidades, Acción para demandar: y transgresiones electorales; es pública y no obliga al rendimiento de fianza. Artículo 174.

-O-

Observación Electoral, Misión de: elenco de las operaciones de las Juntas Receptoras de Votos que pueden presenciar los integrantes de una (...), nacional o internacional. Artículo 218.

Objeciones: 1.- A la inscripción de un partido político; plazo para interponerlas y pronunciamiento del Registro Electoral para resolverlas. Artículos 64 y 65. 2.- Vid. A la inscripción de un partido merced a fusión por absorción. Artículo 79.

Oficinas Públicas: Las oficinas públicas están obligadas a suministrar, a los organismos electorales, todo dato o informe que éstos pidan en relación con funciones que les son propias. Artículo 307.

Opinión Consultiva: la emite el Tribunal a solicitud o del Comité Ejecutivo Superior de los Partidos, o de los Jerarcas de los entes públicos que tengan un interés legítimo en materia electoral. También la puede pedir un particular, pero queda a criterio del Tribunal evacuarla. Artículo 12, inciso d).

Oposiciones: vid. Objeciones, acepción 2°.

Orden: de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 3.

Orden Constitucional: los estatutos de los partidos políticos deben contener formal promesa de respetar el (...) de la República. Artículo 52, inciso e).

Orden Descendente: de la papeleta; el que se aplica para llenar las vacantes de diputados y regidores. Vid. artículo 207.

Ordenamiento Jurídico: 1.- El Fondo General de Elecciones deberá someterse a los controles y responsabilidades establecidos en el (...). Artículo 25. 2.- El Registro Electoral tendrá además las funciones que le encargue el Tribunal y que le otorgue el (...). Artículo 28, inciso h). 3.- El respeto al (...) en la aplicación de los procedimientos sancionatorios internos por parte de las autoridades pertinentes, debe asegurarse en los del estatutos del partido. Artículo 53, inciso h).

Ordenamiento Jurídico Electoral: 1.- Orden al que se sujetará la jerarquía de las fuentes del (...). Artículo 3. 2.- El (...) lo interpreta el Tribunal, sin perjuicio de las atribuciones de la Sala Constitucional en materia de conflictos de competencia. Artículo 12, inciso c). 3.- Respetar el (...) es obligación de los miembros de los partidos. Artículo 54, inciso c). 4.- La jurisdicción electoral tiene como objeto garantizar la correcta aplicación del (...). Artículo 219.

Ordenes: la desobediencia parcial o total a las (...) emitidas por el Tribunal, es constitutiva de delito. Vid. Desobediencia, Delito de Desobediencia., acepción 2°.

Organismo de Investigación Judicial: 1.- Los agentes del (...) no podrán participar en actividades de los partidos políticos. Artículo 146, párrafo 2°. 2.- Los agentes del (...) no podrán presentarse a emitir su voto portando armas. Vid. Armas, acepción 2°.

Organismos Electorales: cuáles son. Artículo 4.

Organismos Electorales Colegiados: forma para que actúen válidamente. Artículo 9, párrafo 1°.

Organismos Electorales, Prohibiciones para ejercer el cargo en: no podrán servir el cargo quienes se presenten armados, en estado de ebriedad o bajo el efecto de drogas; desaparecido el impedimento, se podrá entrar en funciones. Artículo 8.

Organismos Electorales, Sede de los: Artículo 5.

Organización Interna: 1.- Del Cuerpo de Delegados del Tribunal. Artículo 45, párrafo 2°. 2.- De los partidos políticos. Artículo 67. 3.- Ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de (...), es función del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Artículo 309, inciso c).

Organización Política: 1.- El Estado contribuye a sufragar los gastos de organización política en que incurran los partidos. Artículo 89. 2.- Tipo de gasto administrativo para fomentar, fortalecer y preparar a los partidos para participar permanentemente en los procesos políticos y electorales. Vid. Gastos y artículo 93, inciso a). 3.- Para gastos de (...), vid. Contribución del Estado.

Organizaciones Internacionales: 1.- Límite y alcance de la pertenencia de los partidos políticos a (...). Artículo 52, inciso c). 2.- Régimen jurídico aplicable a las (...) dedicadas al desarrollo de la cultura, participación política y defensa de valores democráticos: únicamente podrán colaborar en el proceso de capacitación de los partidos políticos; régimen jurídico que les es aplicable. Artículo 124.

Organizaciones Paralelas: se castigará con prisión de dos a cuatro años a quien contribuya, done o entregue cualquier tipo de aporte a favor de un partido por medio de terceras personas, grupos u (...). Artículo 276.

Órgano Director: la Inspección Electoral es el (...) del procedimiento en las denuncias por beligerancia política. Vid. Beligerancia Política.

Órganos de Dirección: de los partidos políticos. Artículo 70.

Órganos de Dirección y Representación Política: estarán conformados en forma partidaria, de conformidad con los principios establecidos en el Código Electoral. Artículo 61.

Órganos del Partido: es requisito para la inscripción que esté constituido el Comité Ejecutivo provisional del partido, y que tome medidas para integrar los (...). Artículo 59.

Órganos Impares: en (...), la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Artículo 2.

Órganos Pares: estarán integrados por un 50% de mujeres y un 50% de hombres. Artículo 2.

Órganos Públicos: solo atenderán las gestiones de los partidos realizadas por los personeros y órganos partidarios debidamente inscritos. Artículo 56, párrafo 2°.

Órganos u Organismos del Partido: 1.-La nómina y la estructura de los (...), facultades, funciones, forma de integrarlos, recursos internos que procedan contra sus decisiones, así como las causas y los procedimientos de remoción de quienes ocupan los cargos, son parte del contenido de los estatutos de los partidos. Artículo 52, inciso f). 2.- Quórum, número de Votos y forma de convocar a sesiones de los (...), deben estar contenidos en los estatutos. Artículo 52, inciso g). 3.- Elenco de los (...) del partido. Artículo 67, cuyo inciso a) fue declarado inconstitucional por voto n.º 9430-2010 de la Sala IV. 4.- A los (...) de dirección pueden incorporarse representantes sectoriales democráticamente escogidos. Artículo 70. 5.- Los (...) de dirección intermedia pueden crearse estatutariamente. Artículo 70. 6.- Comité Ejecutivo es (...) de ejecución del partido. Artículo 71.

-P-

Pacto de Coalición: protocolización e inscripción del (...). Artículo 85.

Pacto de Fusión: es requisito para que los partidos se puedan fusionar; el (...) se inscribe en el Registro Electoral. Artículo 75.

Padrón: 1.- El Registro Civil pondrá a disposición de los partidos políticos una copia del (...) actualizado. Vid. Registro Civil, acepción 4°. 2.- Vid. también Lista Definitiva de Electores. 3.- En los materiales que se distribuyan a las Juntas Receptoras de Votos, deberá ir una copia impresa del respectivo (...). Artículo 154, párrafo 4. 4.- El funcionario electoral que inscriba más de una vez a un elector, lo excluya o lo traslade del (...) electoral para interferir con el resultado de una votación, sufrirá prisión de dos a seis años. Artículo 278.

Padrón Registro: 1.- Definición de (...) y consistencia. Artículo 156, párrafo 1°. 2.- La impresión del (...) corresponde al Registro Civil. Artículo 156, párrafo 2°. 3.- Valor probatorio del (...) y su sustituibilidad. Artículo 156, párrafo 3°. 4.- Eventual prescindibilidad del (...) por adopción de medios electrónicos de control de electores. Artículo 157, párrafo 2°. 5.- El (...) es medio de control del voto de los electores. Artículo 157, párrafo 1°. 6.- La ausencia y el reemplazo de los miembros de la junta y del Presidente, se harán constar en el (...). Artículo 175.

Papeletas: 1.- La coordinación de la impresión de las (...) le corresponde al Registro Electoral. Artículo 28, inciso g). 2.- Las (...) que se inutilicen se remitirán, junto con el resto de la documentación electoral al Tribunal, el cual después de la declaratoria respectiva, podrá

disponer de ellas discrecionalmente. Artículo 184, párrafo 3°. 3.- Las (...) impresas deben llevar el distintivo del Tribunal; requisitos materiales para su confección. Artículo 186, párrafo 2°. 4.- (...) especiales para ciudadanos con limitaciones físicas. Artículo 186, párrafo 2°. 5.- El miembro de Junta Receptora de Votos que no firme las (...), incurre en delito electoral. Artículo 271, inciso d. 6.- La sustitución o destrucción de las (...) electorales en las que los electores votaron, es delito electoral. Artículo 272, inciso g). 7.- Extraer las (...) depositadas en las urnas, es delito electoral. Artículo 272, inciso h).

Paquetes: vid. Material Electoral, acepción 10°.

Parcialidad Política: vid. Beligerancia Política.

Participación Ciudadana: 1.- Vid. Partidos Políticos, acepción 1°.

Participación Política: en relación con la importancia de la (...) ciudadana, el Tribunal formulará planes de capacitación. Artículo 12, inciso l).

Participación Política de Hombres y Mujeres: es un derecho humano. Artículo 2, párrafo 1°.

Partido Supérstite y Partido Absorbido: vid. Fusión y Coalición de Partidos.

Partidos Políticos: 1.- Los (...) forman la manifestación de la voluntad popular y vehiculan la participación ciudadana. Artículo 48, párrafo 2°. 2.- Régimen jurídico de los (...). Artículo 49. 3.- Los (...) son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas *sin fines* de lucro, creadas para participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal y cumplen una función de relevante interés público. Artículo 49, párrafo 1°. 4.- Organización de los (...). Artículo 50. 5.- Fecha a partir de la cual se entienden constituidos con personalidad jurídica propia. Artículo 50, párrafo 3°. 6.- Ámbito de participación, carácter y escala de los (...). Artículo 51. 7.- Los (...) no pueden delegar la modificación de estatutos, creación de órganos internos, definición de atribuciones y facultad reglamentaria. Artículo 70, *in fine*. 8.- Los (...) inscritos a escala nacional o provincial designarán tantos candidatos a Diputados como deban elegirse por la respectiva provincia y un veinticinco por ciento (25%) más. Artículo 151, párrafo 2°.

Partidos Políticos, Causales de Cancelación de la Inscripción de: a los partidos que no participen en una elección, o a los que no obtengan en la elección respectiva un número de votos válidos superior al exigido para las adhesiones, el Registro Electoral les cancelará la Inscripción. Artículo 68.

Partidos Políticos, Constitución de: requisitos para la (...) a escala nacional, provincial y cantonal, y requisitos del acta de protocolización. Artículo 58.

Partidos Políticos, Constitución de los Órganos de los: obligaciones del Comité Ejecutivo Provisional en la (...). Artículo 59.

Partidos Políticos, Derecho a formar: derecho a elegir y ser electo, derecho a agruparse en partidos políticos, Artículo 48.

Partidos Políticos, Derechos de los Miembros de los: vid. Artículo 53.

Partidos Políticos, Patrimonio de los: 1.- Contribuciones de personas físicas, bienes muebles e inmuebles que se adquieran con fondos del partido, recursos que autoricen los estatutos, contribución estatal y donaciones integran el (...). Artículo 86, párrafo 2°. 2.- Principios interpretativos aplicables a las disposiciones relacionadas con el régimen económico de los Partidos Políticos. Artículo 87.

Partidos Políticos, Solicitud de Inscripción de: 1.-Corresponde resolverla en primera instancia al Registro Electoral. Artículo 28, inciso b). 2.- Legitimación y plazos para presentarla, y término dentro del cual deben resolverla el Registro Electoral y el Tribunal. Artículo 60, párrafos 1° y 2°. 3.- Figura del silencio positivo aplicable a la inscripción de partidos políticos. Artículo 60, párrafo 3°. 4.- Requisitos de la (...). Artículo 60, párrafo 4°. 5.- Objeciones a la (...) y plazo para interponerlas. Artículos 62 y 65. 6.- Objeciones a la (...), en caso de fusión por absorción. Artículo 79. 6.- Omisión de Inscripción de la (...); consecuencias jurídicas y necesidad de inscribir al partido. Artículo 66.

Patrón: 1.- Se impondrá pena de dos a seis años de prisión a quien realice actos de coacción, violencia, amenazas o tome represalias en perjuicio de trabajadores asalariados por parte de su (...) o sus representantes para inducir a votar en determinado sentido, a adherirse a una candidatura o a abstenerse de hacerlo. Artículo 279, inciso b). 2.- Multas al (...) que obstaculice el ejercicio del sufragio a sus trabajadores. Artículo 292.

Pena Accesoría: en los delitos electorales. Artículo 282..

Pena de Archivo de la Gestión: la que se aplica cuando, interpuesto el recurso de amparo electoral a favor de un tercero, éste no lo ratifica dentro de de tercero día hábil. Artículo 227.

Pena de Inadmisibilidad: los acuerdos de las Juntas cantonales y el conteo efectuado por las Receptoras de Votos podrán apelarse ante el Tribunal, sin efecto suspensivo; la gestión deberá presentarla el fiscal o el representante de algún partido político participante en la elección y, bajo (...), deberá ser fundamentada con ofrecimiento de prueba. Artículo 35.

Pena de Inhabilitación: para ejercer cargos públicos. Vid. Cargos Públicos.

Pena de Multa: cuando se imponga (...) a algún miembro de un órgano partidario, por conducta en el ejercicio de su cargo en el partido, ello acarreará responsabilidad civil solidaria de la respectiva agrupación. Artículo 299.

Pena de Nulidad: de la asamblea; se genera cuando, en tratándose de asambleas cantonal, provincial y nacional, el partido no comunique al Tribunal -para que éste envíe a sus delegados- el lugar, la hora, la fecha y el contenido de la agenda. Artículo 69, inciso c.1).

Pena Principal: en los delitos electorales. Artículo 282.

Pena de Prisión: vid. Delitos Electorales.

Pensiones: constitutivas de una forma de dádiva. Vid. Dádiva.

Permisionarios: Vid. Transporte.

Persona Física o Jurídica Extranjera: 1.- Ninguna (...) podrá adquirir certificados emitidos por los partidos políticos en calidad de cesión de derechos eventuales. Vid. Certificados, acepción 4°. 2.- Se prohíbe a los partidos aceptar cesiones de derechos o realizar operaciones financieras, directa o indirectamente, con esas mismas personas. Artículo 116. 3.- Se castigará con prisión de dos a cuatro años a quien, en nombre y por cuenta de una (...) nacional o extranjera, o persona física extranjera, contribuya, done o realice aportes, en dinero o en especie, a favor de un partido político. Artículo 274, inciso a). 4.- Se castigará con prisión de dos a cuatro años al representante legal de persona jurídica (...) que adquiera bonos o realice otras operaciones financieras relacionadas con partidos políticos. Artículo 274, inciso c).

Persona Física: el procedimiento de denuncia por beligerancia, se iniciará a instancia de un partido político o por denuncia de cualquier (...) que tenga conocimiento de tales hechos. Vid. Beligerancia, acepción 4° y artículo 266.

Personalidad Jurídica: de los partidos políticos. Artículo 50, párrafo 3°.

Personas: con Discapacidad y con Movilidad Reducida: Vid Discapacidad, acepción 1°.

Personas Jurídicas: prohíbese a las (...) de cualquier naturaleza y nacionalidad efectuar, contribuciones, donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de los partidos políticos; también les está prohibido otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio para los partidos. Artículo 128.

Plantillas, Sistema de: para personas con discapacidad visual. Vid. Votar, Manera de, acepción 4.

Plebiscito: organizar los referendos y (...) previstos en los artículos 105 y 168 de la Constitución Política y hacer la respectiva Declaratoria, es atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso q).

Poder Ejecutivo: 1.- El (...) podrá emitir bonos por el monto que el Estado reconocerá a los partidos para pagar sus gastos. Vid. Bonos, acepción 2°. 2.- Prohíbese a las instituciones del (...), de la administración descentralizada y de las empresas del Estado, difundir información publicitaria relativa a la obra pública realizada, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones nacionales y hasta el propio día de las elecciones; excepciones y sanciones. Artículo 142.

Poderes del Estado: los informes que se rindan a los (...) debe firmarlos el Presidente del Tribunal. Artículo 20, inciso e).

Policía, Autoridad de: 1.- Las Juntas Cantonales y Receptoras de Votos podrán solicitarle a la (...) los recursos humanos y materiales necesarios para custodiar la documentación electoral. La (...) no podrá desatender la petición. Artículo 185. 2.- Las Juntas Cantonales y Receptoras de Votos quedan facultadas para investir con carácter de (...), a quienes les merezcan confianza; estas personas solo acatarán órdenes emanadas de las Juntas Electorales o del Tribunal. Artículo 185. 3.- Dentro de los ocho días posteriores a la publicación del acuerdo que integra las Juntas Cantonales, sus integrantes prestarán juramento ante el asesor electoral que el Tribunal designe o ante la (...) del lugar respectivo. Artículo 38, párrafo 1°. 4.- En la instalación de Juntas Cantonales, el Asesor Electoral o la (...) recibirán el voto de cada persona designada en propiedad y, en ausencia de ésta, de quien ejerza su suplencia, para los cargos de Presidente y Secretario. Artículo 38, párrafo 2°. 5.- Después de designar a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos, el Tribunal emitirá notificación a las Juntas Cantonales y a la (...) correspondiente. Artículo 42, párrafo 1°. 6.- Por razón de la distancia u otra causa, los miembros de la Junta podrán juramentarse ante el respectivo delegado de la (...) o el Asesor Electoral. Artículo 42, párrafo 2°. 7.- La distribución de Presidencias y Secretarías que, en las Juntas Receptoras de Votos haga el Tribunal, se comunicará a la (...) del lugar donde actuará la Junta. Artículo 42, párrafo 5°. 8.- Seis meses antes de una elección, el Registro Civil preparará las listas provisionales de electores y las enviará a la (...) de cada distrito administrativo, la que deberá colocarlas y custodiarlas en lugar visible para consulta pública. Artículo 152, párrafo 1°. 9.- Los miembros de la (...) no podrán presentarse a emitir su voto portando armas. Artículo 172, párrafo 2°.

Policía, Delegación Cantonal de: 1.- La autorización de locales para uso de los partidos políticos es obligatoria y debe solicitarse por escrito ante la (...), cuya resolución será apelable ante el Tribunal. Vid. Clubes.

Postulación: 1.- Capacitar e incentivar la (...), es objeto de la capacitación partidaria y obligación estatutaria. Artículo 52, inciso p). 2.- La legalidad de los procesos de (...) de candidatos a puestos de elección popular, se controla mediante la acción de nulidad de acuerdos partidarios. Artículo 233.

Potestad Autorreglamentaria: de los partidos políticos: les permite delimitar su propia organización interna. Artículo 67, párrafo 1°.

Precandidatos: el régimen estatutario de los partidos debe regular la propaganda de los (...) en los procesos internos. Artículo 52, inciso l).

Precandidaturas: 1.- vid. Financiamiento Privado y Contribuciones Privadas y Financiamiento a Precandidaturas. 2.- Se entenderán por oficializadas las (...) inscritas ante el partido con ocasión de sus procesos electorales internos. Artículo 125, párrafo 1°. 3.- Cada precandidatura, debidamente inscrita a cargos de elección popular, deberá nombrar a una persona encargada de las finanzas ante la Tesorería del partido. Vid. Financiamiento a Precandidaturas. 4.- Los precandidatos oficializados podrán difundir sus ideas o pensamientos por los medios de comunicación que consideren pertinentes Artículo 136, párrafo 6°.

Prejudicialidad Penal: Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 8°.

Prescripción, Plazo de: para interponer el recurso de amparo electoral. Vid. Recurso de Amparo Electoral, acepción 8°.

Presidencia: del Tribunal; facultades y atribuciones. Artículo 20°.

Presidencia Ad Hoc: 1.- De la Juntas Receptoras de Votos. Artículo 43. 2.- De las Juntas Receptoras de Votos si se ausenta el titular. Artículo 175.

Presidente de la República: elección del; vid. Mayoría, Sistema de.

Presidente del Tribunal: 1.- Forma de elegir al (...), condiciones para serlo, facultades y atribuciones. Artículo 20. 2.- Durante sus ausencias temporales, los sustituirá el Vicepresidente. Régimen aplicable para sustituirlo. Artículo 21.

Presupuestaria, Oficinas de Gestión: Durante el año anterior al día en que deba tener lugar una elección, las (...) deberán tramitar, en el término máximo de cinco días naturales, las solicitudes de mercancías y reservas de crédito que formule el Tribunal, sin entrar a calificar la conveniencia u oportunidad del gasto. Artículo 304, párrafo 1°.

Presupuesto: del Tribunal; lo ejecutará con plena autonomía respecto de los trámites y procedimientos establecidos para el Poder Ejecutivo en materia de ejecución presupuestaria y manejo de fondos. Artículo 303.

Presupuesto Ordinario: 1.- El Poder Ejecutivo podrá emitir bonos por el monto que el Estado reconocerá a los partidos para pagar sus gastos; para tal efecto, incluirá en el (...) correspondiente al año anterior al de las elecciones, la partida respectiva para el pago de la amortización. Artículo 108. 2.- Anualmente se incluirá en el (...) de la República, la suma necesaria para el servicio de amortización e intereses de los bonos de contribución del Estado a los partidos que se hayan emitido. Vid. Bonos, acepción 4°.

Presupuesto Ordinario o Extraordinario: para disponer de los recursos que se generen por el cobro de servicios no esenciales del Tribunal, se deberá realizar la respectiva inclusión vía (...) de la República, diferenciando los gastos que se harán con cargo al Fondo Específico del Tribunal. Artículo 24, párrafo 2°.



Prevaricato, Acción por: en materia electoral, la resolución que dicte el Tribunal Supremo de Elecciones no tendrá recurso alguno, salvo la (...). Artículo 12, inciso p).

Principios: cuya observancia por parte de los partidos vigilará el Tribunal. Artículo 50, párrafo 2°.

Principio de Autodeterminación de los Partidos Políticos: el (...) es aplicable al régimen económico de los partidos. Vid. Patrimonio de los Partidos Políticos, acepción 2°.

Principio de Autodeterminación Informativa: el Tribunal deberá respetar el (...), a fin de no suministrar datos confidenciales, cuando proporcione información de sus bases de datos. Artículo 24, párrafo 1°.

Principio de Autorregulación: de los partidos políticos. Artículo 50, párrafo 1°.

Principio de Legalidad: es aplicable al régimen económico de los partidos. Vid. Patrimonio de los Partidos Políticos, acepción 2°.

Principio de Libre Participación: de los miembros de los partidos políticos. Artículo 50, párrafo 2°.

Principio de Paridad: la participación política de hombres y mujeres se regirá por el principio de paridad en todas las delegaciones, nóminas y órganos pares (50% de hombres y 50% de mujeres); en delegaciones, nóminas y órganos impares la diferencia total entre hombres y mujeres no será superior a uno. Artículo 2.

Principio de Publicidad: 1.- Es aplicable al régimen económico de los partidos. Vid. Patrimonio de los Partidos Políticos, acepción 2°. 2.- Los aportes privados están sometidos al (...). Artículo 120.

Principio de Pluralidad: .- El (...) disciplina la contribución del Estado para que los partidos participen en procesos electorales municipales. Artículo 99.

Principio de Rendición de Cuentas: es aplicable al régimen económico de los partidos. Vid. Patrimonio de los Partidos Políticos, acepción 2°.

Principio de Responsabilidad: es aplicable al régimen económico de los partidos. Vid. Patrimonio de los Partidos Políticos. Vid. Patrimonio de los Partidos Políticos, acepción 2°.

Principio de Transparencia: 1.- Es aplicable al régimen económico de los partidos. Vid. Patrimonio de los Partidos Políticos. 2.- (...) y Publicidad: debe informar la reglamentación que regule la recaudación de dineros. Artículo 123, párrafo 4°.

Principio Democrático: 1.- El Tribunal vigilará los procesos internos de los partidos políticos para la designación de los integrantes de sus órganos, delegados a las asambleas, y de los candidatos a puestos de elección popular, con el fin de que éstos se sujeten al ordenamiento jurídico electoral y al (...). Artículo 12, inciso f). 2.- El (...) y de representatividad debe regir la escogencia de los miembros de las asambleas de los partidos cuando éstas se amplíen. Artículo 69, inciso a). 3.- El (...) disciplina la contribución del Estado para que los partidos participen en procesos electorales municipales. Artículo 99.

Principios Doctrinarios: relativos a los asuntos económicos, políticos, sociales y éticos, deben consignarse en los estatutos del partido. Vid. Estatutos, enumeración de su contenido. Estatutos de los Partidos Políticos, acepción 4°.

Principios de Igualdad y No Discriminación: 1.- Amparan la participación política de hombres y mujeres como derecho humano. Artículo 2. 2.- Régimen estatutario de los (...) y ámbito de aplicación intra partido. Artículo 52°, inciso ñ).

Principios de Participación Política por Género: Artículo 2.

Principios de Publicidad: para darle cumplimiento al (...), el Registro Civil podrá utilizar medios que permitan divulgar el padrón electoral. Artículo 154, párrafo 5°. Vid. también Publicidad.

Principios del Derecho Electoral: 1.- Tienen el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan. Artículo 3. 2.- La jurisdicción electoral se ejercerá de acuerdo con los (...) del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 222.

Principios Doctrinarios: relativos a los asuntos económicos, políticos, sociales y éticos, son parte del contenido de los estatutos de los partidos políticos. Artículos 52, inciso d).

Principios Generales del Derecho: en materia electoral, a falta de disposición expresa se estará a los (...). Artículo 1.

Principios que rigen en Materia Electoral: Vid. Artículo 1.

Privados de Libertad: el Tribunal reglamentará la instalación de las Juntas Receptoras de Votos, para permitir el sufragio de los (...). Artículo 30, párrafo 1°.

Probatoria: diligencia (...); la que puede practicar el Tribunal en el trámite del recurso de apelación electoral. Artículo 244.

Procedimiento Administrativo: 1.- Cuando en la cancelación o anulación de credenciales haya contención, deberá desarrollarse el (...) ordinario previsto en la Ley General de la Administración Pública. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 2°. 2.- En caso de renuncia del cargo, la cancelación de la credencial se hará sin seguir el (...) previsto en la Ley General de la Administración Pública. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 10°. 3.-

Cuando se denuncien hechos contemplados en el artículo 63 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre, el Tribunal lo comunicará a la Procuraduría General de la República, a fin de que ésta investigue el asunto y eventualmente ejerza la respectiva acción penal. Artículo 260. 4.- En las denuncia por beligerancia o parcialidad política, se aplicará el (...) regulado en la Ley General de Administración Pública. Artículo 269.

5.- Para la determinación del hecho generador de la multa, la Inspección Electoral llevará a cabo el procedimiento administrativo del caso. Artículo 297.

Procedimiento Democrático Interno: es obligación de los miembros de los partidos, respetar el (...). Artículo 54, inciso c).

Procedimientos Democráticos: aplicados en la designación de candidaturas comunes de las coaliciones. Vid. Fusión y Coalición de Partidos, aparte 16°.-

Proceso Electoral: 1.- El Tribunal debe garantizar, de manera efectiva, el acceso de los partidos políticos que participen en un (...) en los debates políticos electorales. Artículo 12, inciso q). 2.- (...) interno: vid. Financiamiento a Precandidaturas: Encargado de Finanzas y sus obligaciones. 3.- Cuando la elección se verifique en periodo de suspensión de garantías, el decreto que las suspenda no surtirá efecto el día de las elecciones, en los aspectos que tengan relación con el (...). Artículo 308.

Procesos Electorales Municipales: 1.- o procesos electorales de carácter municipal; monto del PIB con que el Estado contribuirá a los gastos de los partidos en los (...). vid. artículo 91. 2.- Principios que rigen los (...) en materia de contribución estatal. Artículo 99.

Procesos Electorales o Consultivos: una vez concluidos los (...) el Tribunal, en un plazo de cuatro meses, hará la liquidación del Fondo General de Elecciones. Artículo 25.

Procesos Internos: de los partidos políticos; 1.- Vigilar los (...) de los partidos para la designación de los integrantes de sus órganos, delegados a las asambleas y de los candidatos a puestos de elección popular, es atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso f). 2.- 52- l) Los parámetros para la difusión de la propaganda de carácter electoral, que será utilizada en los respectivos (...) en que participen precandidatos oficializados, deben figurar como contenido estatuario. Artículo 52, inciso l). 3.- 93- c) La divulgación comprende las actividades por medio de las cuales los partidos comunican sus (...) de participación; es un tipo de gasto de capacitación. Artículo 93, inciso c).

Procuraduría General de la República: cuando se denuncien violaciones a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, el Tribunal lo comunicará a la (...), a fin de que ésta investigue, preliminarmente, el asunto y eventualmente ejerza la respectiva acción penal. Artículo 260.

Producto Interno Bruto: 1.- A precios de mercado. Vid. Contribución del Estado, acepción 3°. 2.- Porcentaje del (...) con que el Estado contribuirá a los gastos de los partidos en los procesos electorales municipales. Vid. Contribución del Estado, acepción 7°.

Programa de Gobierno: 1.- De los partidos coaligados. Vid. Fusión y Coalición de Partidos, acepción 15°

Programa Doctrinal: Vid. artículo 84°, inciso a).

Programa Político: el Instituto de Formación y Estudios en Democracia no podrá promover una ideología o un (...) particular. Artículo 309, párrafo 4°.

Programas Electorales: los ejecuta, coordina y dirige, conforme a las directrices del Tribunal, el Registro Electoral. Artículo 28, inciso e).

Pronunciamiento Penal: puede obrar el efecto de que el partido no alcance las firmas legítimas de adhesión necesarias para su inscripción. Artículo 64.

Propaganda: 1.-Definición: acción de los partidos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estimen convenientes. Artículo 94, inciso a) y Gastos. 2.- Es prohibida toda forma de (...) en la cual, valiéndose de las creencias religiosas o invocando motivos de religión, se incite a la ciudadanía o a los ciudadanos a que se adhieran o a separarse de partidos o candidaturas. Artículo 136, párrafo 2°.

Propaganda Electoral: 1.- Velar por el debido cumplimiento de la normativa referente a (...), es atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso j).

2.- Los parámetros para la difusión de (...) deben consignarse en los estatutos. Artículo 52, inciso l). 3.- Se prohíbe lanzar o colocar (...) en las vías o los lugares públicos, así como en el mobiliario urbano. Artículo 136. 4.- Los servicios de (...) sólo pueden prestarlos las empresas inscritas ante el Tribunal; requisitos, formalidades para la inscripción y obligaciones de las empresas inscritas. Artículo 139.

5.- Se impondrá multa de uno a cinco salarios base, a quien lance o coloque propaganda electoral en las vías o lugares públicos, así como en el mobiliario urbano. Vid. Multas, acepción 12°.

Propaganda Política y Electoral: 1.- Los partidos políticos tienen derecho a difundir, desde el día de la convocatoria y hasta tres días antes del día de las elecciones, toda clase de (...) en medios de comunicación colectiva; extensión y alcances del derecho a difundir (...). Artículo 136. 2.- Obligatoria abstención de los partidos para difundir (...). Artículo 136, párrafo 4°. Vid. también Mensaje Navideño.

Proselitismo Electoral: 1.- No requerirán tasación el trabajo voluntario para apoyar tareas de (...). Artículo 131, párrafo 3°. 2.- Multas por prácticas indebidas de (...). Artículo 291.



Prueba: 1.- En impugnación de acuerdos de asambleas de partidos en proceso de constitución e inscripción, servirá como (...) el informe de los representantes del Tribunal. Artículos 63, párrafo 1º, y 232. 2.- En la Demanda de Nulidad. Vid. Nulidad, Demanda de, acepción 4).

Publicaciones: que ordena el Código Electoral. 1.- Se castigará con prisión de dos a doce meses al Director o funcionario de la Imprenta Nacional que no haga en tiempo y forma las (...) que exige el Código Electoral, y a los funcionarios que modifiquen (...) originales. Vid. Director de la Imprenta Nacional. 2.- Las (...) se harán siempre en La Gaceta en forma gratuita. Artículo 305.

Publicidad: 1.- Es principio que rige los actos del partido político, la forma de consignar sus acuerdos en actas, de su información contable y financiera y de su régimen financiero. Artículos 52, incisos j) y m), y 87. 2.- Gozan de (...) las operaciones en el Sistema Bancario Nacional, respaldadas con los certificados de cesión. Artículo 118. 3.- El financiamiento y las donaciones privadas, están sujetas al principio de (...). Artículos 120 y 123, párrafo 3º. 4.- A las listas de electores que prepare el Registro Civil, deben aplicárseles el principio de (...). Artículos 152 y 154.

-Q-

Queja: las actuaciones de los miembros del Cuerpo de Delegados del Tribunal, podrán ser objeto de (...) ante el Tribunal. Artículo 47.

Quórum: 1.- Necesario para que actúen válidamente los organismos electorales. Vid. Artículo 9. 2.- En el Tribunal, lo forman la mayoría de sus miembros. Artículo 14. 2.- Relativo al que necesitan los órganos partidarios para sesionar. Artículo 52, inciso h). 3.- Para las asambleas de los partidos políticos. Artículo 69, inciso b). 4.- De las Juntas Receptoras de Votos. Artículo 43.

Quórum y mayoría en los Organismos Electorales: artículo 9.

-R-

Recibo Oficial del Partido: es requisito para individualizar las contribuciones privadas. Artículo 123, párrafo 2º.

Recibos: los partidos entregarán (...) o documentos por el valor de las contribuciones no redimibles, que expresamente señalen tal circunstancia. Artículo 119, párrafo 2º.

Recintos Electorales: corresponde a las Juntas Cantonales acondicionarlos, según directrices del Registro Electoral. Artículo 36, inciso c).

Reclamaciones: de los fiscales de los partidos políticos; requisitos y formalidades para presentarlas. Artículo 216.

Recurso de Amparo Electoral: 1.-Garantiza el ejercicio de los derechos electorales previstos en la Constitución y en los tratados internacionales, en la ley, los reglamento y los estatutos de los partidos políticos de los partidos políticos con motivo de la actividad electoral. Se tramitará según lo dispuesto en el Código Electoral y, en su defecto, según el procedimiento establecido en la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Es una atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso e). 2.- Es parte del contenido de las atribuciones de la jurisdicción electoral. Artículo 220, inciso a). 3.- Doble naturaleza del (...) como derecho fundamental y como mecanismo de tutela de los derechos y libertades político-electorales. Artículo 225. 4.- Acciones, omisiones, actuaciones, actos arbitrarios e interpretación y aplicación erróneas de normas contra las que procede el (...). Artículo 225, párrafo 2°. 5.- Las decisiones de los organismos electorales inferiores no se tramitan mediante el (...). Artículo 225, párrafo 2° *in fine*. 6.- Si en el (...) el recurrente es un representante del partido, la audiencia la contestará un suplente. Artículo 226 *in fine*. 7.- Legitimación para interponer el (...). Artículo 227. 8.- Plazo para interponer el (...). Artículo 228. 9.- Para interponer el (...) no es necesario agotar los mecanismos de impugnación internos pero ejercitarlos suspende el plazo de interposición. Artículo 229. 10.- Efectos suspensivos del (...); excepciones. Artículo 230. 11.- Recepción del (...) fuera de las horas normales de despacho y en días feriados o de asueto. Artículo 231.

Recurso de Apelación Electoral: 1.- es parte del contenido de las atribuciones de la jurisdicción electoral. Artículo 220, inciso d). 2.- Las actuaciones de los organismos electorales inferiores se combaten mediante el (...). Artículo 225, párrafo 2° *in fine*. 2.- El (...) cabrá contra los actos que dicten el Registro Electoral, las Juntas electorales, el funcionario encargado de autorizar las actividades en lugares públicos, las delegaciones cantónales de policía y cualquier otro funcionario, dependencia del Tribunal o persona con potestades decisorias o cualquier persona que colabore en la función electoral. Artículo 240.- 3.- Término para la interposición del (...) e instancia ante la cual se debe presentar. Artículo 241. 4.- En el caso de las Juntas Electorales, el (...) se interpone directamente ante el Tribunal. Artículo 241. 5.-Tramitación del (...). Artículo 242. 6.- Efecto no suspensivo del (...) y medidas de conservación y seguridad que se pueden adoptar. Artículo 243. 7.- Diligencias probatorias que se pueden practicar en el trámite del (...). Artículo 244. 8.- Legitimación para interponer el (...). Artículo 245. *ayax*

Recurso de Apelación por In admisión: el que se puede formular contra resoluciones que denieguen ilegalmente el recurso de apelación electoral, aplicando analógicamente las reglas de los artículos 583 y siguientes del Código Procesal Civil. Artículo 242, párrafo 2°.

Recurso de Apelación Electoral: 1.- es parte del contenido de las atribuciones de la jurisdicción electoral. Artículo 220. 2.- Las actuaciones de los organismos electorales inferiores se combaten

mediante el (...). Artículo 225. 2.- El (...) cabrá contra los actos que dicten el Registro Electoral, las juntas electorales, el funcionario encargado de autorizar las actividades en lugares públicos, las delegaciones cantonales de policía y cualquier otro funcionario, dependencia del Tribunal o persona con potestades decisorias o cualquier persona que colabore en la función electoral. Artículo 241.- 3.- Término para la interposición del (...) e instancia ante la cual se debe presentar. Artículo 241. 4.- En el caso de las Juntas Electorales, el (...) se interpone directamente ante el Tribunal. Artículo 241. 5.-Tramitación del (...). Artículo 242. 6.- Efecto no suspensivo del (...) y medidas de conservación y seguridad que se pueden adoptar. Artículo 243. 7.- Diligencias probatorias que se pueden practicar en el trámite del (...). Artículo 244. 8.- Legitimación para interponer el (...). Artículo 245. ayax

Recursos: 1.- Conocer en alzada los (...) que procedan contra las resoluciones que dicten los organismos electorales, es atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso o). 2.- El ejercicio de los (...) internos y jurisdiccionales, para combatir acuerdos del partido, contrarios a la ley o a los estatutos, debe asegurarse en ese cuerpo normativo. Artículo 53°, inciso e).

Referendos: organizar los (...) y los plebiscitos previstos en los artículos 105 y 168 de la Constitución Política y hacer la respectiva declaratoria, es atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso p).

Reformas Electorales: corresponde al Tribunal promover las (...) que estime necesarias y colaborar en la tramitación legislativa de los proyectos relacionados con esa materia. Artículo 12, inciso m).

Regidor(a): 1.- La elección de un o de una (...), es requisito para financiar a los partidos en procesos electorales municipales. Artículo 99. 2.- Como llenar vacantes del cargo de (...). Artículo 207.

Régimen Económico de los Partidos Políticos: vid. Partidos Políticos, Patrimonio de, acepción 2°.

Registro Civil: 1.- es un organismo electoral. Artículo 4. 2.- Tendrá las funciones que le señalen la Constitución, las leyes y el Código Electoral. Artículo 29. 3.- Prepara las listas provisionales de electores. Artículo 152. 4.- Pone a disposición de los partidos una copia del padrón actualizado. Artículos 152, párrafo 2°, y 154, párrafo 3°. 5.- Podrá utilizar medios que permitan divulgar el padrón electoral. Artículo 154, párrafo 5°. 6.- Establece el número de Juntas Receptoras de Votos en cada distrito y el número máximo de electores por cada Junta. Artículo 155, párrafo 2°.

Registro de Partidos: llevarlo es función del Registro Electoral. Artículo 28.

Registro de Proveedores: vid. rubros que componen los diferentes tipos de gastos de los partidos en Liquidación de Gastos, acepción 7°.

Registro Electoral: 1.- Naturaleza, integración, y recurribilidad de sus decisiones. Artículo 26. 2.- Funciones. Artículo 28. 3.- Integración del (...). Artículo 27. 4.- Aplicación supletoria de las normas del Registro Civil al Registro Electoral. Artículo 27, párrafo 2°. 5.- Actos inscribibles y oponibilidad de las inscripciones del (...). Artículo 28. 6.- Dicta las resoluciones de inscripción de los partidos políticos. Artículo 60. 7.- No inscribirá partidos, estatutos, ni renovará la inscripción de partidos que incumplan los principios de igualdad, no discriminación, paridad y el mecanismo de alternancia de las estructuras partidarias, ni reconocerá la validez de acuerdos que violen estos principios. Artículos 148, párrafo 4° y 60, párrafo 5°. 8.- Resuelve la impugnación de la legitimidad de las firmas de adhesión. Artículo 64. 9.- Se pronuncia sobre las objeciones en la inscripción de partidos políticos. Artículo 65. 10.- Inscribe partidos políticos fuera de término por causas atribuibles a la administración electoral. Artículo 66. 11.- Cancela la inscripción de los partidos que no participen, o no obtengan en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas por el Código Electoral. Artículo 68. 12.- Publica en La Gaceta un extracto del pacto de fusión o absorción de partidos. Artículo 79. 13.- En la solicitud de inscripción de un pacto de fusión plena, resuelve y ordena la cancelación de los partidos fusionados e inicia el trámite de inscripción del nuevo partido. Artículo 80. 14.- El pacto de coalición de partidos debe presentarse ante el (...) para que éste anote o cancele -en el margen de la inscripción- lo que corresponda. Artículo 85. 15.- En caso de nominación simultánea prohibida de candidaturas a una Diputación, el (...) inscribirá una de las nominaciones consultando la voluntad del candidato, o lo hará a su arbitrio si no obtiene manifestación de parte de éste. Artículo 148, párrafo 3°. 16.- No inscribirá nóminas de elección popular que incumplan la participación paritaria o alterna. Artículo 148, párrafo 4°. 17.- Para ilustrar a los electores sobre el modo de votar, el (...) proporcionará las facilidades necesarias con la debida anticipación. Artículo 170, párrafo 2°.

Registros Contables: vid. rubros que componen los diferentes tipos de gastos de los partidos en Liquidación de Gastos, acepción 7°.

Reglamento: 1.- para la emisión del voto: el Tribunal tomará en cuenta en el (...) excepciones para garantizar el derecho al sufragio de personas con discapacidad y adultos mayores. Artículo 178. 2.- De los Tribunales de Ética y Disciplina: corresponde proponerlo al Comité Ejecutivo Superior del partido y lo aprueba la asamblea de mayor rango. Artículo 73, párrafo 1°. 3.- Del Tribunal de Elecciones Internas: lo aprueba la asamblea de mayor rango del partido. Artículo 74, párrafo 2° 4.- Para la emisión del voto. Artículo 169.

Reglamentos: los (...) de los partidos políticos conforman su régimen jurídico. Artículo 49.

Reglamentos Autónomos de Organización y Servicio: los (...) de los organismo electorales, los dicta el Tribunal. Artículo 12, inciso ñ).

Reglamentos, Acuerdos y Resoluciones: puede dictarlos el Tribunal, en orden a dirigir, organizar y vigilar los actos relativos al sufragio. Artículo 12, inciso a).

Reglamentos, Directrices y Circulares emitidos por el Tribunal: integran el orden de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 3, inciso d).

Religión, Motivos de: vid. Propaganda, acepción 2°.

Religiosas, Creencias: vid. Propaganda, acepción 2°.

Remanente: vid. Artículo 107, párrafo 6°.

Renuncia: 1.- De los candidatos a Diputados, Regidores y Concejales, después de la inscripción y antes de la votación. Vid. Vacante, acepción 2°. 2.- De los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República debidamente designadas. Vid. Vacante, acepción 5°. 3.- De los candidatos a Alcalde y Síndico Municipal. Vid. Vacante, acepción 6° 4.- De los Síndicos, Intendentes, Concejales de Distrito y Miembros de los Concejos Municipales de Distrito. Artículo 253, párrafo 1°, y 257. 5.- Es causal de cancelación de credenciales. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales. Artículo 257.

Represalias: las (...) son agravantes cuando se emplean para determinar el voto de los trabajadores asalariados. Artículo 279, inciso b).

Representantes: el número de (...) a una Asamblea Constituyente, a la Asamblea Legislativa y a los concejos municipales y de distrito estará dispuesto en el Decreto de Convocatoria. Vid. Decreto de Convocatoria.

Representantes de los Partidos Políticos: pueden solicitar que las sesiones del Tribunal sean públicas. Artículo 19, inciso b).

Representantes Sectoriales: de los partidos. Vid. Órganos u Organismo del Partido, acepción 4°.

Reservas de Crédito: durante el año anterior al día en que deba tener lugar una elección, las oficinas de gestión presupuestaria deberán tramitar, en el término máximo de cinco días naturales, las solicitudes de mercancías y (...) que formule el Tribunal, sin entrar a calificar la conveniencia u oportunidad del gasto. Artículo 304, párrafo 1°.

Resolución: 1.- El derecho a conocer toda (...) que comprometa al partido o a sus órganos, debe asegurarse en los estatutos. Artículo 53, inciso g). 2.- (...) de conflictos internos en las coaliciones. Artículo 84, inciso f).

Resoluciones de Fondo: en las (...) del Tribunal, para los casos determinados por el artículo 102 incisos 3, 4 y 5 de la Constitución Política, así como en las resoluciones definitivas de carácter jurisdiccional, se requiere la asistencia de todos los Magistrados que lo integran. Artículo 14, inciso c).

Resoluciones del Tribunal: 1.- Quedarán firmes al aprobarse el acta respectiva, salvo que se disponga lo contrario. Artículo 23, párrafo 1°. 2.- La desobediencia parcial o total a las (...) es constitutiva del delito de desobediencia. Vid. Desobediencia, Delito de, acepción 2°.

Responsabilidad Civil Solidaria: cuando se imponga pena de multa a algún miembro de un órgano partidario, por conducta en el ejercicio de su cargo en el partido, ello acarreará (...) de la respectiva agrupación política. Artículo 299.

Resultado de la Elección: 1.- Quien sea designado Presidente de la Junta Receptora de Votos, está obligado, y es responsable, de comunicar al Tribunal breve y fidedignamente el (...) Artículo 183. 2.- Las instituciones y las empresas públicas encargadas de las comunicaciones, deberán prestar al Tribunal toda la colaboración que requiera para transmitir ágil, gratuita y rápidamente el (...). Artículo 183, párrafo 2°. 3.- Omitir comunicar el (...) al Tribunal es delito electoral. Artículo 271, inciso a).

Resultado Electoral: 1.- Es parámetro para descontar gastos del proceso electoral y condición en los pactos de coalición. Vid. Financiamiento Anticipado y artículo 84, inciso d) y 98, párrafo 2°. 2.- La demanda de nulidad del (...) es parte de las atribuciones de la jurisdicción electoral. Vid. Nulidad, acepción 1°.

-S-

Sala Constitucional: el Tribunal interpreta el ordenamiento jurídico electoral, sin perjuicio de las atribuciones de la (...) en materia de conflictos de competencia. Artículo 12°, inciso c).

Salario Base: se entenderá como salario base el establecido en la Ley N.º 7337, de 5 de mayo de 1993, y sus reformas. Artículo 295.

Sanciones: es obligación estatutaria consignar las (...) para los miembros del partido. Artículo 52, inciso s).

Santo: jueves y viernes. Se impondrá multa de dos a diez salarios base al director o el encargado del medio de comunicación que autorice la difusión o la publicación de propaganda electoral durante el jueves y viernes santo, cuando se trate de elecciones internas de los partidos políticos. Artículo 286, inciso c).

Secreto del Voto: vid. Voto, Secreto del.

Sentencia: 1.- No se consideran electores quienes tengan suspendido el ejercicio de sus derechos políticos por (...) firme. Artículo 144, inciso b). 2.- Pese a la irrecurribilidad de las (...) del Tribunal, éstas podrán ser aclaradas o adicionadas cuando sea necesario para dar cabal

cumplimiento al contenido del fallo. Artículo 223. 3.- En la Acción de Nulidad de Acuerdos Partidarios, contestada la audiencia por parte del partido político recurrido, o vencido el plazo concedido para ésta, el Tribunal dictará (...) definitiva. Artículo 239. 4.- Las (...) deben dictarse antes de la Declaratoria de Elección. Artículo 252.

Servicio Postal: vid. Franquicia.

Servicio Público: de Transporte. Vid. Transporte, Servicio Público de.

Servicio Voluntario: el Tribunal estimulará el (...) en las Juntas Receptoras de Votos. Artículo 41, párrafo 4°.

Servicios: 1.- Los (...) que, durante el período electoral, sean necesarios para cumplir con la organización podrán adquirirse mediante contratación directa. Vid. Contratación Directa. 2.- El Tribunal dispondrá del Fondo General de Elecciones, a fin de adquirir bienes y (...) necesarios para la organización de las elecciones y los procesos consultivos. Artículo 25.

Servicios Bancarios: los partidos políticos podrán utilizar los (...) que consideren oportunos. Artículo 122.

Servicios de Propaganda Electoral: Los servicios de (...) sólo pueden prestarlos las empresas inscritas ante el Tribunal. Vid. Propaganda Electoral, acepción 4°.

Servicios No Esenciales, Suministro de: el Tribunal podrá cobrar por el (...), tales como publicaciones, boletines y capacitaciones que haya producido, salvo a los partidos políticos. Artículo 24.

Servicios Profesionales: Vid. Contador Público Autorizado, acepción 3°.

Servicios Públicos: 1.- Los recursos económicos que se generen al amparo del Fondo Específico del Tribunal, se destinarán a mejorar la prestación de los (...) que son competencia exclusiva del Tribunal. Artículo 24, párrafo 2°. 2.- Se exceptúan los (...) esenciales de la prohibición relativa a la información publicitaria sobre obra pública. Artículo 142.

Servidores del Estado: las denuncias concernientes a parcialidad política de los (...) en el ejercicio de sus cargos, o por la participación en actividades político-electorales de funcionarios públicos a quienes les esté prohibido ejercerlas, se formularán ante el Tribunal. Artículo 265.

Sesión Pública: 1.- La que celebran las Juntas Receptoras de Votos para abrir los paquetes de documentación y material electorales. Requisitos para celebrarla. Artículo 161. 2.- De los organismos electorales y que presencian los fiscales de los partidos. Artículo 215.

Sesiones: 1.- Ordinarias y extraordinarias del Tribunal; forma de convocarlas. Artículo 18. 2.- Las (...) del Tribunal son privadas. Excepciones. Artículo 19. 3.- El Tribunal llevará un registro de actas de sus (...). Artículo 22, párrafo 1°.

Signo Externo: la producción y distribución de cualquier (...) que el partido utilice en sus actividades, es un tipo de gasto. Vid. Gastos, acepción 1° y artículo 94, inciso b).

Símbolos Patrios: no se admitirán como elementos distintivos de un partido, los (...). Artículo 55, párrafo 1°.

Síndicos: 1.- elección de; vid. Mayoría Relativa. 2.- Cancelación de credenciales de (...). Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales.

Sistema Bancario Nacional: 1.-Únicamente ante entidades del (...) pueden rendir los partidos garantías líquidas. Vid. Financiamiento Anticipado, acepción 4°. 2.- Los bancos del (...) pueden comprar, vender y recibir bonos como pago de obligaciones. Vid. Bonos, acepción 7° y artículo 112. 3.- Las operaciones en el (...) respaldadas con certificados de cesión deberán reportarse al Tribunal; sus términos y condiciones serán públicos. Vid. Certificados, acepción 5°. 4.- Responsabilidades de los bancos del (...) en el control de depósitos por concepto de financiamiento privado. Vid. Financiamiento Privado, acepción 6°. 5.- Los fondos provenientes de donaciones, contribuciones o aportes privados que reciban los partidos deberán depositarse en una cuenta corriente única dedicada exclusivamente a esos fondos, en cualquier banco del (...). Deberes de los bancos del (...) al acreditar donaciones. Artículo 122, párrafo 2°. 6.- En caso de que se realice una contribución en contra de lo establecido en el Código Electoral el banco que reciba la contribución deberá congelarla e informar al Tribunal. Artículo 298.

Sociedad Democrática, Representativa, Participativa e Inclusiva: reconoce la participación política de hombres y mujeres como un derecho humano. Artículo 2, párrafo 1°.

Solicitud de Mercancías: durante el año anterior al día en que deba tener lugar una elección, las oficinas de gestión presupuestaria deberán tramitar, en el término máximo de cinco días naturales, la (...) y reservas de crédito que formule el Tribunal, sin entrar a calificar la conveniencia u oportunidad del gasto. Artículo 304, párrafo 1°.

Sondeos de Opinión: vid. Censo.

Sufragio, Actos relativos al: organizarlos, dirigirlos y vigilarlos es atribución del Tribunal. Artículo 12, inciso a).

Sufragios: la obtención del 4% de los (...) válidamente emitidos, es requisito para el financiamiento de partidos en procesos electorales municipales. Artículo 99.

Sujetos de Derecho Público o Privado: el Tribunal podrá contratar con (...) el suministro electrónico con fines comerciales de la información contenida en sus bases de datos. Artículo 24.

Sujetos Públicos o Privados: el recurso de amparo electoral procede también contra (...). Artículo 225, párrafo 2°.

Supremos Poderes, Miembros de los: cancelación de credenciales de los (...). Vid. Cancelación o anulación de credenciales y artículo 222.

-T-

Templos Religiosos: las manifestaciones, los desfiles u otras actividades en vías públicas no podrán desarrollarse frente a (...). Artículo 137, inciso e).

Tendencias: vid. Financiamiento Privado y Contribuciones Privadas, acepción 2°.

Territorio Nacional: 1.- Vid. Entidades Financieras. 2.- Los requisitos aplicables para ejercer el voto en el (...) son aplicables para ejercerlo en el extranjero. Artículo 188.

Tesorería: de los partidos políticos. Vid. también Auditoría. Artículo 12, inciso i).

Tesorería Nacional: 1.- Del Ministerio de Hacienda; autoriza la cuenta de caja única para el depósito de los recursos económicos en el Fondo Específico del Tribunal. Artículo 24, párrafo 2°. 2.- Los recursos del Fondo General de Elecciones se depositarán en la cuenta de caja única del Tribunal y corresponderá a la (...) girar los recursos con la inmediatez que requiera el Tribunal. Artículo 25. 3.- La Tesorería Nacional girará los fondos correspondientes a la contribución estatal. Vid. Liquidación de Gastos, acepción 14°. 4.- Término para que la (...) entregue a los partidos políticos lo que les corresponda por concepto de liquidación. Vid. Liquidación de Gastos, acepción 16°. 5.- La (...) es la entidad encargada del pago de los bonos. Vid. Bonos, acepción 8°. 6.- Para efectos de ejecución del presupuesto del Tribunal, la (...) le girará en efectivo, por bimestres adelantados, los recursos correspondientes que se le asignan en el presupuesto nacional de la República. Artículo 303.

Tesorero: 1.- Es responsable del resguardo de los libros de control contable del Partido. Vid. Libros Contables de los Partidos Políticos y artículo 88, párrafo 2°. 2.- El (...) deberá prestar obligada colaboración y será responsable de la exactitud y veracidad de los datos que suministre. Artículo 121, párrafo 3°. 3.- El (...) debe comunicar al Tribunal la apertura y cierre de la cuenta bancaria única destinada a aportes y donaciones privadas. Vid. Financiamiento Privado, acepción 2°. 4.- El (...) deberá llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido, incluso de las tendencias y movimientos e informará al Tribunal cuando este lo requiera. Artículo 123,

párrafo 4°. 5.- Toda contribución deberá canalizarse por medio del (...) del partido. Artículo 125, párrafo 1°. 6.- El (...) ordenará el traslado de los recursos destinados a un candidato o precandidato oficializados, pero estará obligado a incluirlo en sus informes. Artículo 125, párrafo 2°. 7.- La gestión del financiamiento privado está a cargo del (...) del partido. Artículo 126. 8.- El (...) puede autorizar o rechazar a quien se le proponga como encargado de las finanzas por una precandidatura. Artículo 127, párrafo 1°. 9.- El (...) debe reportar al Tribunal las contribuciones en especie que superen el monto de dos salarios base. Artículo 130. 10.- El (...) debe informar trimestralmente al Tribunal sobre las donaciones que reciba el partido; en época electoral debe informar mensualmente, aunque no reciba aportes. Artículo 132. 11.- Elenco de documentos que el (...) debe suministrar como anexo de los informes. Artículo 133, párrafo 2°. 12.- El (...) del Partido deberá ordenar la publicación en octubre de cada año, en un diario de circulación nacional, de un estado auditado de finanzas y de la de la Lista de Contribuyentes. Vid. Lista de Contribuyentes y Estado Auditado y artículo 135, párrafo 2°. 13.- Será castigado con prisión de dos a cuatro años: el (...), o la persona autorizada por el partido político para administrar los fondos partidarios, que reciba, directa o indirectamente, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, en contravención a lo dispuesto por la ley. Artículo 276, inciso a). 14.- Será castigado con prisión de dos a cuatro años, el (...) que, prevenido por el Tribunal, omita el informe sobre donaciones y contribuciones, lo presente en forma incompleta o lo retrase injustificadamente. Artículo 276, inciso b). 15.- Será castigado con prisión de dos a cuatro años, el (...) que, a requerimiento del Tribunal, no informe de las auditorías sobre el financiamiento privado. Artículo 276, inciso c). 16.- Será castigado con prisión de dos a cuatro años, el (...) que no comunique al Tribunal las contribuciones privadas irregulares o el depósito ilícito en la cuenta del partido. Artículo 276, inciso d). 17.- Será castigado con prisión de dos a cuatro años, el (...) que reciba contribuciones de organizaciones internacionales no acreditadas ante el Tribunal. Artículo 276, inciso e). 18.- Será castigado con prisión de dos a seis años, el (...) que reciba contribuciones anónimas. Artículo 276, *in fine*.

Tesorero o Tesorera: de los partidos políticos; obligaciones estatutarias deL (...). Artículo 52, inciso n).

Testigos: en las denuncias por beligerancia política debe aportarse el nombre de los (...), si los hay así como sus respectivos domicilios, si el denunciante los conoce. Vid. Beligerancia Política, acepción 5° y artículo 267, Inciso d).

Transporte, Servicio Público de: 1.- Durante la campaña electoral, incluido el día de las elecciones, los concesionarios y los permisionarios de transporte de personas, en la modalidad de autobuses, deberán prestar el servicio como si fueran días ordinarios. Artículo 163. 2.- Se impondrá prisión de dos a doce meses, al concesionario o permisionario de (...) remunerado de personas, o a su representante, en la modalidad de autobuses con ruta asignada que ordene suspender o desmejorar el servicio el día de las elecciones. Artículo 277.

Traslado: solicitud de (...) electoral, para emitir el voto en el extranjero. Artículo 190.

Tratados Internacionales: vigentes; integran el orden de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico electoral. Artículo 3.

Tribunal: de cinco miembros; cómo, para qué y durante cuánto tiempo se integra. Artículo 13, párrafo 4°.

Tribunal de Elecciones Internas: Los partidos políticos deberán, de acuerdo con el principio de autorregulación partidaria establecido en el artículo 98 de la Constitución Política, crear un tribunal de elecciones internas. Este tribunal garantizará, en sus actuaciones, la participación democrática de los miembros del partido; para ello, siempre actuará según los criterios de imparcialidad, objetividad y transparencia. Artículo 74, párrafo 1°.

Tribunal Supremo de Elecciones: es un organismo electoral. Artículo 4.

Tribunal Supremo de Elecciones; Atribuciones del: Artículo 12.

Tribunal Supremo de Elecciones, Representación Legal del: la (...) le corresponde ejercerla al Presidente. Artículo 20, inciso d).

Tribunales de Ética y Disciplina: de los partidos políticos; determinación de su integración, nombramiento, atribuciones, competencias, procedimientos y sanciones. Artículo 73.

Tribunales Penales: 1.- Cuando se denuncien los hechos contemplados en el artículo 63 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre, el Tribunal resolverá una vez que los (...) dicten el respectivo pronunciamiento. Vid. Cancelación o Anulación de Credenciales, acepción 8°. 2.- Los (...) son los competentes para conocer de los delitos electorales. Artículo 285.

-U-

Universidades: las (...) y las empresas dedicadas a elaborar encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral deberán registrarse ante el Tribunal. Artículo 138, párrafo 1°.

Urna Electoral: la (...) se colocará frente a la mesa de trabajo de la Junta Receptora de Votos. Artículo 165.

-V-

Vacante: 1.- De los Magistrados del Tribunal; cómo llenarla. Artículo 13, párrafo 2°. 2.- Definitiva de diputados y Municipales. Vid. Artículo 207. 3.- De los candidatos a Diputados, Regidores y Concejales, en caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad. Artículo 208, párrafo 1°. 4.- De los candidatos a Diputados, Regidores y Concejales, en caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad, después de la votación. Artículo 208, párrafo 3°. 5.- De los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Artículo 208, párrafo 3°. 6.- De los candidatos a Alcalde y a Síndico Municipal. Artículo 208, párrafo 3°.

Valija Electoral: iniciado el examen de la documentación de una (...), no se interrumpirá el trabajo hasta que el contenido de la valija se haya escrutado totalmente. Artículo 198, párrafo 2°.

Valores Financieros: la contribución o aporte privado se puede concretar mediante. Artículo 120.

Veda Publicitaria: la que se determina a partir de los plazos establecidos en el artículo 286, inciso c). Artículo 289, inciso b).

Vicepresidencia: del Tribunal; condiciones para asumirla, duración del nombramiento y atribuciones. Artículo 20.

Vicepresidente de la República: elección de; vid. Mayoría Relativa.

Violencia: 1.- Es obligación de los miembros de los partidos abstenerse de la (...) en todas sus formas, dirigida a copartidarios o miembros de otros partidos. Artículo 54, inciso g). 2.- Actos de (...); son agravantes cuando se emplean para determinar el voto de los trabajadores asalariados. Artículo 279, inciso c).

Visado: previo del Registro Electoral. Vid. Libros de Actas de los partidos. Artículo 57, párrafo 1°.

Votación: 1.- Operaciones y procedimientos que deben seguir los miembros de las Juntas Receptoras de Votos antes del inicio de la (...). Artículo 167. 2.- El período de la (...) comprende de las seis a las dieciocho horas del día señalado para la elección. 3.- La (...) puede iniciarse después de las seis pero no después de las doce horas. Artículo 166. 4.- (...) Electrónica: cuando el Tribunal establezca medios de (...) electrónica confiables y seguros y prescindir de las papeletas, garantizará un registro en papel para auditarla. Artículo 169. 5.- Por ningún motivo se interrumpirá la (...) antes del cierre. Artículo 173. 6.- Procedimiento que ha de aplicarse para el cierre de la (...). Artículo 182. 7.- Instrumento de (...): sea impreso o electrónico, debe fijarse en el respectivo reglamento y garantizar la pureza del sufragio. Artículo 193. 8.- Segunda (...): cuando el Tribunal ordene una (...) para elegir Presidente y Vicepresidentes de la República, ésta deberá llevarse a cabo el primer domingo de abril siguiente. 9.- Resultado de la (...): se



certifica a solicitud de los Fiscales de los Partidos Políticos. Artículo 216, inciso d). 10.- Es válida la (...) de una junta de la cual haya formado parte un miembro sin cumplir con las condiciones de ley. Artículo 248. 11.- Alterar la (...) para favorecer o perjudicar a una partido político, es delito electoral. Artículo 272, inciso d). 12.- Impedir la apertura de la (...), interrumpirla u obstaculizarla, es delito electoral. Artículo 272, inciso h)

Votación, Recintos de: 1.- El Tribunal dispondrá en cada caso cuántos (...) habrá en cada Junta Receptora de Votos. Artículo 164. 2.- Nadie podrá ingresar a los (...) portando armas. Vid. Armas.

Votación, Registro de la: vid. Padrón Registro.

Votación, Resultado de la: corresponde a las Juntas Receptoras de Votos comunicar al Tribunal el (...). Artículo 40, inciso f).

Votar: 1.- Más de una vez; es delito electoral. Artículo 272, inciso a). 2.- Sin tener derecho o suplantando a otro; es delito electoral. Artículo 272, inciso b).

Votar, Manera de: 1.- Es prohibido intervenir con los electores en el local de la junta receptora de Votos, salvo instrucciones generales sobre la (...) que podrá darles el Presidente. Artículo 170. 2.- Con el propósito de que los partidos ilustren a los electores sobre la (...) la Dirección del Registro Electoral proporcionará las facilidades necesarias con anticipación. Artículo 170. 3.- Sobre la (...): recibidas las papeletas, el elector no podrá salir del local electoral sin depositarlas en las urnas. Artículo 179. 4.- (...) de las personas con discapacidad visual o que requieran asistencia. Artículo 181.

Votar, Tiempo para: 1.- Lo establece el Tribunal vía reglamento. Artículo 178. 2.- Consumido el (...) se instará al elector para que concluya; de no hacerlo se le retirarán las papeletas. Artículo 178.

Voto: 1.- Formas de emitirlo. Artículo 169. 2.- Procedimiento que se debe seguir para que el elector emita el (...). Artículo 177. 3.- Permitir el voto de quien no tiene derecho o suplantar a un elector, es delito electoral. Artículo 272, inciso e).

Voto de Calidad: en caso de empate en los organismos electorales colegiados, el Presidente tiene (...). Artículo 9, párrafo 2°.

Voto en el Extranjero: los ciudadanos costarricenses podrán ejercer el derecho a emitir su (...) para designar a quienes ocupen la Presidencia y Vicepresidencias de la República, así como para manifestarse en consultas populares; requisitos para ejercerlo, régimen jurídico, reglamentación y delegado del Tribunal para este tipo de voto. Artículos 187, 188 y 189, 190 y 191.

Voto, Anulación del: causal de (...) y procedimiento para establecerla. Artículo 180.

Voto, Costo Individual del: factor para distribuir la contribución estatal. Artículos 90, inciso a), y 100.

Voto, de los Electores: corresponde a las Juntas Receptoras recibir el (...). Artículo 40, inciso c).

Voto, Secreto del: 1.- El local de votación estará acondicionado en forma tal que siempre se garantice el (...). Artículo 164. 2.- El Tribunal tomará las previsiones necesarias para posibilitar la emisión del voto de personas que tengan dificultades para hacerlo, con salvaguarda, en lo posible, del (...). Artículo 181, párrafo 1°. 3.- Cuando se utilicen medios electrónicos de votación, conteo o escrutinio, el reglamento respectivo deberá asegurar que se preserve el (...). Artículo 186, párrafo 1°. 4.- Incurrir en delito electoral, el miembro de junta receptora de Votos que transgreda el (...). Artículo 272, inciso f).

Votos Nulos: 1.- Tipología de los (...). Artículo 194. 2.- Las manchas y borrones en la papeleta no anulan el voto. Artículo 195. 3.- El motivo de anulación de los (...) debe hacerse constar. Artículo 196. 4.- Computar (...) como válidos, es delito electoral. Artículo 272, inciso d).

Votos Válidos: 1.- Se computarán como (...) los que cumplan los requisitos establecidos en el Código Electoral y en las reglamentaciones que emita el Tribunal. Artículo 193. 2.- Alterar (...) para provocar su nulidad, o dejar de computarlos a un partido o candidato, constituye delito electoral. Artículo 272, inciso d).

Votos, Cómputo y Asignación de: con la asistencia de un fiscal de cada partido y los observadores acreditados, si los hay, la junta receptora de Votos procederá al cierre de la votación y al (...). Artículo 182.

-Z-

Zona Marítimo Terrestre: 1.- Cancelación o Anulación de Credenciales por afectación de la (...) y Ley de la (...). Vid. Cancelación de Credenciales, acepción 8°. 2.- Cuando se denuncien hechos contemplados en el artículo 63 de la Ley sobre la (...), el Tribunal lo comunicará a la Procuraduría General de la República, a fin de que ésta investigue el asunto y eventualmente ejerza la respectiva acción penal. Vid. Procedimiento Administrativo, acepción 3°. 3.- Cuando se denuncien los hechos contemplados en el artículo 63 de la Ley sobre la (...), el Tribunal resolverá una vez que los Tribunales Penales dicten el respectivo pronunciamiento. Vid. Tribunales Penales.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Temas. La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

Remisión de artículos. Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico bibliotecatse@tse.go.cr, el autor debe garantizar que es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser inéditos, no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato de CD e impreso.

Formato. Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 40 páginas; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

Información general sobre el artículo y sus autores. La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículum con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

Normas de edición:

Literatura consultada: las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

LIBROS

Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación : Editorial, año.

REVISTAS

Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol. (núm.); pág.-pág., (meses, año).

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, (número, lugar, año). Título. Lugar de publicación : Editorial, año.

SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". -Tomado de: dirección de internet, fecha completa y hora.

Notas al pie de página: todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

Citas: las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

Revisión filológica. Los trabajos serán sometidos a la revisión filológica de rigor, cuya responsabilidad asume el Consejo Editorial.

Proceso de publicación. Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia se decidirá por mayoría simple.

Derechos de autor. El Consejo Editorial permite la reproducción parcial de los artículos publicados en la Revista, con la condición de que se indique la fuente y se respete la indicación de la autoría respectiva.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de las presentes normas, será motivo para el rechazo del original remitido.

Reseña de libros. Se agradecen las sugerencias sobre libros para su recensión o reseña.

MISIÓN

Organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.
www.tse.go.cr