R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL

PRIMER SEMESTRE **2018**
ENERO-JUNIO

NÚMERO 25
ISSN 1659-2808

DIRECCIÓN Y CONSEJO EDITORIAL

DIRECTOR
Dr. Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR
Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

CONSEJO EDITORIAL
Dr. Hugo Picado León (Coordinador)
Licda. Rocío Montero Solano (Editora)
Lic. Gerardo Felipe Abarca Guzmán
Máster. Ileana Cristina Aguilar Olivares
Máster Arlette Bolaños Barquero
Lic. Luis Bolaños Bolaños
Máster Andrei Cambronero Torres
Máster Ana Mariela Castro Ávila
Máster Iván Gerardo Mora Barahona.
Máster Juan Luis Rivera Sánchez

CORRECCIÓN DE ESTILO
Johanna Barrientos Fallas

TRADUCTORA
Evelyn Aguilar Murillo

DISEÑO
Alex González González

DIAGRAMACIÓN
Innografic de Costa Rica RG S.A

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

Para consultas, sugerencias y publicaciones:
revista@tse.go.cr

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

Dialnet, DOJ, Latindex, REDIB
Centro de Documentación, IFED
(Indexación)

DETALLE PINTURA PORTADA: "Vida" de la autora Lola Fernández

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

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

CONSEJO CIENTÍFICO EXTERNO

Máster María del Carmen Alanís Figueroa
Exmagistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México

Dr. Manuel Alcántara Sáez
Universidad de Salamanca, España

Dr. Felipe Alpízar Rodríguez
Universidad de Costa Rica

Máster Line Bareiro Bobadilla
Centro de Documentación y Estudios (CDE), Paraguay

Dr. Alberto Ricardo Dalla Via
Juez de la Cámara Nacional Electoral, San Martín

Dra. Delia M. Ferreira Rubio
Consultora de temas institucionales, Argentina

Dra. Flavia Freidenberg
Universidad Nacional Autónoma de México

Dra. Fátima García Díez
Universidad de Salamanca, España

Dra. Anabelle León Feoli
Exmagistrada del Tribunal Supremo de Elecciones y de la Corte Suprema de Justicia, Costa Rica

Dra. Betilde Muñoz-Pogossian
Departamento de Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA, Washington, DC

Máster Carlos Marino Navarro Fierro
Instituto Nacional Electoral, México

Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde
Consejo Nacional Electoral, Ecuador

Dra. Gina Sibaja Quesada
Universidad de Costa Rica

Dr. Constantino Urcuyo Fournier
Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo, Costa Rica

Dra. María Laura Tagina
Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Máster José Thompson Jiménez
Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica

Dra. Ilka Treminio Sánchez
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica

Dr. Fernando Tuesta Soldevilla.
Universidad Católica del Perú

Lic. Eduardo Valdés Escoffery
Tribunal Electoral, Panamá

Dr. Jorge Vargas Cullell
Programa Estado de la Nación, Costa Rica

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Pág. 1

AUTOR INVITADO:

El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática
(The state of democracies in Latin America four decades after the Third Democratic Wave)
Daniel Zovatto Garetto
Pág. 7

CONTRIBUCIONES EXTERNAS
Un apunte sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de sistemas electorales
(A note on the jurisprudence of the European Tribunal of Human Rights in terms of electoral systems)
Carlos Fernández Esquer
Pág. 31

Las elecciones presidenciales de los últimos años en América del Sur
Jorge Clemente Velasco Haro
(Presidential elections in the past years in South America)
Pág. 43

Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015: Estrategias e intereses electorales de las élites políticas
(Presidential election reforms in Latin America in 2015: Electoral strategies and interests of the political elites)
Tomáš Došek
Pág. 59

Partidos políticos locales ¿Legitimadores o perdedores de la Democracia?
(Local Political Parties - legitimators or losers of Democracy?)
Gonzalo Calvo Bonilla, Óscar Gutiérrez Fernández, Miriam Pérez Meneses, Ronald Saénz Leandro, Karol Valverde Sánchez y Joselyn Vargas Mayorga
Pág. 79

Análisis de la seguridad integral en los procesos electorales: Caso proceso electoral 2017 de Ecuador
(Analysis of comprehensive security in Electoral Processes: Case of the 2017 Electoral Process of Ecuador)
Jeffrey Badí Quinteros Basantes, Iván Fernández de Córdova y Vanessa Solis Cabrera
Pág. 97

Experiencias de listas abiertas en El Salvador
(Experiences of open lists in El Salvador)
Jacobo Cruz Sosa
Pág. 121

Alcances en materia jurídico electoral de la recién promulgada Ley 9379 para la promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad: Un análisis de la función cuasi legislativa del Tribunal Supremo de Elecciones
(The scope, in terms of judicial and electoral matters, of the recently enacted Bill N° 9379 for the promotion of the personal Autonomy of People with Disabilities: An analysis of the quasi-legislative function of the Supreme Electoral Tribunal)
Lucía Soto Chacón
Pág. 139

SECCIÓN ESPECIAL: ESTUDIOS REGISTRALES

El registro civil e identificación en la región y el mundo
(The Civil Registry and identification in the región and in the world)
Felix Ortega de la Torre
Pág. 157

Transformaciones en el sistema de cédulas y su impacto
(Transformations in the ID Card system and their impact)
Óscar Fernando Mena Carvajal
Pág. 175

El Registro Civil soporte del derecho a la identidad. Las personas trans y el reconocimiento de la identidad de género
(The Civil Registry: support of the right to identity, transgender people and gender identity recognition)
Ana Lorena Flores Salazar
Pág. 189

Lo registral civil desde lo electoral
(Civil Registry matters from the electoral perspective)
Arlette Bolaños Barquero
Pág. 203

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL

Aplicación del principio pro participación en los procesos de renovación de estructuras partidarias
(Application of the pro-participation principle in the process of party structures renewal)
Diego González Fernández
Pág. 223

SECCIÓN DE HITOS ELECTORALES:

Discurso de Convocatoria Elecciones Presidenciales y Legislativas 2018
(Convocation speech Presidential and Legislative Elections 2018)
Luis Antonio Sobrado González, Presidente TSE
Pág. 233

RESEÑAS

Libro "El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el periodo 2009-2013" de Max Esquivel Faerron
(Book "The democratic myth and the jurisprudence of the TSE during the 2009-2013 period")
Pág. 239

Libro "Gobernanza, desarrollo local y migración internacional. Una visión multidisciplinaria" coordinado por Miguel Ángel Márquez Zárate, Jeanette De Rosas Quintero y Enrique Contreras Suárez
(Book "Governance, local development and international migration. A multidisciplinary vision ")
Pág. 241

Revista Mundo Electoral n.º 30
Tribunal Electoral Panamá
(Electoral World Magazine, Electoral Tribunal of Panama)
Pág. 244

Revista Justicia Electoral n.º 19
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
(Electoral Justice Magazine n.°18, Electoral Tribunal of Mexico)
Pág. 246

PRESENTACIÓN

El número 25 de la Revista de Derecho Electoral, correspondiente al primer semestre de 2018, obedece al empeño del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica por enriquecer el estudio sobre la democracia y la materia electoral desde una perspectiva interdisciplinaria. De esa manera, el organismo electoral aporta al conocimiento sobre las instituciones básicas para la convivencia política, tomando en cuenta la importancia de dialogar con experiencias comparadas.

En tanto publicación electrónica, la Revista de Derecho Electoral constituye un medio idóneo para sistematizar y divulgar las investigaciones de académicos y funcionarios electorales a nivel nacional e internacional. La Revista está indexada en Dialnet, en Latindex, en la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB) y en la Plataforma de Publicaciones Digitales ISSUU, a la vez que asume la filosofía de acceso abierto (Open Access), por lo que sus contenidos están disponibles en Internet bajo formato accesible y gratuito.

En la sección **Autor invitado**, este número cuenta con el artículo del connotado académico Daniel Zovatto Garetto, director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional, sobre "El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática", producto de su conferencia magistral impartida en el marco de la Cátedra de la Democracia, el 7 de noviembre de 2017, en el Tribunal Supremo de Elecciones.

La sección **Contribuciones externas** incluye tres trabajos que utilizan el método comparado para analizar la jurisprudencia europea sobre sistemas electorales, las elecciones presidenciales sudamericanas y las reformas relativas a la reelección presidencial en Latinoamérica. Se trata de los artículos "Un apunte sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de sistemas electorales" de Carlos Fernández Esquer, "Las elecciones presidenciales de los últimos años en América del Sur"

de Jorge Clemente Velasco Haro y "Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015: Estrategias e intereses electorales de las élites políticas" de Tomáš Došek.

Además, la sección contiene un artículo sobre los partidos políticos locales, dos estudios de caso basados en las experiencias sobre la seguridad del proceso electoral en Ecuador y sobre las listas abiertas en El Salvador, y un artículo sobre la accesibilidad para personas con discapacidad, intitulados "Partidos políticos locales ¿Legitimadores o perdedores de la democracia?" trabajo en coautoría de Gonzalo Calvo Bonilla, Óscar Gutiérrez Fernández, Miriam Pérez Meneses, Ronald Saénz Leandro, Karol Valverde Sánchez y Joselyn Vargas Mayorga; "Análisis de la seguridad integral en los procesos electorales: Caso proceso electoral 2017 de Ecuador" trabajo en coautoría de Jeffrey Badí Quinteros Basantes, Iván Fernández de Córdova y Vanessa Solis Cabrera; "Experiencias de listas abiertas en El Salvador" de Jacobo Cruz Sosa y "Alcances en materia jurídico electoral de la recién promulgada Ley N° 9379 para la promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad: Un análisis de la función cuasi legislativa del Tribunal Supremo de Elecciones" de Lucía Soto Chacón.

Este número incluye la **Sección especial: Estudios registrales,** que recoge cuatro de los trabajos que fueron presentados en la Jornada Académica sobre Estudios Registrales que organizó el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) en agosto de 2017. Entre ellos se incluye el artículo "El registro civil e identificación en la región y el mundo" de Félix Ortega de la Torre, experto peruano que fue el conferencista inaugural de esa jornada. Además, se publican tres artículos elaborados y presentados por distinguidos funcionarios del TSE, en ese evento, a saber, "Transformaciones en el sistema de cédulas y su impacto" de Óscar Fernando Mena Carvajal, "El Registro Civil soporte del derecho a la identidad. Las personas trans y el reconocimiento de la identidad de género" de Ana Lorena Flores Salazar y "Lo registral civil desde lo electoral" de Arlette Bolaños Barquero.

La sección **Recensión jurisprudencial** cuenta con un análisis del letrado Diego González Fernández sobre la "Aplicación del principio pro participación en los procesos de renovación de estructuras partidarias".

La sección de **Hitos electorales** incluye el "Discurso de Convocatoria Elecciones Presidenciales y Legislativas 2018" pronunciado el 4 de octubre pasado por Luis Antonio Sobrado González, Presidente del TSE.

Finalmente, la sección **Reseñas bibliográficas** incluye el libro del magistrado Max Alberto Esquivel Faerron intitulado "El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el periodo 2009-2013", recientemente publicado por la editorial IFED de este Tribunal. También se comenta el libro "Gobernanza, desarrollo local y migración internacional. Una visión multidisciplinaria", coordinado por Miguel Ángel Márquez Zárate, Jeanette De Rosas Quintero y Enrique Contreras Suárez y publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Además, se incluyen reseñas de la Revista Mundo Electoral del Tribunal Electoral de Panamá y de la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana.

San José, 18 de enero de 2018

LA DIRECCIÓN

AUTOR INVITADO

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la Tercera Ola Democrática*

Daniel Zovatto Garetto**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 10 de noviembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 28 de noviembre de 2017.

Resumen: Este año América Latina celebra el trigésimo noveno aniversario del inicio de la Tercera Ola Democrática. Este aniversario coincide, además, con el inicio de un "súperciclo" electoral que en un breve plazo de 26 meses determinará la celebración de elecciones presidenciales en 14 de los 18 países de la región. Por todo ello, la ocasión es propicia para realizar un balance del estado actual de las democracias latinoamericanas y para reflexionar sobre las prioridades y los desafíos de la agenda política y electoral de los próximos años. El balance que se presenta en este artículo se asienta en dos precisiones preliminares; la primera, la necesidad de efectuar un análisis equilibrado del proceso de democratización regional. Un balance alejado tanto de una visión pesimista como de una mirada simplista y autocomplaciente que muestre, al mismo tiempo, los avances logrados durante estos 39 años, pero también los déficits y retos que hoy enfrentan nuestras democracias. La segunda precisión se refiere a la necesidad de tener presente en el análisis la heterogeneidad estructural de América Latina, pues si bien la región es una, es múltiple y diversa a la vez, y existen diferencias importantes con respecto a la calidad de las democracias en los 18 países de la región.

Palabras clave: Desarrollo de la democracia / Fortalecimiento de la democracia / Debilitamiento de la democracia / Transición democrática / Proceso electoral / Apatía política / Descontento político / América Latina.

Abstract: This year Latin America celebrates the 39th anniversary of the beginning of the Third Democratic Wave. This anniversary also coincides with the beginning of an electoral "super cycle" which, in a brief term of 26 months, will determine that 14 out of the 18 countries of the region will hold their presidential elections. Thus, the moment is propitious to carry out an assessment on the current situation of Latin American democracies and reflect on the priorities and the challenges of the political and electoral agenda of the coming years. This article presents an assessment based on two preliminary points. The first one is the need to carry out a balanced analysis of the regional democratization process. An assessment that moves away from a pessimistic, simplistic and complacent view and which can show the progress made throughout these 39 years as well as the deficiencies and challenges that our democracies currently face. The second point is about the need to have an analysis that can show the structural heterogeneity of Latin America provided that, even though the region is one, there are important differences in regard to the quality of the democracies in the 18 countries of the region.

Key Words: Development of democracy / Strengthening of democracy / Weakening of democracy / Democratic transition / Electoral process / Political apathy / Political discontent / Latin America.

---

* Conferencia presentada en la Cátedra de la Democracia el 7 de noviembre de 2017 en el auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones, actividad organizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

** Argentino, abogado y politólogo, correo electrónico zovatto_idea@yahoo.com. Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional. Tiene estudios en Relaciones Internacionales, máster en Administración Pública por la Universidad de Harvard y doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid.

1. INTRODUCCIÓN

Este año América Latina celebra el trigésimo noveno aniversario del inicio de la Tercera Ola Democrática en la región. Esto es así si tomamos como punto de partida el proceso de transición que comenzó en República Dominicana y Ecuador en 1978 y que, posteriormente, se extendió en etapas sucesivas: primero a la Región Andina, luego a América Central y al Cono Sur y, finalmente, a Paraguay y Chile en 1989, y a Nicaragua en 1990. Cuba era hasta fecha reciente la única excepción de esta tendencia regional. Hoy, en cambio, vemos con preocupación el deterioro en varios países de la región, especialmente (pero no únicamente) en el caso de Venezuela.

Este aniversario coincide, además, con el inicio de un "súperciclo" electoral que en un breve plazo de 26 meses determinará la celebración de elecciones presidenciales en 14 de los 18 países de la región.

Por todo ello, la ocasión para realizar un balance sobre el estado actual de las democracias en la región (conjugo en plural por la diversidad de situaciones) y para reflexionar sobre las prioridades y los desafíos de la agenda política y electoral de los próximos años, no podría ser más oportuna.

Tanto en el plano global, como en el ámbito regional latinoamericano, asistimos a un "cambio de época" más que a una época de cambios. Este "cambio de época" es abordado, entre otros autores, por Moisés Naim (2013) en su libro, *The End of Power*, en el cual analiza las tres revoluciones que están actualmente en marcha: la del más, la de la movilidad y la de la mentalidad. Según el citado autor, el siglo XXI tiene más de todo: más gente, más urbana, más joven, más sana y más educada. La pobreza extrema se ha reducido más que nunca, y la clase media sigue creciendo. Empero, nos advierte Naim (2013), una clase media en aumento, mejor informada, impaciente y con más aspiraciones, está haciendo más difícil el ejercicio del poder tanto a nivel global como en el ámbito regional latinoamericano.

La revolución de la "Movilidad" implica que no sólo hay más personas con mejor nivel de vida, sino que, además, se mueven más que nunca (tanto entre países como en el interior de cada país). Por su parte, la revolución de la "Mentalidad" implica que una población que consume y se mueve sin cesar, que tiene acceso a más recursos y más información, ha experimentado, también, una inmensa transformación cognitiva, valórica y emocional.

Como bien lo demuestra la Encuesta Mundial de Valores, crece en todo el mundo el consenso sobre la importancia de las libertades individuales y la igualdad de género, así como la intolerancia frente al autoritarismo y la corrupción. La insatisfacción con los sistemas políticos y las instituciones de gobierno, así como el malestar y la desconfianza con las élites no solo es global, sino también regional.

Como podemos observar, estas tres revoluciones traen oportunidades, pero también restricciones para el avance y la consolidación de la democracia tanto a nivel global como regional.

Por su parte, la revista The Economist (2014), en un artículo titulado *¿En qué ha fallado la democracia?*, señala que si bien actualmente más personas que nunca antes viven en países que celebran regularmente elecciones libres y justas, la democracia está pasando por momentos difíciles. Donde se ha sacado a autócratas del poder, en la mayoría de los casos los oponentes han fracasado en crear regímenes democráticos viables (el fracaso –salvo en Túnez- de la llamada primavera árabe es un claro ejemplo de este fenómeno, pero no el único, desgraciadamente). Incluso en las democracias establecidas, las fallas y las limitaciones del sistema se han vuelto preocupantemente visibles y la desilusión con la política y las élites es bastante generalizada. Brexit, Trump, Macron son tan solo tres ejemplos de este fenómeno.

Estos pocos libros, ensayos y artículos dan cuenta del importante debate que existe actualmente en el ámbito global sobre la democracia; debate que también tiene lugar en nuestra región, sobre todo en cuanto a la calidad de nuestras democracias y de la integridad de las elecciones; tema que abordaremos a continuación.

Nuestro balance se asienta en dos precisiones preliminares. La primera, la necesidad de efectuar un análisis equilibrado del proceso de democratización en la región. Un balance alejado tanto de una visión pesimista como de una mirada simplista y autocomplaciente que muestre, al mismo tiempo, los avances logrados durante estos 39 años, pero también los déficits y retos que hoy enfrentan las democracias de la región.

La segunda precisión se refiere a la necesidad de tener presente la heterogeneidad estructural de América Latina. La región es una, pero múltiple y diversa a la vez, ya que, como analizaremos más adelante, existen diferencias importantes con respecto a la calidad de las democracias en los 18 países de la región.

2. LUCES Y SOMBRAS DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

En nuestros días, la situación política de América Latina es radicalmente diferente a la que tenía hace tan sólo cuatro décadas. Una mirada histórica da cuenta de que, a mediados de 1970, sólo en Colombia, Costa Rica y Venezuela se elegía con regularidad a las autoridades públicas mediante procesos electorales libres, abiertos y competitivos; en los demás países, sus sociedades padecían una estructura autoritaria o dictatorial o como en el caso de México, un sistema de partido hegemónico.

Hoy, por el contrario, y pese a todas sus carencias y déficits, la democracia es la forma mayoritaria de gobierno que se practica en la región. Este fenómeno resulta de tanta trascendencia que podemos afirmar que, desde hace 39 años, América Latina vive el proceso de democratización o (re)democratización (según el país en cuestión) más largo, extenso y profundo de toda su historia.

Sin embargo, la democracia en América Latina presenta una paradoja: es la única región del mundo donde existe una combinación de regímenes democráticos en la casi totalidad de los países que la integran, con amplios sectores de su población viviendo por debajo de la línea de

la pobreza (cerca del 30% para 2017, según la CEPAL, 2016), la distribución del ingreso más desigual del mundo, las tasas de homicidios más elevadas del planeta y muy altos niveles de corrupción. En ninguna otra región del mundo, la democracia tiene esta inédita combinación que repercute, como analizaremos más adelante no solo en lo que refiere a su calidad, sino también en relación con la integridad de las elecciones.

Una de las características centrales de este proceso democratizador son los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Para algunos, no sólo existe un retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensarla.

Resumiendo, la región puede mostrar, por primera vez en su historia, 39 años de gobiernos democráticos, lo cual no es poca cosa. Sin embargo, como tuvimos ocasión de adelantar, **subsisten** niveles importantes de pobreza; **persisten** profundas desigualdades; y **existen**, en un buen número de países, una marcada debilidad institucional y altos niveles de corrupción y de inseguridad. Todo esto ha producido un aumento de insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia y hacia las élites, expresada en algunos países mediante un amplio descontento popular (el llamado "efecto calle"), lo que ha generado crisis de gobernabilidad de diferente intensidad y consecuencias, llegando incluso, en algunos países, a ocasionar la finalización anticipada de los mandatos constitucionales de más de 15 presidentes entre 1978 y 2016.

En otras palabras, América Latina ha construido con sus luces y sus sombras una democracia de mínimos que ha durado casi cuatro décadas por primera vez en su historia. Ahora, el reto consiste en construir una democracia de calidad, una democracia de ciudadanos y de instituciones, incluyente, gobernable y sostenible en el tiempo.

3. LA RUTINIZACIÓN Y LA INTEGRIDAD DE LAS ELECCIONES

Desde el inicio de la Tercera Ola democratizadora a la fecha, se han celebrado en la región más de 150 procesos electorales presidenciales, más de 200 elecciones legislativas y un poco más de 50 procesos de democracia directa a nivel nacional. Según los informes de las principales misiones de observación electoral, la gran mayoría de estas elecciones se han celebrado sin irregularidades significativas que hayan incidido de manera determinante en los resultados finales; todo lo cual ha llevado a un mejoramiento muy importante en relación con la calidad de las elecciones tal como lo confirma el Informe sobre Democracia en América Latina por el PNUD-OEA (2010).

Empero, si analizamos estos procesos no desde una óptica de elecciones libres y justas, sino desde la matriz de elecciones con integridad, los resultados no son tan favorables como se puede observar en las figuras 1 y 2.

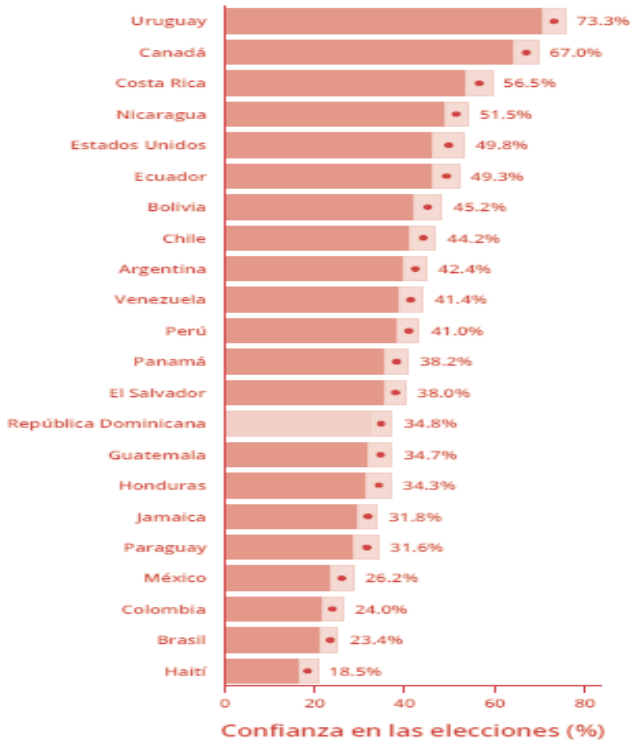


Figura 1. Confianza en las elecciones. Latin American Public Opinion Projec (LAPOP) 2017.

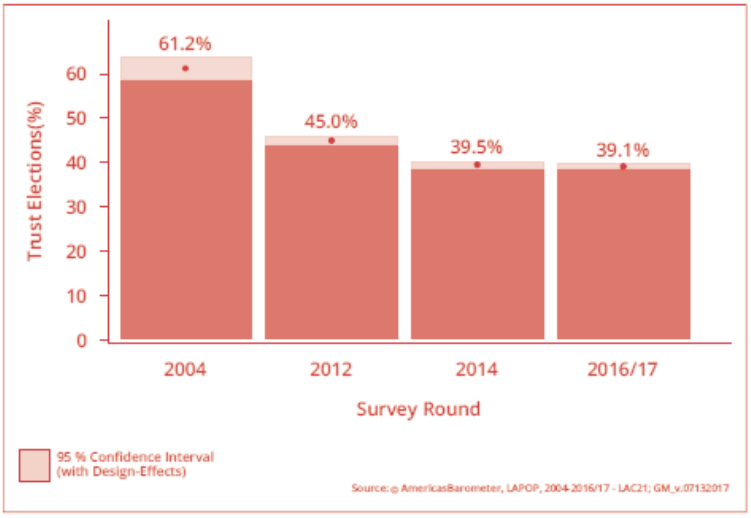


Figura 2. Confianza en las elecciones a lo largo del tiempo en la Región. Latin American Public Opinion Projec (LAPOP).

En efecto, los resultados cerrados en algunas elecciones, así como situaciones de ventajismo electoral caracterizadas por falta de condiciones de equidad, independencia cuestionada de los organismos electorales, uso y abuso de los recursos del Estado a favor de los oficialismos y financiamiento político irregular erosionaron parte de la credibilidad ganada y, en algunos países, incluso dieron lugar a crisis políticas electorales de variada intensidad y duración.

Resumiendo, la frecuencia y rutinización de las elecciones reafirma la convicción en nuestra región de que "el voto es la única vía legítima para acceder al poder" y, por ende, la cuestión de cómo mejorar la integridad electoral frente a los nuevos desafíos se ha vuelto un tema prioritario; desafío que será central de cara al súper ciclo electoral que está a punto de iniciar. No obstante ello, encuestas regionales recientes nos advierten de la pérdida de confianza en los procesos electorales y en el secreto del voto así como un marcado deterioro de los niveles de credibilidad en los organismos electorales, según se muestra en la figura 3.

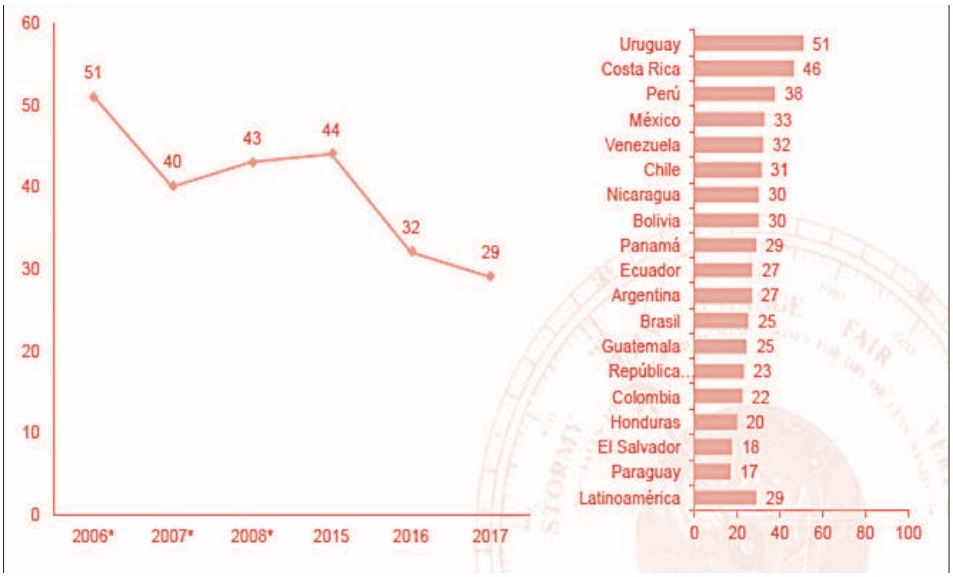


Figura 3. Confianza la institución electoral América Latina 2006-2017. Latinobarómetro (2017).

Empero, ello no ha provocado a la fecha una crisis de participación electoral a nivel regional, si bien en ciertos países la participación electoral ha caído de manera fuerte o se ha mantenido muy baja.

4. LA CALIDAD DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

En los últimos años, el debate académico en torno a la democracia ha venido girando cada vez más en relación con su calidad. Existe hoy una literatura abundante sobre el tema, así como una gran variedad de metodologías e índices para medir la calidad de la democracia en América Latina.

Para abordar este tema utilizo dos índices que, con metodologías diferentes, consideran aspectos relativos al desempeño de la política, intentando medir los distintos grados de calidad de la democracia: el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de The Economist (2016) y el Índice de Bertelsmann de Transformación política.

Respecto del primer índice, el de la Unidad de Inteligencia de la revista The Economist, este se compone de cinco variables y clasifica a 167 países del mundo en cuatro tipos de regímenes de acuerdo con el nivel de desarrollo democrático: democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.

Al observar la distribución de países en el Índice de Democracia de 2017 que presenta la tabla 1, puede advertirse que sólo un país latinoamericano cuenta con democracia plena: Uruguay. La gran mayoría de los países de la región (un total de 11) son considerados como democracias imperfectas: Costa Rica, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Por su parte, seis países son catalogados como regímenes híbridos: Bolivia, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sólo un país de la región, Cuba, es considerado como un régimen autoritario.

Tabla 1

Índice de democracia en América Latina 2016

	País	Calificación	Resultado total	Procesos electorales y pluralismo	Funcionamiento del gobierno	Particiáción política	Cultura política	Libertades civiles
Democracia plena	Uruguay	19	8,17	10	8,93	4,44	7,5	10
Democracia imperfecta	Costa Rica	23	7,96	9,58	7,5	6,11	6,88	9,71
	Chile	30	7,84	9,58	8,57	4,44	6,88	9,71
	Panamá	45	7,19	9,58	6,43	6,11	5	8,82
	Argentina	50	7,02	9,17	5	6,11	6,88	7,94
	Brasil	51	6,96	9,58	6,79	5,56	3,75	9,12
	Rep. Dominicama	60	6,67	8,75	5,71	5	6,25	7,65
	El Salvador	61	6,64	9,17	6,07	4,44	5	8,53
	Colombia	62	6,62	9,17	7,14	3,89	4,38	8,53
	Perú	65	6,58	9,17	5	6,11	4,38	8,24
	México	66	6,55	8,33	6,07	7,22	4,38	6,76
	Paraguay	71	6,33	8,33	5,71	5	4,38	8,24
Régime híbrido	Guatemala	80	5,92	7,92	6,07	3,89	4,38	7,35
	Ecuador	83	5,87	8,25	4,64	5	4,38	7,06
	Honduras	84	5,84	8,75	5,71	3,89	4,38	6,47
	Bolivia	85	5,75	7	5,36	5	3,75	7,65
	Nicaragua	95	5,26	6,17	3,29	4,44	5,63	6,76
	Venezue.a	99	5	6,08	3,93	5	4,38	5,59
Autoritario	Cuba	129	3,52	1,75	4,64	3,89	4,38	2,94

Nota: The Economist, 2016.

El segundo Índice, el de la Fundación Bertelsmann Stiftung, si bien utiliza una clasificación diferente, también da cuenta de la diversidad de situaciones que existe entre los 18 países de la región, como puede observarse en la figura 4.

Ambos índices evidencian la alta heterogeneidad que los países tienen en materia de calidad de la democracia, los cuales pueden ser concentrados en la siguientes cuatro grupos:

a) Un primer grupo formado por Uruguay, Costa Rica y Chile, caracterizado por contar con los índices de democracia más elevados de América Latina.

b) Un segundo grupo de nueve países con índices de democracia entre alto y medio, pero con diferencias importantes entre sí: Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay.

c) Un tercer grupo formado por los seis países que cuentan con los índices de democracia más bajos (para algunos son sistemas híbridos), constituido por Bolivia, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

d) La situación particular de Cuba.

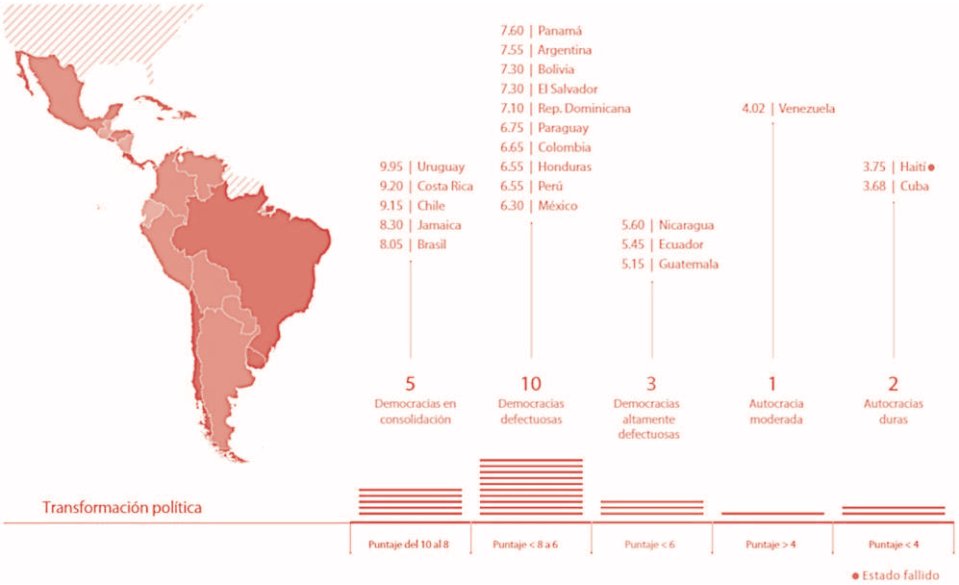


Figura 4. Índice de transformación política en América Latina y el Caribe (2016). Fundación Bertelsmann Stiftung (2016).

5. LOS PRINCIPALES RETOS DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA DURANTE LA PRÓXIMA DÉCADA

Nuestra región enfrenta, de cara a la próxima década, una ventana de oportunidad única en su historia, pero también una agenda cargada de desafíos y amenazas.

A continuación, me permitiré enumerar y analizar, de manera breve, los déficits y retos que, en mi opinión, destacan por su importancia.

1) *Debilidad de las principales instituciones de la democracia representativa*, en especial de los partidos políticos y los parlamentos. Los partidos políticos y los congresos son las instituciones que tienen los niveles de confianza más bajos entre la ciudadanía latinoamericana, como se muestra en la figura 5, según los datos que se desprenden del Latinobarómetro de 2017. En promedio, los partidos sólo generan confianza al 17% de la población encuestada, mientras que el congreso sólo es visto con confianza por un 22%.

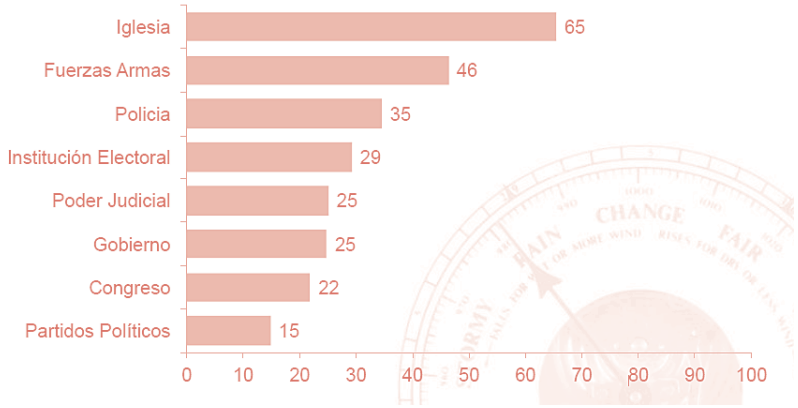


Figura 5. Resumen confianza en instituciones total América Latina 2017. Latinobarómetro (2017).

Como bien apunta Manin (2015), el patrón de la "democracia de partidos" ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política, debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura, a través de la fuerte presencia de los medios, la tecnología y las redes sociales.

La marcada debilidad de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en algunos países ha llevado a que estos pierdan su posición central en el espacio público y se vean sustituidos o amenazados por candidatos independientes que, fuera de todo cauce disciplinario y programático partidista, ejercen una carrera política autónoma. En varios países vemos el tránsito de una democracia de partidos a una democracia de candidatos.

2) *El excesivo presidencialismo*. En la mayoría de las democracias latinoamericanas la presidencia tiene un enorme poder que, a veces, incluso, compromete la independencia de los otros poderes del Estado.

Hasta ahora los intentos de reequilibrar los poderes del Ejecutivo con los del Legislativo no han dado mayores resultados en un buen número de países. De ahí la importancia, como bien lo prescribe el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, de que no es sólo que los presidentes sean electos democráticamente, sino que también gobiernen de manera democrática. Es decir, que tanto la legitimidad de origen como la de ejercicio queden sometidas al Estado de derecho.

3) *La fiebre reeleccionista*. En los años ochenta, con el retorno de la democracia a la región —salvo en Cuba, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay—, en ningún otro país latinoamericano los presidentes podían reelegirse de forma continua. No fue sino hasta mediados de los noventa cuando en la mayoría de los países empezó a triunfar la tendencia reeleccionista que se prolonga hasta la actualidad. Consecuencia de este fenómeno, 14 de los 18 países de la región permiten, actualmente, la reelección, si bien con modalidades diversas.

Las conclusiones de un reciente seminario que organizamos sobre el tema señalan que, en numerosos casos, la figura de la reelección presidencial en América Latina se ha caracterizado por ser más desafortunada que afortunada, puesto que ha servido para que algunos gobernantes pretendan permanecer de modo indefinido e incluso perpetuarse en el poder, ya sea por sí o por otros.

En dicho seminario hubo consenso, asimismo, en que los riesgos asociados a la reelección presidencial suelen estar directamente relacionados con el grado de institucionalidad de cada país: en aquellos con institucionalidad fuerte, los riesgos de una desviación patológica son menores, y por el contrario, estos riesgos son mayores en los países con institucionalidad débil.

4) *Los altos niveles de corrupción y opacidad*. La corrupción se ha convertido en uno de los problemas más importantes en la región. Según datos de Transparencia Internacional (TI), la policía y los partidos políticos son las instituciones que los ciudadanos a nivel global perciben como más corruptas, según lo expone en la figura 6.

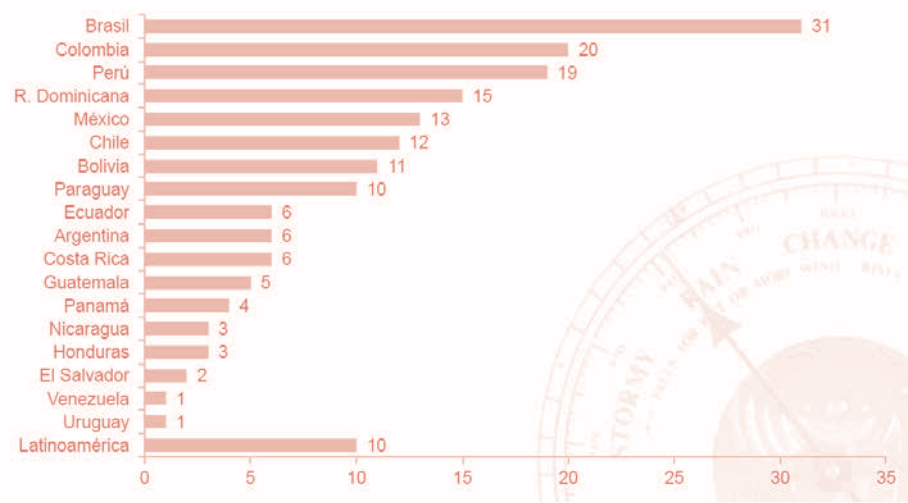


Figura 6. La corrupción como el problema más importante del país, totales por país 2017. Latinobarómetro (2017).

A esta opacidad y percepción de corrupción se suma que, en muchos países, no existen sistemas claros de rendición de cuentas por parte de instituciones públicas, o mecanismos para acceder a información pública confiable, lo que contribuye a elevar aún más las sospechas de la ciudadanía.

5) *Los elevados niveles de inseguridad ciudadana*. Como bien señala el PNUD: "En años recientes, América Latina ha sido el escenario de dos grandes expansiones: la económico-social y la delictiva. Pese a los avances en crecimiento y las mejoras en salud, educación y reducción de pobreza y desigualdad, la región se ha tornado en una de las más inseguras del mundo" (2013, párr. 1).

En América Latina cada año acontecen más de 100 000 muertes violentas. En 11 de 18 países de la región, las tasas de homicidios superan la clasificación de "nivel epidémico", con más de 10 homicidios por cada 100 000 habitantes.

Por todo ello no es de extrañar, entonces, que la falta de seguridad sea vista –junto a la situación económica, el desempleo y la corrupción- como otro de los principales problemas de la región y como una de las prioridades para la mayoría de sus ciudadanos. La figura 7 presenta la percepción de la seguridad ciudadana en la región.

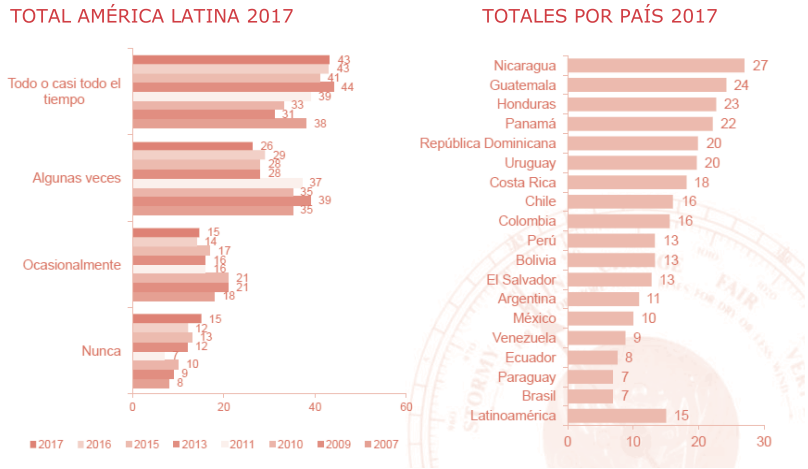


Figura 7. Temor a ser víctima de un delito. Latinobarómetro (2017).

Y para empeorar aún más esta grave amenaza al orden jurídico y democrático, muchos de los crímenes se relacionan con el narcotráfico o bandas de crimen organizado. Por otra parte, la creciente percepción de inseguridad y la pérdida de confianza en la policía han estimulado la contratación de vigilantes privados, que ha crecido en la región a una tasa anual estimada de 10%. Consecuentemente, América Latina tiene hoy casi 50% más vigilantes privados que agentes de policía.

6) *Los ataques a la independencia de la justicia y la pérdida de la confianza en el Poder Judicial*. En varios países han aumentado los casos de acoso y presión a la justicia, en especial por parte del Poder Ejecutivo. Cada vez son más los Gobiernos que presionan o se quejan públicamente de fallos de tribunales que consideran que no están en línea con su agenda política o su visión ideológica. En otros casos, ha habido intentos directos de controlar el Poder Judicial, al poblarlo con jueces simpatizantes o directamente militantes del oficialismo. Se observa, asimismo, una creciente judicialización de la política y, como contrapartida, un aumento de la politización de la justicia, lo cual provoca en varios países una pérdida de la confianza en el Poder Judicial.

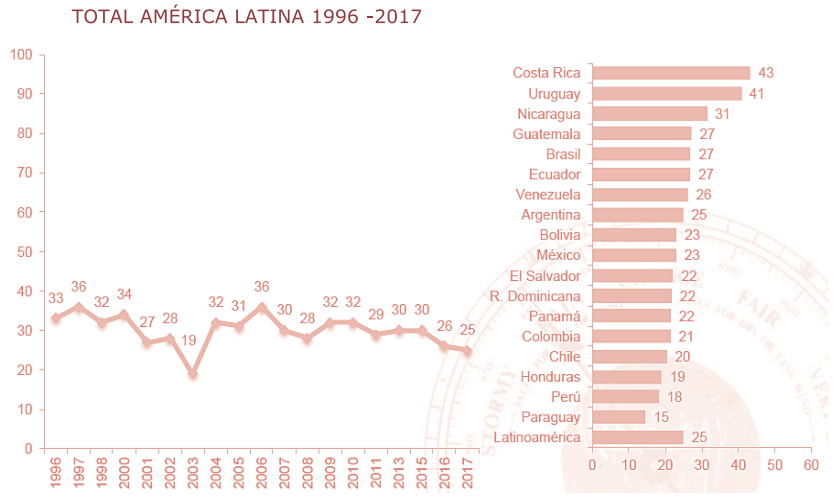


Figura 8. Confianza en el Poder Judicial. Latinobarómetro (2017).

7) *Los bajos niveles de presencia de la mujer en los partidos e instituciones de la democracia*. Pese a los avances registrados en las últimas décadas, los niveles siguen siendo aún muy bajos; si bien existe una gran diversidad de situaciones. En nuestra región, falta mucho por recorrer en el camino hacia la paridad de género.

6. REFLEXIÓN FINAL

Como señalamos al inicio de esta exposición, la democracia en América Latina presenta una situación inédita en el escenario mundial. En efecto, el avance logrado en estos 39 años en materia de elecciones libres y justas, vigencia y respeto a los derechos humanos y democratización es significativo. Constituye un activo que debemos reconocer y valorar. En estas casi cuatro décadas no sólo hemos logrado recuperar la democracia y hacerla sostenible, sino, al mismo tiempo, dotarla de un importante piso de apoyo ciudadano como se muestra en la figura 9. Esta resistencia de la democracia en Latinoamérica (insospechada al inicio de la transición) es, sin lugar a dudas, uno de los logros más importantes por destacar y valorar.

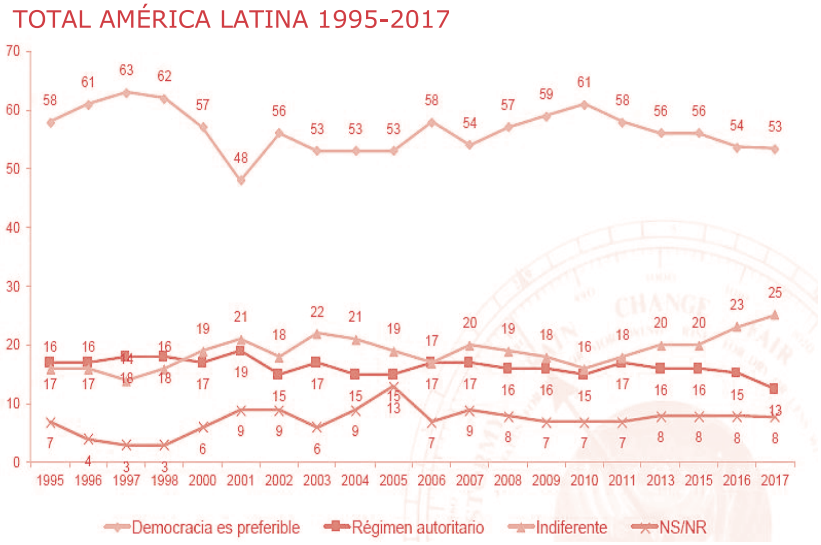


Figura 9. Apoyo a la democracia. Latinobarómetro 2017.

Sin embargo, como acabamos de analizar, nuestras democracias exhiben importantes déficits y síntomas de fragilidad, así como serios desafíos. Estamos pues, a medio camino: hay razones para ser moderadamente optimistas, pero no para la autocomplacencia ni los aplausos prematuros.

Los datos de Latinobarómetro y del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) dan cuenta de la brecha que existe entre el apoyo a la democracia y la satisfacción con esta. En efecto, mientras el apoyo a la democracia se sitúa en 53%, la satisfacción con la democracia, en cambio, es de tan solo 30% (ver figura 10). Cabe señalar que ambos indicadores han sufrido una importante disminución si bien presentan un alto grado de heterogeneidad entre los países de la región. Esta caída del apoyo a la democracia viene acompañada de un aumento del apoyo a "golpes ejecutivos" como mecanismo para ser efectivos en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción.

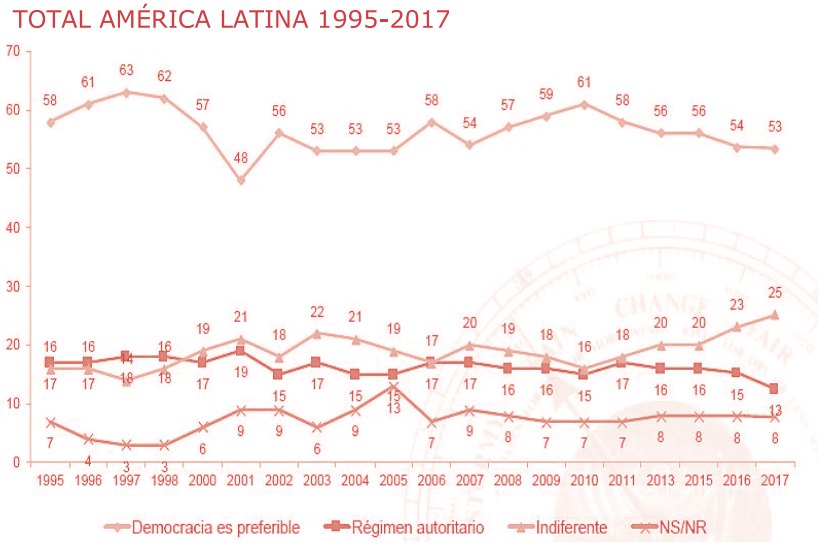


Figura 10. Satisfacción con la democracia. Latinobarómetro (2017).

En mi opinión, estos bajos niveles de satisfacción con la democracia guardan relación con dos problemas centrales. El primero, con el hecho de que únicamente el 25% de la población latinoamericana (promedio regional) considera que la distribución de la riqueza es justa. El tema de la desigualdad juega un papel clave en este aspecto.

El segundo, en la figura 11 se demuestra que un elevadísimo 75% (promedio regional) considera que no se gobierna para el bien de todo el pueblo, sino para el beneficio de unos pocos.

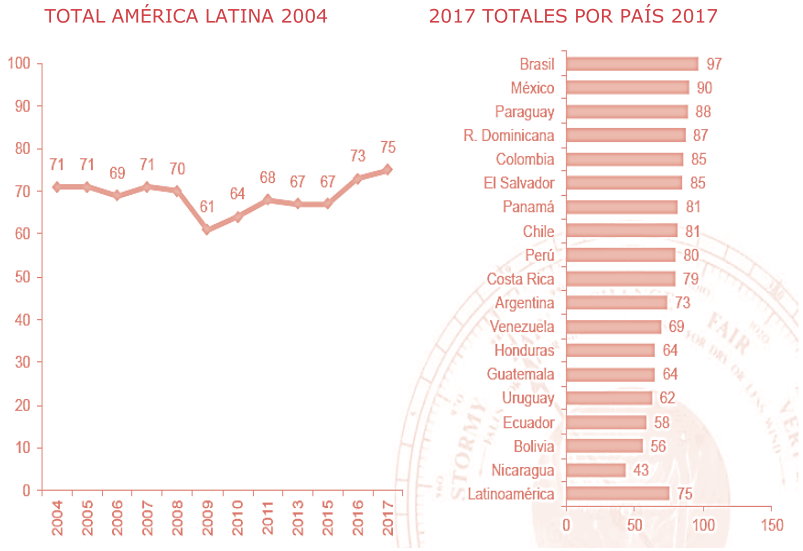


Figura 11. Percepción de gobierno para grupos poderosos y para beneficio propio. Latinobarómetro (2017).

Resumiendo, América Latina cuenta hoy con democracias más consolidadas, mayores y mejores políticas públicas en materia de protección social y economías más fuertes e integradas. Durante la última década, más de 80 millones de personas escaparon de la pobreza, expandiendo la clase media en más de 50%. El gran desafío pasa ahora por cómo seguir avanzando y hacer sostenible este proceso en el mediano y largo plazo y, sobre todo, cómo blindar estos avances para impedir su retroceso.

Asimismo, en un contexto regional de bajo crecimiento económico y de maratón electoral, los Gobiernos tendrán que hacer frente a las expectativas y demandas ciudadanas en condiciones de mayor austeridad. Como consecuencia, los conflictos sociales seguirán presentes con fuertes demandas ciudadanas que, si bien no pondrán en juego la continuidad democrática, seguramente harán la gobernabilidad más compleja y afectarán los niveles de apoyo de estos. Las encuestas evidencian una fuerte caída del apoyo a los Gobiernos.

Antes de concluir, enumero los siete ámbitos prioritarios en los que, en mi opinión, queda pendiente una discusión hemisférica más detallada para avanzar con mayor firmeza hacia la meta de alcanzar democracias de mejor calidad y elecciones con integridad para nuestros países, a saber:

a) Necesidad de recuperar el consenso sobre el concepto de democracia y de su defensa colectiva en los términos de la Carta Democrática Interamericana

Analizando la realidad política de América Latina constatamos con pesar que el consenso plasmado en la Carta Democrática Interamericana ya no existe. La democracia en nuestra región enfrenta nuevas amenazas. Esta vez el desafío no consiste en defender la democracia en contra

del autoritarismo clásico o las prácticas antidemocráticas del pasado (aunque ello siga existiendo en algunos países), sino defender una democracia de calidad frente a posibles desviaciones patológicas como son "la democracia delegativa", la "democracia iliberal" o el autoritarismo de nuevo cuño, el "autoritarismo competitivo"; es decir, la combinación de "autoritarismo con elecciones": regímenes autoritarios que conviven con la celebración de elecciones que, si bien guardan las formas (en la mayoría de los casos, pero no en todos), carecen de las condiciones competitivas y de equidad, así como de un árbitro electoral imparcial e independiente. Estos regímenes se caracterizan por venir acompañados de violaciones más sofisticadas a los derechos humanos, y por buscar el sometimiento de los demás poderes del Estado (incluida la justicia y los órganos electorales) al dictado del Ejecutivo.

b) Necesidad de transitar de una democracia de electores a una de ciudadanos y de ciudadanas

Este objetivo, propuesto hace ya más de una década por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe "Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", sigue hoy vigente más que nunca.

c) Necesidad de transitar de elecciones libres y justas a elecciones con integridad

Las elecciones con integridad son cruciales para la legitimidad y calidad del sistema democrático. Como bien señala el Informe de la Comisión Global (2012): "Para que las elecciones sean democráticas, fomenten el desarrollo y promuevan la seguridad, deben celebrarse con integridad". Es decir, deben ser elecciones basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, y que cumplan al menos con los siguientes cinco requisitos: i) vigencia de un Estado de derecho y de una efectiva justicia electoral; ii) organismos electorales profesionales, competentes e independientes; iii) garantizar una competencia multipartidista en condiciones de libertad y equidad; iv) promover una participación política amplia e inclusiva, y v) regular adecuadamente el financiamiento político.

d) Necesidad de fortalecer las instituciones

La mejor medicina contra los peligros del hiperpresidencialismo, del populismo o de la perpetuación en el poder es contar con instituciones democráticas fuertes y legítimas. Cada vez son más numerosos los autores, entre ellos Acemoglu y Robinson, que sostienen que "la calidad de las instituciones es un factor crucial para explicar por qué algunas sociedades se democratizan mientras otras no" (2012, p. 30).

Los citados autores resaltan la importancia de las instituciones políticas. A su juicio, si bien las instituciones económicas son las que determinan los incentivos y la resultante asignación de los recursos, las inversiones y la innovación; la política es la que determina cómo funcionan las instituciones económicas y cómo estas han evolucionado. Por todo ello —concluyen—, son las instituciones políticas "inclusivas" las más determinantes, pues de ellas depende la capacidad de los ciudadanos y las ciudadanas para controlar e influir sobre el Gobierno.

e) Necesidad de mejorar la calidad del liderazgo político

Pero si las instituciones importan, la calidad del liderazgo político importa también y mucho.

Este tema, el de la profesionalización de la política y el mejoramiento de la calidad del liderazgo político, lamentablemente no ha recibido el nivel de atención que por su importancia merece y que está estrechamente relacionado con la calidad de la democracia.

f) Es urgente e indispensable regular adecuadamente la relación entre el dinero y la política, para evitar el financiamiento (tanto ilegal como ilícito) y su conexión con la corrupción, el tráfico de influencia y los conflictos de interés

g) Igualmente prioritaria es la necesidad de regular el uso de las redes sociales (sin violentar el derecho a la libre expresión) junto con la autorregulación de las propias empresas tecnológicas

Las redes sociales constituyen un arma de doble filo; por ello, a la hora de analizarlas es necesario lograr un balance que evite idealizarlas o demonizarlas. La tabla 2 presenta el uso de las diferentes redes sociales en Latinoamérica, según los datos del Latinobarómetro.

Tabla 2

Uso de redes sociales, total Latinoamérica 2017

	Facebook	Snapchat	Youtube	Twitter	Whatsapp	Instagram	Tumblr	LinkedIn	Otro	No usa
Argentina	69	3	45	12	75	22	1	3	-	18
Bolivia	52	3	26	8	56	13	-	1	1	40
Brasil	61	7	38	9	68	24	2	3	2	24
Colombia	61	7	44	14	67	24	1	4	1	26
Costa Rica	65	12	44	10	74	23	1	2	1	20
Chile	68	6	46	19	77	21	2	5	-	19
Ecuador	69	8	33	13	61	20	1	1	-	25
El Salvador	57	4	27	8	57	15	1	1	-	31
Guatemala	41	3	14	8	35	12	1	1	-	53
Honduras	49	7	21	7	54	14	1	1	1	40
México	51	6	39	10	58	14	1	2	-	33
Nicaragua	41	4	11	4	34	7	1	1	-	52
Panamá	44	9	27	12	66	30	2	2	1	28
Paraguay	61	8	29	16	68	22	1	1	-	31
Perú	54	5	34	10	46	12	1	3	-	41
Uruguay	67	6	48	12	75	22	1	4	-	20
Venezuela	63	5	29	21	43	25	3	2	33	-
R. Dominicana	64	17	36	15	67	29	2	2	-	28
Latinoamérica	58	6	33	12	60	19	1	2	2	29

Nota: Latinobrarómetro (2017).

En efecto, su uso creciente para comunicarnos y socializar, así como para informarnos de los temas políticos suma ya el 28% (ya están en tercer lugar detrás de la TV y radio, como se evidencia en la tabla 3). Además del innegable impacto positivo que tienen como herramientas para la convocatoria de protestas sociales y políticas, así como para la difusión de ideas democráticas, no debe hacernos olvidar los peligros que una manipulación de estas conlleva, entre los cuales cabe citar: 1) el uso masivo de "bots" o cuentas automáticas; 2) la proliferación de "noticias basura" para confundir (fenómeno post verdad); 3) su utilización para exacerbar la intolerancia,

la exclusión y los discursos de odio; 4) el peligro de que gobiernos extranjeros las manipulen interviniendo en procesos electorales (como ocurrió en la campaña electoral norteamericana de 2016); 5) así como el riesgo de que gobiernos autoritarios las utilicen como herramientas de control social.

Tabla 3

Medio utilizado para informarse sobre asuntos políticos, América Latina 1996-2017

	1996	2000	2002	2008	2009	2010	2016	2017
Televisión	75	80	80	72	75	79	77	73
Radio	46	48	52	49	49	47	38	33
Redes sociales	-	-	-	-	-	-	26	28
Familia	25	29	29	35	33	43	33	22
Diarios / Revistas	47	50	47	34	33	36	28	20
Amigos	22	24	26	28	28	34	28	20
Internet	-	-	-	12	11	17	21	18
Compañeros de trabajo	11	13	14	14	13	15	14	10
Compañeros de estudio	4	8	7	7	7	7	7	4
Ninguno	5	5	2	3	3	3	3	2

Nota: Latinobarómero (2017).

La agenda de temas prioritarios que acabo de enumerar evidencia que el debate en nuestros días no es, como en el pasado, entre democracia o autoritarismo, o entre democracia formal y democracia real. El debate de nuestros días se concentra en la calidad de la democracia: en cómo transitar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos y de instituciones. En cómo conciliar democracia con desarrollo económico en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social, menor desigualdad y pobreza y mayor equidad de género; en cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre el Estado y la sociedad. En cómo lograr mejorar los mecanismos de representación política y la capacidad de entregar respuestas a los nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más jóvenes y más urbanas; en cómo hacer funcionar de manera eficaz la democracia en plena globalización.

Para decirlo con palabras de Guillermo O'Donnell (2008, p. 67) la "realidad obliga" a actualizarnos de manera permanente para poder analizar y detectar la realidad e identificar los nuevos fenómenos, las nuevas realidades y tendencias que emergen en la región.

En otras palabras, el carácter dinámico de la democracia, que hace que esté en constante cambio, como nos recuerda Bobbio (2001), en su obra El futuro de la democracia, nos impone

estar alertas frente a la irrupción de las transformaciones que ella experimenta y de los nuevos desafíos y amenazas que enfrenta.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

El siglo XX fue sin duda el siglo de la democracia como bien afirma Amartya Senn (2003). La democracia fue, pese a todos los desafíos, la gran ganadora de los choques ideológicos del siglo pasado. Pero el camino democrático, como hemos visto durante estos 2500 años (desde que Pericles y Clístenes la fundaron cinco siglos antes de Cristo en Atenas), y a lo largo de sus tres olas, no es recto ni está exento de desafíos y obstáculos.

Por suerte, el pesimismo de John Adams, el segundo presidente de los Estados Unidos, no se ha cumplido. Según Adams: "la democracia nunca dura mucho tiempo. Pronto se inutiliza, se agota y se suicida". Pero tampoco comparto el optimismo exultante de Fukuyama (1992), en el sentido de que al final de la historia encontraremos, inexorablemente, a la democracia liberal.

En mi opinión, no hay que dar a la democracia como segura, como conquistada. Por el contrario, la única manera de garantizar su continuidad y mejorar su calidad, es trabajando ardua y diariamente con firme convicción democrática. Como bien dice Sartori, la democracia es antes que nada y sobre todo un "ideal" (2002). Es también, como acertadamente nos recuerda Touraine, un "trabajo" (1995). Es, en definitiva, como expresara Dahl (1999), una "construcción permanente" que hay que reinventar, recrear, perfeccionar y, sobre todo, defender todos los días.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Bilbao, España: Deusto Ediciones.

Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia. México:* Fondo de Cultura Económica.

Corporación Larinobarómeto (2017). *Informe 2017*. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp

Dahl, R. (1999). *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Panorama social de América Latina. Santiago, Chile:* CEPAL.

Fukuyama, Francis (1992). *The end of History and the last man*. New York: The Free Press.

Fundación Bertelsmann Stiftung (2016). *Índice de transformación 2016, América Latina y el Caribe*. Recuperado de http://www.cadal.org/publicaciones/bti/pdf/ BTI_2016_ America_Latina.pdf

Muñoz, H. (2013). *América Latina: la paradoja del crecimiento económico con inseguridad ciudadana*. Recuperado de http://www.latinamerica.undp.org /content/rblac/es/home/ ourperspective/Blog/2013/11/12/am-rica-latina-la-paradoja-del-crecimiento-econ-mico-con-inseguridad-ciudadana-heraldo-mu-oz.html

Naim, M. (2013). *The end of power: from boardrooms to battlefields and churches to states, why being in charge isn't what it used.* New York: Basic Books.

Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010). *Nuestra democracia*. México: PNUD, OEA.

Sartori, G. (1987). *Elementos de teoría política*. Madrid: Ed. Alianza.

Sean, Amartya (2003) El valor universal de la democracia. *Themis revista de derecho*, (47), 277-286.

The Economist (2014). *What's gone wrong with democracy.* Recuperado de http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do

The Economist (2016) *Democratic Index*. Recuperado de https://www.eiu.com/topic/ democracy-index

Touraine, A. (1995). *Qué es la democracia*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

World Values Survery (2017). *Encuesta mundial de valores*. Recuperado de http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp

CONTRIBUCIONES EXTERNAS

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

Un apunte sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de sistemas electorales

Carlos Fernández Esquer*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de agosto de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de octubre de 2017.

Resumen: Si en los inicios se interpretaba el art. 3-P1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como una garantía institucional de las elecciones libres, con el paso del tiempo su elucidación ha evolucionado hacia el reconocimiento de los derechos subjetivos de sufragio activo y pasivo. Con todo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha considerado conforme con el CEDH cualquier tipo de sistema electoral, recurriendo para ello a la doctrina del margen de apreciación nacional. Así, pese a que el sufragio igual se considera uno de los pilares del patrimonio electoral europeo, el TEDH no ha considerado contrarios al Convenio sistemas electorales que producen desigualdades evidentes en el valor del voto de los ciudadanos. Tampoco ha declarado contrarias al CEDH barreras electorales realmente elevadas a nivel comparado.

Palabras clave: Sistemas electorales / Derecho al sufragio / Principio de igualdad / Garantías electorales / Derechos políticos / Unión Europea / Proceso electoral / Tribunal Europeo de Derechos Humanos / Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Abstract: If in the beginning art. 3-P1 from the European Convention of Human Rights (CEDH) was interpreted as an institutional guarantee of free elections, with the passing of time its elucidation has evolved towards the recognition of the subjective rights of active and passive suffrage. In all, the European Tribunal of Human Rights (TEDH) has considered in compliance with CEDH any type of electoral system, resorting, for this purpose, to the doctrine of the margin of national appreciation. Thus, in spite of the fact that suffrage is considered one of the pillars of the European electoral heritage, the TEDH has not considered electoral systems that bring about obvious inequalities in the value of the vote of the citizens to be contrary to the Convention. Neither has it declared contrary to CEDH really elevated electoral barriers at a comparative level.

Key Words: Electoral systems / Right to suffrage / Principle of equality / Electoral guarantees / Political rights / European Union / Electoral process / European Tribunal of Human Rights / European Convention of Human Rights.

* Español, abogado y politólogo, correo electrónico carlos.fernandeze@uam.es. Graduado en Derecho y Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid (2014). Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2015). Máster en Derecho Parlamentario y Elecciones por la Universidad Complutense de Madrid (2017). En la actualidad es investigador predoctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

1. LA EVOLUCIÓN EN EL ENTENDIMIENTO DEL DERECHO A ELECCIONES LIBRES

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) tiene por objetivo proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas bajo la jurisdicción de los Estados miembros. El Convenio ha sido desarrollado y modificado por diversos protocolos adicionales que han añadido el reconocimiento de otros derechos al listado inicial o han mejorado las garantías de control establecidas.

Uno de esos derechos se recoge en el artículo 3 del Protocolo Adicional al Convenio (en lo sucesivo, art. 3-P1), que consagra el derecho a elecciones libres: "Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo".

En un principio, la Comisión de Derechos Humanos interpretó que en el art. 3-P1 se encontraba una garantía institucional de elecciones libres que no consagraba derechos subjetivos, sino obligaciones a los Estados. Así pues, los poderes públicos de los Estados y, muy especialmente, los legisladores debían respetar la existencia de la institución de las elecciones libres. Ello supone, de acuerdo con la teoría clásica de las garantías institucionales, que la institución garantizada no puede ser suprimida y que, además, debe estar integrada por un contenido efectivo mínimo, sin el cual su existencia sería meramente retórica (Díez-Picazo, 2008, pp. 60-61). De esta forma, el legislador no puede desvirtuar la institución de las elecciones reconocida en el Convenio, ni privarla de significado.

Como señalase el Tribunal Constitucional español en su temprana STC 32/1981:

> (…) la garantía institucional no asegura un contenido concreto (…), sino la preservación de una institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre.

Pues bien, este entendimiento del art. 3-P1 como garantía institucional se puso de relieve en el importante *Caso del golpe de Estado de los coroneles*, en el año 1967. Cuatro Estados (Holanda, Noruega, Suecia y Dinamarca) denunciaron a Grecia por violar el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) al haber suprimido el Parlamento y las elecciones. La Comisión y el Consejo de Ministros respaldaron a los países demandantes, afirmando que la obligación de asegurar elecciones libres en intervalos razonables requiere la presencia constante de un cuerpo legislativo, por lo que, en consecuencia, su inexistencia prolongada violaba el art. 3-P1. Esta circunstancia supuso, además, la expulsión de Grecia del Consejo de Europa, al que regresaría posteriormente con la proclamación de la Tercera República Helénica y la transición a la democracia a partir del año 1974.

Ahora bien, con el transcurso del tiempo se ha asistido a una formidable evolución en la comprensión e interpretación del precepto, que ha terminado desembocando en el reconocimiento de un auténtico derecho individual, lo cual pone de manifiesto que el CEDH es un instrumento vivo (García Roca, 2014, p. 716). El cambio de concepción del art. 3-P1, que pasa a ser entendido como un derecho subjetivo al sufragio, se produce en otro relevante asunto como es el *Caso Mathieu-Mohin y Clerfayt*[1]. En esta sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) asumió el paso adelante que había dado la Comisión en la fase de admisión a trámite, ampliando el alcance del precepto hasta incluir los derechos subjetivos de participación –derechos de sufragio activo y pasivo–. Se parte de la premisa de que los Estados cuentan en esta materia con un importante margen de apreciación nacional, pudiendo someter estos derechos de sufragio a ciertas condiciones en su ejercicio. Ahora bien, el legislador ya no es totalmente libre en este terreno, dado que el TEDH puede fiscalizar si esas condiciones impuestas en el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo llegan a desnaturalizarlos o a hacerlos ineficaces.

En suma, si en un principio los destinatarios del art. 3-P1 eran únicamente los Estados, pues se entendía esta norma como una obligación típica de un tratado internacional, con el paso del tiempo también lo son los ciudadanos, que encuentran ahora en este precepto los derechos subjetivos de sufragio activo y pasivo.

2. LA POSTURA DEL TEDH RESPECTO DEL CONTROL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL SUFRAGIO

Desde sus primeras decisiones, la Comisión ha aplicado a los sistemas electorales la doctrina del margen de apreciación nacional, por considerarla una materia especialmente sensible, en la que las circunstancias históricas y las tradiciones de los países deben respetarse en la medida de lo posible (Pérez, 2013, pp. 355-356).

En este sentido, la doctrina del TEDH parece coherente con lo advertido por los estudiosos que se han ocupado de las cuestiones electorales y de la representación, que han hecho hincapié en que los sistemas electorales tienen que satisfacer varias funciones, no siempre conciliables entre sí: eficacia de las instituciones representativas, gobernabilidad, representación fiel de los distintos intereses sociales y sensibilidades ideológicas, conexión entre representantes y representados, y un largo etcétera (Nohlen, 2004, pp. 135-160; Pitkin, 2014). Por ello, la jurisprudencia del TEDH ha considerado que ciertas limitaciones, que pueden resultar difícilmente aceptables en un determinado contexto, pueden justificarse en un sistema electoral de otro Estado en función de los propósitos que se decidan priorizar. Como apunta García Roca, la aplicación aquí de la doctrina del margen de apreciación nacional "parece prudente, dado que estamos ante una

[1] Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) del 28 de enero de 1987 (Asunto Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica).

protección internacional y subsidiaria, y habida cuenta de la pluralidad de sistemas electorales constitucional y convencionalmente posibles" (2014, p. 726).

En relación con la igualdad del sufragio, las sentencias en las que el TEDH se ha referido a esta condición de ejercicio del sufragio se han suscitado a raíz de impugnaciones vinculadas con alguno de los elementos centrales del sistema electoral, es decir, los que afectan a la transformación de votos en escaños. Lo cierto es que la comprensión que del principio de igualdad del sufragio ha tenido el TEDH ha sido puramente formal, entendida como igualdad ante la ley, esto es, como equivalencia en las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo para todos los electores. Se trata, pues, de un entendimiento del principio de igualdad del sufragio estrictamente aritmético que responde a la clásica fórmula "un hombre, un voto", pero que no exige proporcionar el mismo *valor, peso, impacto, o influencia* a todos los sufragios.

Así, en el *Asunto X contra Islandia*[2], la Comisión Europea de Derechos Humanos (CEDH) tuvo que dilucidar si un prorrateo de escaños entre circunscripciones desacompasado con respecto a la población residente en cada una de ellas y que, por tanto, generaba desigualdad en el valor del voto, era contrario al CEDH. La conclusión que alcanzó la Comisión fue que este tipo de diseños electorales que generan desigualdad en la influencia de los votos no pueden considerarse arbitrarios, dado que se aplican con carácter general a todas las fuerzas políticas, sin beneficiar a ninguna candidatura en concreto ni dotar de una situación ventajosa a ninguno de los candidatos frente al resto. Así pues, como también señaló el TEDH en el Caso Mathieu-Mohin y Clerfayt en relación con el principio de igualdad de tratamiento de los ciudadanos al ejercer el derecho de sufragio, del art. 3-P1 no se desprende "que todos los votos deban necesariamente tener igual peso en el resultado de la elección o que todos los candidatos deban tener iguales oportunidades de victoria" (1987, p. 3).

Conviene hacer una reflexión adicional. Y es que el propio TEDH es aparentemente menos exigente con respecto a la igualdad del sufragio de lo que lo es el Código de buenas prácticas en materia electoral, instrumento de *soft law* [3] auspiciado por la Comisión de Venecia en el año 2002, el cual proclama que los cinco principios del patrimonio electoral europeo son el *sufragio universal, igual, libre, secreto y directo*.

Pues bien, según este código, la igualdad del sufragio supone un igual derecho de voto –*equality in voting right*– y un igual poder de voto –*equality in voting power*–. La primera de las igualdades sí se respeta por el TEDH, pues únicamente exige que cada elector tenga derecho a un voto y que, cuando el sistema electoral otorgue a los electores más de un voto, cada elector tenga el mismo número. Se proscribe, pues, tanto el voto plural –capacidad para votar varias veces en el mismo lugar–, como el voto múltiple –votar simultáneamente en varias circunscripciones con las que se guarda relación de interés–.

Es la igualdad del poder de voto la más problemática, dado que exige una distribución de escaños que atienda a criterios de reparto de tipo demográfico como la población de derecho, el número

[2] Demanda Comisión Europea de Derechos Humanos (CEDH) del 8 de diciembre de 1981 (Asunto X contra Islandia), demanda n.º 8941/80.
[3] Documentos no vinculantes.

de nacionales residentes o el número de electores inscritos. Y aunque pueden emplearse también criterios geográficos para el prorrateo de escaños entre circunscripciones, la desviación máxima admisible no debería ser superior al 10 por ciento y, en todo caso, no debería exceder el 15 por ciento, salvo en circunstancias especiales (protección de una minoría, entidad administrativa con baja densidad demográfica). Además, y con el objetivo de prevenir la geometría electoral pasiva, debe producirse una revisión del reparto de escaños al menos cada diez años, para así acompasar dicha distribución de escaños a las fluctuaciones demográficas.

En suma, como se ha podido comprobar, en la jurisprudencia del TEDH no se encuentra ningún caso en el que se haya condenado a un Estado por permitir desigualdades en el valor o peso de los votos producidas por el sistema electoral.

3. LA DOCTRINA DEL TEDH CON RESPECTO A LA PROPORCIONALIDAD Y LOS ELEMENTOS QUE LA CORRIGEN

Es doctrina reiterada del TEDH que el art. 3-P1 del CEDH no obliga al establecimiento de un sistema electoral proporcional, como tampoco proscribe la introducción de elementos que corrijan la proporcionalidad del sistema[4]. Así, el TEDH se mueve en este punto en un cierto relativismo, examinando en cada controversia las circunstancias del caso concreto. No en vano, no corresponde al Tribunal realizar apreciaciones abstractas sobre los distintos sistemas electorales, sino que sus pronunciamientos deben limitarse a señalar la presencia o ausencia de eventuales violaciones de derechos en cada controversia específica que ante él se sustancia. Esto explica que su modo de resolver estas cuestiones sea casuístico, lo cual dificulta la exposición de generalizaciones sobre su jurisprudencia (López, 2010, p. 153).

Respecto de la no obligatoriedad de establecer un sistema electoral proporcional, se debe traer a colación el caso *Partido Liberal, R. y P. contra Reino Unido*[5]. En este caso, la Comisión llegó a la conclusión de que el sistema electoral del Reino Unido, ejemplo habitual de sistema perteneciente a la familia de los sistemas electorales mayoritarios, no vulneraba el CEDH, a pesar de los pocos escaños que atribuía al Partido Liberal en relación con el porcentaje de voto total realmente cosechado por dicho partido. Así pues, dentro del respeto al margen de apreciación nacional, el TEDH ha optado por la neutralidad en este terreno, subrayando que el art.3 del Protocolo Adicional no impone un determinado sistema electoral, siendo admisibles tanto sistemas electorales mayoritarios como proporcionales.

En relación con los elementos que limitan la proporcionalidad del sistema electoral, como son claramente las barreras electorales, existen dos casos en los que el TEDH ha admitido su

[4] TEDH de 2 de marzo de 1987 (Asunto Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica), § 54 y STEDH del 18 de febrero de 1999 (Asunto Matthews contra el Reino Unido), § 64.
[5] DCEDH de 18 de diciembre de 1980 (Asunto Partido liberal, R y P contra Reino Unido), demanda n.º 8765/79.

conformidad con el Convenio: *casos Federación Nacionalista Canaria contra España*[6] y *Yumak y Sadak contra Turquía*[7]. Merece la pena profundizar en cada uno de ellos.

3.1 EL CASO FEDERACIÓN NACIONALISTA CANARIA CONTRA ESPAÑA

En este caso, el TEDH inadmitió una demanda de la Federación Nacionalista Canaria, partido político que no consiguió representación parlamentaria en las elecciones autonómicas de Canarias del año 1999, a pesar de haber cosechado en la circunscripción de Lanzarote un 28,13 por ciento de los votos que, a su vez, suponía el 4,81 por ciento de los votos válidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Y ello debido a la aplicación de la doble barrera electoral del 6 por ciento a nivel autonómico y del 30 por ciento a nivel insular, previsto en la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, que hizo que este partido político viese frustradas sus posibilidades de obtener un escaño, quedándose a las puertas de conseguir representación parlamentaria.

Antes de llegar a Estrasburgo, los demandantes habían acudido, en primer lugar, al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Canarias para impugnar los resultados de las elecciones debido a las elevadas barreras electorales previstas por el sistema electoral canario. Ante la negativa de admitir a trámite su demanda por parte del TSJ canario, los demandantes decidieron recurrir en amparo al Tribunal Constitucional español, alegando una vulneración de su derecho de sufragio pasivo, reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución Española (CE). El Tribunal Constitucional también inadmitió el recurso de amparo, argumentando que el requisito de obtener un porcentaje mínimo de votos para acceder al reparto de escaños no puede ser considerado inconstitucional, dado que la intención de esta medida es evitar una excesiva fragmentación en la asamblea en términos de representación, facilitando así el trabajo parlamentario y la gobernabilidad. En consecuencia, la imposición de un umbral electoral no infringe el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, consagrado en el art. 23.2 de la CE.

Pues bien, finalmente el TEDH consideró que la decisión del Tribunal Constitucional español de no otorgar el amparo a los recurrentes por no considerar que dichas barreras electorales fueran arbitrarias o desproporcionadas no vulneraba el CEDH. En su argumentación, el TEDH reitera que los derechos que emanan del art. 3-P1 no son absolutos y que están sujetos a limitaciones. En este sentido, señala que los Estados parte en el CEDH disfrutan de un amplio margen de apreciación nacional a la hora de imponer condiciones al ejercicio del derecho de sufragio, reservándose el TEDH la facultad de determinar si los Estados han respetado las exigencias que dimanan del

[6] Decisión sobre la admisibilidad de la demanda del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (DTEDH) del 7 de junio de 2001 (Asunto Federación Nacionalista Canaria contra España).
[7] Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTEDH) del 30 de enero de 2007 (Asunto Yumak y Sadak contra Turquía) y 8 de julio de 2008 (Gran Sala, Asunto Yumak y Sadak contra Turquía).

precepto en cuestión, aplicando el habitual juicio de proporcionalidad. Además, recordó su doctrina sobre la libertad de que gozan los Estados a la hora de determinar su sistema electoral.

Pues bien, más allá de considerar que la medida no resultaba ni arbitraria ni desproporcionada, el TEDH reforzó su decisión de inadmitir la demanda en el hecho de que el Tribunal Constitucional español había fundamentado su negativa a admitir el recurso basándose en que las disposiciones del sistema electoral canario servían, también, para asegurar la adecuada representación de los distintos territorios. En este sentido, la barrera electoral del 30 por ciento a nivel de circunscripción –que en Canarias es la Isla– permitiría que pequeñas fuerzas políticas radicadas en las islas menos pobladas tuvieran opciones de acceder al Parlamento canario, a pesar de no alcanzar el 6 por ciento exigido a nivel autonómico.

Esta sentencia supone, sin duda alguna, un espaldarazo a la controvertida sentencia STC 225/1998 del Tribunal Constitucional español del 25 de noviembre, en la que el Tribunal tuvo que dilucidar si el incremento de las barreras electorales previstas por la modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias era compatible con el mandato de proporcionalidad dispuesto en el artículo 152.1 CE, así como valorar su repercusión sobre el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos (artículo 23.2 CE) en relación con el derecho de igualdad ante la ley (artículo 14 CE).

Pues bien, en el Fundamento Jurídico 5.º de esta sentencia, el Tribunal Constitucional apreció que la única barrera que "produce una diferencia de trato que pudiera tener una repercusión significativa desde el punto de vista del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos, es la relativa al porcentaje del 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma". Y aunque "es cierto que la barrera electoral excede en un punto a la barrera del 5 por 100 de los votos válidos en la Comunidad Autónoma, cuya legitimidad este Tribunal ya ha reconocido; (…) esta diferencia no es suficiente para que este Tribunal, que no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico, declare la inconstitucionalidad de tal barrera electoral apreciada en el conjunto del sistema electoral canario".

En el Fundamento Jurídico 7.º de la STC 225/1998 el Tribunal refuerza su argumentación señalando que:

> …la finalidad perseguida por las barreras insulares es la de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo no es, pues, el de excluir a las minorías, sino el de asegurar su presencia por razón del territorio. De este modo, si la primera de las mencionadas cláusulas de exclusión («barrera regional») favorece a los fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma en favor de la gobernabilidad y estabilidad, la segunda supone un correctivo de la primera en beneficio de la representación de cada isla, permitiendo la presencia en el Parlamento canario de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto en su valoración global desde la óptica del voto emitido en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

De este modo, las dos cláusulas particulares existentes en el sistema electoral canario (ser el partido vencedor en la isla o haber conseguido, como mínimo, el 30 por ciento de los sufragios

válidamente emitidos podrían verse no tanto como barreras de exclusión, sino como vías de acceso que actúan como una suerte de *salvavidas*, atemperando el rigor de la cláusula general (6 por ciento de los votos en el conjunto de la comunidad). Desde esta perspectiva, la dura limitación que impone la barrera electoral del 6 por ciento puede ser franqueada por los partidos con fuerte implantación en cualquiera de las islas menores (Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro), gracias a las cláusulas particulares que operan como una pequeña rendija de acceso al Parlamento autonómico.

Sin embargo, debe subrayarse que estos obstáculos electorales fueron diseñados "para hacer que las fuerzas insulares no integradas en Coalición Canaria, al serles casi imposible cubrir tales porcentajes, queden fuera de juego" (Garrorena, 2009, p. 62). La elevación de la barrera insular al 30 por ciento perjudicó de forma evidente a las candidaturas que se beneficiaban del umbral original del 20 por ciento, cuyo apoyo electoral se encontraba en torno al 25 por ciento. En este sentido, "la vuelta de tuerca por la que se procedió a aumentar hasta un 30 por ciento la barrera de exclusión para el reparto insular tuvo, como motivación político-legislativa la del intento de aislamiento y expulsión del Parlamento de una agrupación insularista —el Partido de Independientes de Lanzarote (PIL) de Dimas Martín, de radicación exclusivamente lanzaroteña—, reluctante a coaligarse en la disciplina común de Coalición Canaria" (López, 1999, p. 267). Y así sucedió, ya que en las elecciones autonómicas de 1999, la Federación Nacionalista Canarias (coalición electoral formada, entre otros partidos, por el PIL) no consiguió representación parlamentaria al obtener el 4,81 por ciento de los votos a nivel regional y el 28,1 por ciento en la isla de Lanzarote, (porcentajes insuficientes para superar los umbrales del 6 y el 30 por ciento, respectivamente). En definitiva, el tinte político de la reforma parece incuestionable y no fue otro que el de "congelar o petrificar el espectro parlamentario canario" (López, 1997, p. 134).

Más allá de la existencia de manipulaciones políticas en la reforma electoral en cuestión, es posible constatar cómo los efectos de estos elevados umbrales persisten en la actualidad. Sin ir más lejos, en las elecciones autonómicas de mayo de 2015, la aplicación de la doble barrera electoral ha hecho que no tengan ningún valor unos 147.000 votos de los más de 926.000 votos contabilizados, es decir, un 16 por ciento de los votos fueron desechados.

3.2 EL CASO YUMAK Y SADAK CONTRA TURQUÍA

En las dos sentencias dedicadas al caso *Yumak y Sadak contra Turquía*, el TEDH tuvo que resolver la demanda interpuesta por dos candidatos del Partido Democrático del Pueblo en las elecciones parlamentarias turcas del año 2002, en la que denunciaban no haber resultado elegidos pese a que su candidatura obtuvo el 45,95 por ciento de los sufragios en su circunscripción, por no haber alcanzado el 10 por ciento de los votos a nivel nacional exigidos para acceder a la Gran Asamblea Nacional turca[8].

[8] Esta elevada barrera electoral, que no tiene parangón en el derecho electoral comparado, fue ideada con el objetivo de dificultar el acceso al Parlamento turco de la minoría kurda y a otras minorías regionales.

El TEDH, tras efectuar el habitual juicio de proporcionalidad, apreció que esa elevada cuantía de la barrera electoral no suponía, sin embargo, una violación del art. 3-P1, en su vertiente de derecho al sufragio pasivo. En este sentido, la Gran Sala señaló que la existencia de una barrera electoral responde a una finalidad legítima, como es la eficacia del sistema parlamentario, considerándola, además, una medida que puede ser necesaria. En este punto, la jurisprudencia del TEDH parece seguir un modo de razonar similar al utilizado por otros Tribunales Constitucionales como el alemán o el español. Sirva de ejemplo, la STC 75/1985, del 21 de junio, en la que el Alto Tribunal español señala que con las barreras electorales se trata de evitar "la atomización de la representación política", de modo que "la representación de los electores no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia". Esos objetivos se justifican teniendo en cuenta que "el proceso electoral, en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales, sino que es también (…) un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél" (STC, 1985).

Retomando el test de proporcionalidad del TEDH en el *Caso Yumak y Sadak contra Turquía*, el aspecto más cuestionable del razonamiento del Tribunal es el modo en que afirma la proporcionalidad en sentido estricto de la barrera electoral del 10 por ciento. El TEDH es perfectamente consciente de que el 10 por ciento supone una cuantía excepcionalmente alta a nivel comparado. Es más, el TEDH recurre en la sentencia a la técnica consistente en realizar un análisis de derecho comparado sobre las cuantías de las barreras legales de los sistemas electorales de otros países del Consejo de Europa. La mayoría de ordenamientos sitúan la cuantía entre el 3 y el 5 por ciento, lo cual resulta razonable. Los umbrales electorales más próximos en términos porcentuales se pueden encontrar en Liechtenstein (8 por ciento), Rusia y Georgia (ambos países poseen una barrera electoral del 7 por ciento). Además, se recuerda que el Consejo de Europa ya había instado a Turquía a que rebajase la cuantía de la barrera electoral.

Pues bien, con todo, el TEDH rechaza la vulneración del Convenio en este caso, pues entiende que la magnitud del umbral electoral no es tan gravosa, dado que pueden emplearse algunas estrategias, como presentar candidaturas independientes a las que no se les aplica la barrera electoral –como sí sucede con los partidos políticos–, o bien coaligarse con otros partidos. En síntesis, aun admitiendo que la cuantía de la barrera es tremendamente elevada a nivel comparado, no resultaría contraria al Convenio porque los candidatos disponen de mecanismos conocidos para poder burlar la barrera electoral en cuestión.

A mi modo de ver, una barrera del 10 por ciento a nivel nacional constituye un obstáculo desorbitado que supone una amenaza para el pluralismo político, un principio elemental en cualquier régimen democrático que se precie. Se trata, a mi juicio, de una barrera electoral que excede, con mucho, su legítima función: evitar la excesiva fragmentación de los parlamentos y garantizar la gobernabilidad, en una lógica de parlamentarismo racionalizado.

Tampoco compartieron esta decisión los cuatro magistrados disidentes (Tulkens, Vajic, Jaeger y Sikuta), que en su voto particular recriminaron a los dieciséis magistrados de la mayoría el haber tolerado la conformidad con el CEDH de un sistema electoral de este calibre, basándose en la

posibilidad de utilizar argucias electorales para eludir la aplicación de la barrera. La conclusión de esta minoría de magistrados discrepantes fue que el porcentaje del umbral legal no puede considerarse proporcional.

En suma, este caso pone de relieve cómo el TEDH rehúye toda posibilidad de poner en tela de juicio los sistemas electorales de los Estados. Y ello, a pesar de que de la propia argumentación que desarrolla el TEDH en buena parte de la sentencia, parece que la conclusión que debería haber alcanzado sería la contraria. En mi opinión, y a pesar de que estas barreras electorales deben superar un test de proporcionalidad, la permisividad del TEDH en este asunto sienta un precedente peligroso, pues cuesta imaginar un sistema electoral real, con elementos correctores de la proporcionalidad más potentes que el examinado en el caso en cuestión.

4. CONCLUSIONES

El entendimiento del art. 3-P1 ha evolucionado de manera formidable con el transcurso del tiempo. Si en los inicios se interpretaba este precepto como una garantía institucional de las elecciones libres, a finales de los años ochenta se amplió su contenido, pasando a reconocer los derechos subjetivos de sufragio activo y pasivo.

Por lo que afecta al control de los sistemas electorales, tanto la Comisión en su momento como el TEDH posteriormente, han empleado en este terreno la doctrina del margen de apreciación nacional. Esto ha conducido a que el TEDH considere conforme con el Convenio cualquier tipo de sistema electoral. De esta forma, y pese a que el sufragio igual se considera uno de los pilares del patrimonio electoral europeo, el TEDH no ha considerado contrarios al Convenio sistemas electorales que producen desigualdades evidentes en el valor del voto de los ciudadanos, descuidando así algunas de las consideraciones que realiza el Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia.

Con todo, el mejor ejemplo de la deferencia del TEDH hacia los sistemas electorales de los Estados se encuentra en materia de barreras electorales. Así, en los asuntos Federación Nacionalista contra España y Yumak y Sadak contra Turquía, se ha podido comprobar cómo el TEDH no declara contrarias al CEDH barreras electorales tremendamente elevadas a nivel comparado y que, en ambos casos, se encuentran bajo la sospecha fundada de constituir ejemplos de manipulación electoral encaminadas a eliminar rivales políticos. Ahora bien, es justo señalar que no es menor la condescendencia que el Tribunal Constitucional español profesa hacia el legislador. Así, en la STC 225/1998, el Tribunal consintió la elevación de la cuantía de las barreras electorales hasta niveles que no tienen parangón en el derecho electoral autonómico y que, a mi modo de ver, exceden de su función constitucionalmente legítima –evitar la atomización parlamentaria y favorecer la gobernabilidad en una lógica de parlamentarismo racionalizado–.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Díez-Picazo, L. M. (2008). Sistema de derechos fundamentales. Madrid: Cívitas.

García, F. J. (2014). Del compromiso internacional de los estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (art. 3 P1). En: Santolaya Machetti, P. y García Roca, F.J. *La Europa de los Derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Garrorena, A. (2008). Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Constitucional,* (83), 243-275.

López J.F. (1997). Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario *Revista Española de Derecho Constitucional*, (51), 95-140.

López, J.F. (1999). Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las CC.AA. *Corts: Anuario de derecho parlamentario,* (8), 251-282.

López, L. (2010). El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la garantía de la calidad de los procesos electorales. En: Biglino Campos, P. y Delgado del Rincó, L.E. *La resolución de los conflictos electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Pérezi, M. R. (2013). La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Político,* (88), 337-366.

Pitkin, H. (2014). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Jurisprudencia

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asunto Mathieu-Mohin y Clerfayt contra Bélgica del veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y siete.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asunto X contra Islandia del ocho de diciembre de mil novecientos ochenta y uno. Demandada Convenio Europeo de Derechos Humanos n.º 8941/80.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asunto Matthews contra el Reino Unido del dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y nueve.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asunto Partido liberal, R y P contra Reino Unido del dieciocho de diciembre de 1980. Demanda Convenio Europeo de Derechos Humanos n.º 8765/79.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asunto Federación Nacionalista Canaria contra España del siete de junio de dos mil dos.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asunto Yumak y Sadak contra Turquía del treinta de enero de dos mil siete.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Gran Sala, Asunto Yumak y Sadak contra Turquía del ocho de julio de dos mil ocho.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

Las elecciones presidenciales de los últimos años en América del Sur

Jorge Clemente Velasco Haro*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de junio de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de octubre de 2017.

Resumen: El artículo trata de reflejar el inicio y fin de un ciclo político en América del Sur. Es innegable que los gobiernos de centro izquierda generaron políticas, tanto internas como en la región, que modificaron las estructuras vigentes; su llegada trajo una bonanza económica acompañada de una serie de cambios dentro de la organización de la democracia, a través de transformaciones en sus normas y leyes. De manera histórica se ha reflejado lo sucedido en cada país de la región y, consecuentemente, el desgaste de los gobiernos oficialistas de izquierda que en muchas circunstancias ha generado cambios de timón fuera de la democracia, así como también los cambios de las tendencias políticas por la vía democrática que han venido sucediendo.

Palabras clave: Proceso electoral / Reformas electorales / Historia política / Transición democrática Debilitamiento de la democracia / Fortalecimiento de la democracia / Reforma política / Ideología política / América del Sur.

Abstract: The article aims at showing the beginning and the end of a political cycle in South America. It is undeniable that the center left governments generated internal as well as regional policies that modified the existing structures at the time. Its arrival brought about economic prosperity accompanied by a series of changes within the organization of democracy by means of changes in its norms and laws. A historical perspective shows what has happened in each country of the region and consequently the weariness of leftist governments that in many circumstances have generated changes of command away from democracy as well as the changes of the political trends that have been happening by means of the democratic way.

Key Words: Electoral process / Electoral reforms / Political history / Democratic transition / Weakening of democracy / Strengthening of democracy / Political reform / Political ideology / South America.

* Ecuatoriano, abogado, correo jvelasco@fomentoacademico.gob.ec y jorge.299@hotmail.com. Coordinador del Instituto de Fomento al Talento Humano de Ecuador.

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de elecciones presidenciales de América del Sur han enfrentado un período intenso de debate en la región, estos últimos 15 años, durante los cuales ha prevalecido una tendencia de izquierda y centro izquierda en la mayoría de países que la componen. Posteriormente, por efectos de la crisis económica y el desgaste interno, el electorado empezó a "pasar factura al oficialismo", en consecuencia, se ha iniciado un cambio de esta tendencia, sobre un manto de aprovechamiento de los partidos opuesto a ese oficialismo, con ofrecimientos, a veces demagógicos, fuera de la realidad económica y política que vive América del Sur.

América del Sur, en el siglo 20, estuvo marcada desde hace décadas por la inseguridad económica, la inequidad social y el autoritarismo político. Las clases dominantes en ese momento no aprovecharon durante mucho tiempo la rentabilidad que daba el petróleo, el gas o los productos minerales; más de treinta años de experiencia neoliberal caracterizada con imposiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, apoyada, en muchos casos, por regímenes de excepción y de facto que sembraron terror y muerte en gran parte de la región.

Esto obliga a que ciertos movimientos sociales empiecen a posicionarse como defensores de derechos y garantías; y, en un futuro, obligan al Estado a modificar las normas de democracia y política en busca de una reivindicación de los diferentes sujetos aislados históricamente en cada uno de nuestros países.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Desde finales del siglo 20 estos movimientos comienzan a tener presencia e importancia política, como es el caso del movimiento obrero que, a pesar de que se inicia desde los comienzos de la Segunda Guerra Mundial, es en los años 90 cuando toma importancia en la región y tiene realmente una presencia política. También aparecen movimientos de una clase media naciente que se vincula a los movimientos obreros. El movimiento estudiantil que en un momento histórico solo radicaliza su lucha por derechos universitarios. Empiezan a crecer y a fortalecerse los movimientos indígenas y de negros, a partir de los años 70. Por último, también aparecen los grupos y movimientos de defensa del medio ambiente.

Todo esto permite el surgimiento de nuevas fuerzas, partidos y movimientos políticos, con

una reconfiguración de la agenda socio-política que ratifica un cambio en los sistemas de representación política de la sociedad civil, estableciendo una nueva alternativa incluyente y democrática, por sus nuevas formas de participación política y participación ciudadana real en la toma de decisiones. Obligando, democráticamente, a los históricos y antiguos partidos políticos vinculados al neoliberalismo a dar un paso al costado.

A partir del nuevo siglo se inicia un cambio radical en la región por la llegada al poder de diferentes partidos y movimientos progresistas, acompañados de un crecimiento económico y de la disminución de la pobreza en América del Sur. Así, el mismo Banco Mundial afirma que esta región, después del Este Asiático, es la que tiene mayor tasa de crecimiento económico a nivel mundial. El incremento del precio del petróleo y el gas, el alza de los precios de los productos y las materias primas y el fortalecimiento del mercado de consumo de los países centrales del mundo generan un crecimiento macro económico de América del Sur, lo que internamente permitió bajar la inflación y mejorar la situación fiscal de los países sudamericanos. También se inicia un trabajo de fortalecimiento regional a través de una integración latinoamericana y sudamericana con organismos como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones, Alianza Bolivariana para América (ALBA) y la Comunidad Sudamericana, proponiendo el ideal bolivariano que en muchos casos se transforma en política de Estado de algunos países de la región.

Estas nuevas circunstancias políticas y económicas permiten que nuevos sujetos sociales progresistas alcancen el poder, pero de una manera totalmente democrática y con una presencia y participación masiva de los electores en las urnas. Los gobiernos de izquierda dentro de sus agendas buscaron una definición más amplia de democracia, no solo la democracia del voto, sino una que iba más allá, la que en algún momento llamaron democracia social, de una vida digna, reducción de la pobreza, igualdad, inclusión y participación en la toma de decisiones.

Este cambio de timón en América del Sur, de cierta manera, obliga a la sociedad civil a mantener su tranquilidad política; y casi en la totalidad de la región estos gobiernos oficialistas fueron reelegidos en sus procesos electorales internos, porque gozaban, en ese momento, de una mayoritaria aceptación popular fruto, es de suponer, de una buena o aceptable administración y gestión pública, permitiendo una continuidad y el establecimiento de estos cambios y de nuevas políticas.

Tal estabilidad concede, de cierta forma, al oficialismo la capacidad de fraccionar a los actores políticos, partidos políticos, movimientos, gremios de oposición, etc., porque el electorado confía mayoritariamente en estos gobiernos y ve la oposición como una posible afectación para la buena situación que gozaba en ese momento. Se debe enfatizar, además, en las expectativas

que empezó a tener América del Sur, su gran posibilidad de formar parte de la competitividad mundial, pero como un todo y no de manera individual, sumándose a esto la cualidad de que la región posee la mejor base energética del planeta por sus reservas de petróleo, gas y su potencial de energía hídrica

Conforme a los datos indicados, se puede establecer que en estos primeros años del siglo 21, América del Sur ofreció un optimismo político en casi todos los países que la componen. Lastimosamente, por razones internas de cada país, así como por razones externas, iniciando por la baja del petróleo y la caída de la venta de materia prima, este proceso de tendencia progresista ha ido perdiendo presencia, a lo que debe sumársele su permanencia en el poder, que degastó a sus líderes y agotó sus agendas políticas.

Por todo lo expuesto, es necesario establecer la hipótesis de un próximo cambio de ciclo político en la región, que va estar reflejado dentro de sus procesos electorales. Para una mayor comprensión, es necesario dar un dimensionamiento histórico dentro de un marco teórico y presentar las particularidades que han venido teniendo los países de América del Sur; el análisis de esta situación permitirá visualizar, de una mejor forma, el futuro de las elecciones presidenciales en América del Sur. Por lo especial de sus características, no serán tratados Guyana y Surinam, pero sí el resto de la de los países de la región.

3. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS ELECTORALES

3.1 COLOMBIA

Las últimas elecciones presidenciales en Colombia (las del año 2014) se enmarcaron, para la generalidad de los actores políticos, en ofrecimientos de paz interna, una lucha por la paz que de cierta forma ha estigmatizado al pueblo colombiano.

Los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta electoral conocida como “ballotage” pertenecen a organizaciones políticas de centro derecha. Ambos con el mismo ofrecimiento de paz interna como principal propuesta de campaña; fue reelegido Juan Manuel Santos.

Es necesario indicar que dentro de este proceso electoral existió una abstención electoral de casi el 60%, en la primera vuelta, siendo la más alta en su historia; es decir, de los 33 millones de colombianos con capacidad para elegir, casi 20 millones no ejercieron su derecho al voto. Todo esto debido a la falta de una relación entre los candidatos y el electorado, radicalizándose

aún más por la serie de acusaciones y guerra sucia especialmente entre los dos candidatos finalistas, desde la primera vuelta. Tal abstencionismo electoral obliga, en su momento, al Senado colombiano a retomar el tema del voto obligatorio, posición que no tuvo la fuerza necesaria; en consecuencia, por decisión mayoritaria, actualmente se mantiene el voto facultativo.

Esto demuestra la existencia de un distanciamiento entre los representantes y sus representados; solo el 40% del electorado sufragó en la primera vuelta. Siendo uno de los pocos países que se ha mantenido, dentro de sus procesos presidenciales, con el triunfo de partidos políticos de tendencia de derecha.

3.2 BRASIL

En las últimas elecciones presidenciales en Brasil del año 2014, la presidenta Dilma Rousseff ganó la reelección; considerando que desde el 2003 con Lula da Silva un mismo partido político ha monopolizado este triunfo en las elecciones. Con el normal desgaste de su partido y el de sus partidos aliados, la presidenta reelecta ganó las elecciones con apenas el 3% de votos sobre su oponente, hecho que no ocurrió en las elecciones parlamentarias ya que dentro del Congreso perdió mucha representación.

Pese a que esas elecciones presidenciales reflejaban la crisis económica que ha vivido Brasil y a la que se sumó una serie de denuncias de corrupción dentro del gobierno; de alguna manera prevalecieron los programas sociales llevados adelante desde la Presidencia de Lula da Silva que, según sus actores, sacaron a más de 35 millones de brasileños de la pobreza. Sumándose, también, de manera positiva los tratados y pactos internacionales, por ejemplo, el compromiso con Cristina Kirchner, presidenta argentina, la consolidación del Mercosur y la alianza estratégica de la región.

Brasil, actualmente, vive un futuro incierto, al punto de que inclusive el candidato opositor de entonces, Aécio Neves presidente reelecto del Partido Demócrata, en julio de 2015 ya pronostica que Rousseff no terminará el periodo. Es decir, como afirman varios articulistas de Brasil, las organizaciones políticas de oposición tenían la intención de que el gobierno de la presidenta Rouseff no terminara su periodo.

Cabe recordar que Dilma Rouseff fue destituida de su cargo de presidenta, siendo su principal argumento, generado por ella misma para su defensa, que su destitución se debía a su calidad de mujer, calidad que ha venido destacando en su valor histórico desde que asumió el poder. Los

ministros del gobierno, congresistas y simpatizantes de Rousseff están de acuerdo con Roussef y le ponen un nombre a lo que sería una de las causas de la persecución: el machismo brasileño. A pesar de que las mujeres son la mayoría brasileña, esto es alrededor del 52%, dentro del Congreso solo ocupan cerca del 10% de los 594 escaños de ambas cámaras.

Es inminente la preocupación que existe en Brasil por el despliegue de poder que tienen los partidos políticos de oposición en el Congreso, ya que a pesar de que la Fiscalía Federal brasileña concluyó que el llamado maquillaje fiscal no configura delito, con lo cual archivó la investigación, la oposición parlamentaria continuó con su proceso.

Todos estos argumentos no sirvieron de nada dentro del Congreso de Brasil y este destituyó de su cargo a Dilma Rouseff. Simplemente, la oposición política de Brasil aprovechó el desgaste del gobierno, su crisis interna, para poder tener cierto apoyo ante esta criticable situación.

3.3 BOLIVIA

Bolivia, a diferencia de Brasil, en sus últimas elecciones de 2014, reelige al presidente Evo Morales, sin necesidad de llegar a una segunda vuelta, ronda electoral o ballotage. Y lo más importante, frente a Brasil, es en estas elecciones cuando el oficialismo ocupará los dos tercios de la Asamblea Legislativa, en un proceso donde por primera vez votaron los residentes en el exterior.

Aquí es importante destacar que desde el inicio la intención de voto a favor de Evo Morales fue similar al proceso electoral de 2009, con la diferencia de que los partidos políticos de oposición se fragmentaron mucho más que en ese proceso electoral. Esto puede ser entendible en razón de que esos partidos no tenían mucho que ofrecer al electorado, frente a una tranquilidad económica de la que goza, hasta la actualidad, Bolivia, cuyo fuerte es la exportación de gas y productos manufacturados, los cuales no se han visto afectados con la crisis económica que vive el resto de América del Sur.

Así también, parte de la fragmentación de los partidos políticos de oposición se debió también a varios acuerdos que supo llevar adelante el presidente Evo Morales con los diferentes sectores que antes lo enfrentaban o que patrocinaban a los partidos de oposición. Igualmente, importa destacar que en 2016 el presidente Morales tiene un fuerte revés político cuando decide consultar al pueblo para una nueva reelección presidencial, a pesar de que podía hacerlo con la mayoría en la Asamblea Legislativa, el NO a la reelección vence con un estrecho margen del 2.6 %. De

alguna forma en el electorado boliviano influyeron los problemas que estaban afectando a toda la región, descartando la posibilidad de una nueva reelección del presidente Morales, derrota que debe ser analizada como el exceso de confianza del gobierno en su electorado y que la oposición supo canalizar a su favor. Esta derrota afecta y afectará la región

3.4 URUGUAY

En Uruguay, las elecciones presidenciales de 2014 de ninguna manera modificaron el panorama político; a pesar de que se llevaron en dos vueltas, los resultados fueron los esperados. Siendo triunfador el Frente Amplio, considerado como de centro izquierda con su candidato y hoy presidente Tabaré Vásquez. Así también, se reflejó esta tendencia en la elección de la mayoría de ambas cámaras legislativas.

Es el tercer gobierno consecutivo del Frente Amplio, algo similar a lo ocurrido paso con el Partido Colorado que gobernó tres cuartas partes de la historia uruguaya, con la reflexión histórica de que el tablero político volvió a partirse en dos: antes era el Partido Colorado (colorados) y el Partido Nacional (blancos). Desde el 2005 que gana las elecciones el Frente Amplio, este bipartidismo se refleja entre el ya mencionado Frente Amplio y el Partido Nacional. Hay que dejar sentado que en estas últimas elecciones el gran perdedor fue el Partido Colorado.

Tabaré Vásquez ya fue presidente del Uruguay en el 2005 y hasta el 2010 y es el primero que rompe la hegemonía del bipartidismo colorado y blanco. Posteriormente, en el proceso de elecciones presidenciales de 2009, Uruguay elige como presidente a José Mujica del mismo Frente Amplio para el periodo 2010-2015. Nuevamente, en 2014 es elegido el candidato oficialista del Frente Amplio, Tabaré Vásquez, con el 56% de los votos.

Es importante destacar que el oficialismo llega otra vez al poder, en razón de la política que lleva a cabo José Mujica "Pepe", quien deja un gobierno con un balance económico favorable y con un nivel de aceptación de su gestión muy elevado. Mujica deja su gobierno en ese entonces con más del 60% de popularidad y con un elevadísimo perfil dentro y fuera de Uruguay.

De alguna forma esta popularidad del expresidente ha generado una supuesta rivalidad, acallada en este último proceso electoral, entre el presidente electo Tabaré Vásquez y el presidente saliente José Mujica pues, que a pesar de que pertenecen al mismo Frente Amplio, aparentemente existió una imposición de ciertos candidatos municipales por parte de Mujica, como fue el caso de su esposa quien perdió en las últimas elecciones municipales.

Pero lo más importante de Uruguay es que en el país se da un diálogo fluido entre las distintas fuerzas políticas; con los cambios de gobiernos se dan más continuidades que discontinuidades, solo se ha modificado la fuerza con lo que se han realizado determinadas políticas, produciéndose muy pocos cambios. Esto ha generado para Uruguay una mayor credibilidad fuera de sus fronteras, dando tranquilidad a los inversores tanto internos como externos, ya que son mínimos los cambios en las reglas de juego, por lo que no existe ninguna afectación para ellos.

3.5 ARGENTINA

El 22 de noviembre de 2015 después de una segunda vuelta es elegido presidente de Argentina Mauricio Macri, por la coalición Cambiemos, sobre el candidato presidencial oficialista. Este es un importante acontecimiento dentro de la región, Macri pasa a ser el primer exponente de la llamada nueva derecha en acceder al gobierno de un país, la nueva derecha representada, según algunos articulistas, por Capriles de Venezuela, Neves de Brasil y La calle de Uruguay, entre otros más.

Pero esto no solo es un cambio concreto en la actual correlación de fuerzas en la región, la cual todavía sigue teniendo un fuerte peso e influencia de líderes de extracción progresista, popular y de izquierda; sino que todas las alianzas de estos líderes de izquierda empiezan a debilitarse, porque Argentina era un miembro clave en sus estructuras. Recordemos que Macri propuso la salida de Venezuela y Bolivia a través de la llamada "cláusula democrática", que se aplica solo por la interrupción del orden democrático de un país. Este es un indicador del resquebrajamiento de los tratados o acuerdos que se llevaron adelante en la región y que en varios casos los encabezó la expresidenta de Argentina Cristina Kirchner.

Se debe destacar que históricamente es la primera vez, para este país, que la derecha llega a la Presidencia de una manera legal y democrática. Por primera vez se da una segunda vuelta o ballotage en una elección presidencial, vigente constitucionalmente desde 1994, estableciéndose en la normativa que para acceder en una primera vuelta debe superarse el 45% de los votos u obtener más del 40% con una ventaja de 10 puntos porcentuales sobre su rival.

Es indiscutible que la victoria de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales supone un cambio interno para Argentina y para la región especialmente después de poner fin a 12 años de gobierno kirchnerista, sostén, como se llamó por algunos en su momento, de esa "la izquierda del siglo 21".

3.6 CHILE

Las últimas elecciones presidenciales en Chile corresponden al período 2014-2018, en las que en una segunda vuelta o ballotage resultó triunfadora Michelle Bachelet de la coalición Nueva Mayoría. Este fue el primer proceso presidencial en el que Chile tiene el mecanismo de inscripción automático de votantes y voto voluntario; así también, fue la primera vez en que las coaliciones y partidos políticos se sometieron al sistema de primarias voluntarias organizadas por el Servicio Electoral cuyas decisiones son vinculantes.

Esta última elección presidencial fue disputada por nueve candidatos, cifra única, y donde, por primera vez, históricamente participaron tantos candidatos. Bachelet fue la responsable de la derrota más aplastante que ha sufrido la derecha desde el retorno a la democracia, recordando que ella ya fue presidenta en el periodo 2006 a 2010. Esta derrota tiene dos características importantes: la primera tiene que ver con la escasa participación ciudadana de apenas el 42% de electores; y la segunda, un gobierno de centro derecha del presidente saliente Sebastián Piñera, el primer gobierno de derecha desde el retorno a la democracia, afectado por la crisis económica mundial.

Chile es considerado uno de los países con mayores niveles de institucionalización de su sistema de partidos, con estabilidad de la competencia partidaria y bajos niveles de volatilidad electoral. Esto permite distinguir claramente cuáles son los partidos de derecha y cuáles son los de izquierda, para que sus votantes sean congruentes con las agendas programáticas de los partidos.

Bachelet, a pesar de la fuerza que le dio su perspectiva de género en toda en la región y en el mundo, se ve afectada en su popularidad de manera drástica, tanto por la crisis económica como por las denuncias de corrupción de sus familiares. Recordemos que en mayo del 2015, la presidenta le pidió la renuncia a todo su gabinete ministerial, en un hecho sin precedentes en este País.

Chile, en noviembre de 2017 vivió un ambiente preelectoral, para las cuales los partidos, las agrupaciones y las coaliciones de izquierda tuvieron su fuerza en un electorado que concurría a las urnas de manera voluntaria, con varios candidatos de esta izquierda como Isabel Allende, Marco Enríquez Ominami y el mismo expresidente Ricardo Lagos. Pero también es necesario recordar que las mismas agrupaciones de derecha se fortalecieron y no se fraccionaron, que, a pesar de su historia, hace poco Chile eligió un presidente de derecha.

3.7 PERÚ

Las últimas elecciones presidenciales en el Perú se realizaron en junio de 2016, en una reñida segunda vuelta o ballotage, al igual que en casi todos los países de la región. El triunfador fue Pedro Pablo Kuczynski de Peruanos Por el Kambio, sobre la representante de Fuerza Popular, Keiko Fujimori. Estos dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta pertenecen a una tendencia de centro derecha, perfectamente definida en el caso de Peruanos Por el Kambio, pero en lo que se refiere a Fuerza Popular, realmente identificada como el fujimorismo. Aunque no han definido de manera expresa una tendencia ideológica, podemos definir su accionar como un movimiento de derecha políticamente y en lo económico en busca de un modelo liberal. En el órgano legislativo, Fuerza Popular tiene una mayoría absoluta, lo que va a dificultar el gobierno de Kuczynski, sumada a la inquietud de Keiko Fujimori sobre la imparcialidad del proceso electoral.

Nuevamente, en la región se elige un gobierno de derecha frente al desgaste de un gobierno de izquierda. El presidente saliente era Ollanta Humala, del Partido Nacionalista Peruano, partido fundado por él y que obtuvo su victoria en coalición con varios partidos de izquierda. En las elecciones que triunfó Humala, lo hizo en la segunda vuelta frente Keiko Fujimori.

Así, Perú pasa a ser otro ejemplo del desgaste político de los gobiernos oficialistas de izquierda que pierden sus elecciones, ratificando el cambio de ciclo que se viene para la región.

3.8 VENEZUELA

En la última elección presidencial, el candidato oficialista por la izquierda, Nicolás Maduro, obtuvo la victoria para el periodo 2013-2019, frente a su contrincante Henrique Capriles. Recordando que este proceso electoral se vio obligado a realizarse tras la muerte del presidente Hugo Chávez. Hasta esta fecha, de las 19 elecciones celebradas en Venezuela desde 1998, cuando Hugo Chávez ganó por primera vez la presidencia, en 18 de ellas ha obtenido la victoria el oficialismo chavista de izquierda. Chávez fue elegido cuatro veces consecutivas presidente de Venezuela.

Se debe también recordar que seis meses antes, en las elecciones presidenciales, Hugo Chávez tuvo una ventaja de 10 puntos sobre el mismo Capriles. Chávez, antes de fallecer, nombró como su sucesor a Nicolás Maduro, pero a pesar del apoyo de Hugo Chávez, el oficialismo alcanzó un muy ajustado triunfo, con apenas de 1.5 de los votos de ventaja.

Es necesario indicar que en las últimas elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, resultaron

con la victoria la coalición de organizaciones políticas, Mesa de la Unidad Democrática (MUD), principal movimiento de oposición al gobierno del presidente Nicolás Maduro, con 112 de los 167 diputados de la Asamblea Nacional (56,2% de los votos); siendo esta la primera victoria electoral de peso para la oposición en 17 años.

Venezuela actualmente se encuentra afectada por una resección económica, producto de la baja del petróleo, a nivel mundial. Internamente, se encuentra completamente convulsionada, ya que está afectada por la escasez de alimentos y productos básicos, como también recortes de luz eléctrica, lo que ha obligado al presidente Maduro, ante las protestas empujadas por la oposición, a decretar continuamente estado de emergencia para, de alguna forma, mantener la seguridad ciudadana.

A todo esto también se suman las tensiones generadas dentro de los organismos internacionales de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Mercosur, de los cuales es miembro. Todo esto lo ha aprovechado la oposición venezolana, la cual realizó un proceso de recolección de firmas para revocarle el mandato al presidente Maduro y que ha agravado aún más esta crisis, al punto de que el mismo Vaticano propone mediar la situación entre el chavismo y la oposición. Inestabilidad interna que, por ser uno de los principales referentes la izquierda venezolana, está afectando también a toda la región.

3.9 PARAGUAY

Las últimas elecciones presidenciales en Paraguay corresponden al período 2013-2018, este fue el sexto evento electoral general desde que se puso fin a la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989. Estas elecciones fueron muy importantes para la región en razón de que eran las primeras elecciones que se cumplieron después de la crisis política ocurrida en 2012, originando la suspensión de Paraguay en el Mercosur y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), cuando a través de un juicio político destituyeron al presidente Fernando Lugo Menéndez, elegido en el 2008, perteneciente al Frente Guasú que es una concertación de partidos de izquierda y centro izquierda de Paraguay.

El triunfo del presidente Lugo fue la derrota del Partido Colorado que había gobernado el país por casi sesenta años, pero para poder gobernar era necesario una mayoría parlamentaria, por lo que requirió una coalición de partidos entre los que se encontraba el Partido Liberal del cual es miembro su vicepresidente Federico Franco. Tanto el presidente Lugo como su vicepresidente Franco y sus respectivas agrupaciones políticas tienen grandes diferencias ideológicas.

Diferencias que han producido distanciamiento de este cogobierno. Será Franco quien le suceda presidencialmente a Lugo, tras la crisis política.

Esta crisis política que en su momento numerosos medios de comunicación, críticos y políticos la llamaron "golpe de estado parlamentario" (hecho similar posteriormente sucedido en Brasil) fue originada por un juicio político contra el presidente Lugo, de la Cámara de Diputados del Paraguay, a quien acusaron de responsabilidad política por los enfrentamientos entre policías y campesinos en Curuguaty, con un saldo de 17 muertos. Inmediatamente después del incidente de Curuguaty, el Partido Liberal exigió la salida del presidente Lugo y se sumó al pedido de juicio político del Partido Colorado, que de alguna forma buscaba presentarse ante el electorado como opositor al oficialismo de entonces.

Después de esta crisis, el gran triunfador en las elecciones presidenciales de 2013 es el opositor Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana, de tendencia conservadora y nacionalista con su candidato Horacio Cartes Jara. De estas elecciones resulta importante establecer a Paraguay como un país en vías de consolidación democrática y que, de cierta manera, con este último proceso electoral fue rescatada la democracia.

3.10 ECUADOR

Las últimas elecciones presidenciales en Ecuador se realizaron en febrero de 2013, resultando reelecto presidente, en la primera vuelta electoral, Rafael Correa, por Alianza País-Patria Altiva y Soberana quienes también obtuvieron la mayoría legislativa. La tendencia política de Alianza País- Patria Altiva y Soberana es de izquierda.

Rafael Correa es elegido presidente de Ecuador desde enero de 2007; luego, en septiembre de 2008, se adopta una nueva constitución, por votación popular, promovida totalmente por el mismo presidente Correa que concluye con un proceso de nuevas elecciones. Su primer mandato debía finalizar el 15 de enero de 2011, pero la nueva constitución redactada por la Asamblea Nacional ordenó adelantar los comicios para todas las dignidades del país y en abril de 2009, Correa resulta vencedor en la primera vuelta electoral por cuatro años, con el apoyo de varios partidos y movimientos políticos.

El presidente Correa durante su segundo período gozó de alta popularidad, la que se incrementó luego de la crisis política del 30 de septiembre de 2010, esta crisis, realmente de seguridad interna, se inició como una revuelta policial contra una ley salarial que el presidente calificó de

golpe de Estado planificado.

Hay que considerar que en diez años, Ecuador ha tenido un solo presidente hasta el 2017; mientras que, si miramos un poco atrás en la historia del país, desde 1996 hasta el 2007, Ecuador tuvo ocho presidentes y dos triunviratos. Es importante insistir que esta aceptación interna, fruto de una buena estabilidad económica, en su momento, hizo que el presidente Correa conjuntamente con Chávez de Venezuela y Morales de Bolivia fueran las figuras emblemáticas de este ciclo de tendencia de izquierda de la región.

4. CONCLUSIÓN

Después de haber revisado lo sucedido en América del Sur, más que verlo como fin de un ciclo político; en cambio, debería verse como el final de un ciclo económico motivante de estos cambios.

La llegada de los gobiernos de izquierda a los distintos países de América del Sur trajo una bonanza económica, acompañada de una serie de tratados y convenios que mostraron al mundo una región unida y sólida, con metas generadas alrededor de sus gobiernos de izquierda, pero que de manera lastimosa se dilataron en el tiempo y aparentemente solo han quedado como enunciados

La caída de la venta de materia prima, la caída de los precios del petróleo, la disminución radical de la necesidad de adquirir insumos por parte de China, una clase media que creció en este ciclo económico con todas las necesidades que esto implicó, las crisis internas mencionadas anteriormente de los países de la región y la inflación producida en la mayoría de países son varias de las razones que están empujando estos cambios políticos.

También se debe considerar que todo gobierno, independientemente de su ideología, cuando disminuye sus ingresos, ve afectada su capacidad de desarrollar políticas y debido a la presión de la sociedad civil conforme a sus necesidades, van poniendo en duda cuáles son las prioridades de esa sociedad civil, en razón de los distintos estratos o clases sociales; es decir, se empieza titubear en la determinación de políticas públicas para afectar o no a determinados sectores de la sociedad.

Pero también a todo esto hay que sumar otro tipo de factores como la afectación que ha producido la desaparición de líderes emblemáticos de esta política, por ejemplo, Hugo Chaves y Néstor Kirchner, quienes fueron de cierta forma los principales líderes de este cambio, junto con Rafael Correa y Evo Morales.

Los partidos de derecha que en el momento de la bonanza económica apenas levantaban sus voces, hoy son quienes llevan su bandera triunfadora en los diferentes países de la región, aprovechando el desgaste de los gobiernos oficialistas de izquierda y el deseo ciudadano de mantener o mejorar su estándar de vida, que se encuentra afectado, a través de proyectos de políticos que promueven la libertad económica, el libre mercado, la desregulación económica y el comercio.

Hoy son los actores de derecha quienes encuentran en la crisis la mejor oportunidad para presentar a su electorado una nueva agenda de cambios económicos y políticos, incluyendo también en estos los que se están produciendo en los Estados Unidos de América como su principal socio comercial, motivados por la política internacional de su nuevo presidente.

En resumen, como una hipótesis tenemos una transformación política en América del Sur fruto de la crisis económica y financiera, el desgaste natural de los gobiernos progresistas por sus reiterados periodos de gobierno, el crecimiento de una nueva clase media que salió de la pobreza con nuevos intereses y, por último, pero no menos importante, la falta de una real integración económica sudamericana que le permita una mayor presencia en la competividad mundial y potencial defensa de sus derechos de la región. A esto hay que sumar la elección de un gobierno republicano de los Estados Unidos de América.

Para terminar y sin poder dejar de vincular al ser humano con su calidad de elector que, por su propio instinto, tiene apego a su bienestar, fruto de su tranquilidad y estabilidad económica, pero por su propia calidad de ser humano al momento que se ve afectado su bienestar se enciende su racionalidad cognitiva y busca instintivamente mantener o recuperar su calidad de vida; el electorado interrumpe estos procesos, dando oportunidad a la oposición de los gobiernos progresistas. Lastimosamente, las buenas acciones del pasado van de a poco quedando en el olvido, pero en algún momento deberán ser rescatadas y enfrentarán los paradigmas centrados en propuestas demagógicas de una posible salida inmediata de la crisis económica latente en la región, es así que el electorado nuevamente confiará en los gobiernos progresistas.

LITERATURA CONSULTADA

Camacho, D. y Menjivar, R. (1989). *Los Movimientos Populares en América Latina*. México: Siglo Veintiuno y Universidad de las Naciones Unidas.

Cano, B. (2012). Constitución de 1992 y la interacción Ejecutivo/Congreso. Obstáculos jurídicos culturales para fortalecer la gobernabilidad democrática de la República del Paraguay. En:

Dalla-Corte, G. *Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*. Asunción: Editorial: Intercontinental Editora.

Duarte, L. (2016). Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay. Recuperado de www.redaly.org/articulo.oa?id=30823344006

González, P. (2015). *Los Movimientos Sociales en América Latina*. México: Universidad de las Naciones Unidas.

Guillen, F. (2015). *El poder político en Colombia*. Bogotá: Editorial Ariel.

Huneeus, C., Lagos, M. y Díaz, A. (2015). *Los dos Chiles*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.

Lachim, M. (2008). Llave del éxito electoral. *Revista Paraguaya de Sociología*, (18), 191-192.

Laviera, O. (2016). *El rekaudador*. Argentina: Editorial Colección Espejo de Argentina.

Miranda, B. (2016). Referendo en Bolivia: 10 aspectos que cambiaron en la década que Evo Morales lleva como presidente. Recuperado de www.bbc.com/mundo/noticias/2916/02/160218_10_cosas_cambiaron_gobierno_evo_morales_referendo_bm

Motomala, D. (2015). *Poderoso caballero*: *El peso del dinero en la política chilena*. Santiago de Chile: Editorial UDP-Catalonia.

Osava, M. (2016). La democracia en riesgo, más allá de la crisis de Brasil. Recuperado de www.elpais.cr/2016/09/09/la-democracia-en-riesgo-mas -alla-de-la-crisis-en-brasil/

Pardo, D. (2015). ¿Cómo quedan Maduro y el chavismo tras su derrota en las elecciones parlamentarias en Venezuela? Recuperado de www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151307_elecciones_venezuela_chavismo_futuro_analisis.aw

Pighi, P. (2016). Tres puntos fundamentales para entender las elecciones presidenciales en Perú. Recuperado de www.bbc.com./mundo/noticias/2016/04/160330_america_latina_elecciones_presidenciales_peru_2016_elementos_fundarr

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommosi, M. (2011). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015: Estrategias e intereses electorales de las élites políticas

Tomáš Došek*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de junio de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de noviembre de 2017.

Resumen: El objetivo de este artículo es explicar las reformas de las reglas de reelección que tuvieron lugar en 2015 en cuatro países latinoamericanos: República Dominicana, Honduras, Colombia y Brasil. Contrariamente a lo que sostiene la literatura comparada reciente, se argumenta que estas reformas se deben básicamente a motivaciones estratégicas y objetivos particularistas de las élites políticas que las promovieron. Tanto en el caso de las permisivas (República Dominicana y Honduras) como las restrictivas (Colombia y Brasil), las reformas responden a intereses electorales de corto plazo de los actores políticos y están ausentes las razones de eficiencia del sistema y consensos amplios para la aprobación de los cambios de los sistemas electorales. En términos más generales, el artículo argumenta que un marco analítico para el estudio de las reformas electorales debería abarcar tres dimensiones: las motivaciones y objetivos de la coalición reformista, los propios actores que promueven la reforma y la manera de como esta se aprobó.

Palabras clave: Reformas electorales / Reelección / Sistemas electorales / Control político / Control del poder / República Dominicana / Honduras / Colombia / Brasil / América Latina.

Abstract: The aim of this work is to explain the reforms of reelection regulations that took place in 2015 in four Latin American countries: The Dominican Republic, Honduras, Colombia and Brazil. Contrary to what is stated in recent comparative literature, the argument is that these reforms are basically due to strategic motivations and particular objectives of the political elites that promoted them. In the case of the permissive ones (Dominican Republic and Honduras) as well as the restrictive ones (Colombia and Brazil), the reforms serve the short-term electoral interests of the political actors and the rationale for the efficiency of the system and wide consensus for the approval of changes in the electoral systems are lacking. In more general terms, the article argues that an analytical framework for the study of electoral reforms should address three dimensions: the motivation and objectives of the reformist coalition, the actors who promote the reform, and the way in which the reform was approved.

Key Words: Electoral reforms / Reelection / Electoral systems / Political control / Power control / Dominican Republic / Honduras / Colombia / Brazil / Latin America.

* Checo, politólogo, correo tdosek@uc.cl. Candidato a doctor en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca (España) y Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Escuela Superior de Economía de Praga (República Checa). Fue profesor visitante de política comparada y metodología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus líneas de investigación son los partidos políticos, los sistemas de partidos, política subnacional y reformas electorales en América Latina. Ha realizado estancias de investigación y/o trabajo de campo en Argentina, Uruguay, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Portugal. Coeditor del libro *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2017). Autor de capítulos de libros y numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales como *Taiwan Journal of Democracy, Regional and Federal Studies,* Política y gobierno, *Dados – Revista de Ciências Sociais,* Revista Uruguaya de Ciencia Política o Revista SAAP.

1. INTRODUCCIÓN [1]

Las reformas de reelección presidencial son un tema recurrente en la política latinoamericana[2]. De hecho, una investigación reciente muestra que de las provisiones legales que regulan la posibilidad de ser reelecto en el cargo ejecutivo se encuentran entre las tres reformas más frecuentes (Freidenberg y Došek, 2016a). Esta tendencia es parte de la inestabilidad institucional de los países latinoamericanos (Helmke, 2010), donde se vive un constante reemplazo de instituciones débilmente arraigadas (Levitsky y Murillo, 2013). Actualmente, el debate sobre la reelección es más intenso en Bolivia tras el fallido referendo constitucional de 2016 que buscaba permitir otro mandato del actual presidente Evo Morales; y en Paraguay, uno de los pocos países de la región donde la reelección está prohibida en cualquier forma, en que tanto el oficialismo colorado como el expresidente Fernando Lugo buscan modificar las reglas reeleccionistas hacia unas más permisivas.

El objetivo de este artículo es identificar las razones que explican las recientes reformas en materia de reelección presidencial. Para ello, se toman los cuatro casos de reforma sucedidos en 2015 (Honduras, República Dominicana, Colombia y Brasil)[3]. En Honduras y República Dominicana se realizó una reforma permisiva, posibilitando la reelección inmediata, y en Colombia y Brasil, una restrictiva prohibiendo la reelección. El artículo discute a partir de estos cuatro casos la reciente literatura de reformas constitucionales y electorales (Renwick, 2010 y 2011; Negretto, 2015; Blais y Shugart, 2008). En particular, se revisan las propuestas que identifican "dos niveles" (Negretto, 2015) o tipos de "factores" (Shugart, 2008) que explican estas reformas, los más sistémicos referidos a la legitimidad y eficiencia del sistema político y las más particulares relacionadas con los intereses de los actores en el sistema.

Se argumenta, contrariamente a esta literatura, que en los cuatro casos aquí analizados se observa casi exclusivamente el segundo tipo de razones, de corte más estratégico (tanto en los casos de reformas más permisivas como en las más restrictivas); y que el primer tipo, de índole más cooperativa, es en realidad difícil de identificar empíricamente, dado que en muchos casos es, además, solo un discurso que sirve como pretexto más que un consenso entre los actores. En otras palabras, el aparente consenso esconde los incentivos estratégicos de cada partido político (actor reformista) y sirve más de justificación ante la opinión pública. Esto se debe probablemente a la naturaleza del elemento reformado –la posibilidad de la reelección

[1] El autor agradece a Valeria Palanza los comentarios a una versión preliminar del artículo. Asimismo, expresa su agradecimiento al Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina (RS130002), desarrollado con aportes de la Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. El estudio de Doctorado es financiando por CONICYT (CONICYT-PCHA/Doctorado Nacional/2016-21160096)

[2] Para la revisión de las tendencias reeleccionistas, las modalidades de la reelección y la revisión de algunos casos, ver Penfold et al. (2014), Corrales y Penfold (2014), Treminio Sánchez (2015a, 2015b) y Corrales (2016). Dado que la reelección se está debatiendo en muchos países, los números totales y las reglas en cada caso se desactualizan rápidamente respecto de los datos expuestos en los trabajos mencionados.

[3] Finalmente, la reforma (parte de un paquete más amplio) en Brasil no culminó, dados los acontecimientos políticos de 2016 y la destitución de la presidenta Dilma Rousseff. Sin embargo, la oposición contaba con suficientes apoyos para aprobarla (de hecho, se aprobó en la Cámara de Diputados y esperaba pasar a la votación en el Senado) si no hubiera sido por estos eventos. Para los efectos del artículo que busca las razones detrás de las reformas, esto no es tan importante para mostrar el argumento principal del texto.

presidencial– que constituye una de las reglas electorales más reformadas en la región, ya que regula la posibilidad de mantenerse en el poder y en la mayoría de los casos es promovido por los intereses de los incumbentes (Corrales, 2016) y para ellos mismos.

Desde la independencia, los países latinoamericanos han evidenciado un alto nivel de reformismo constitucional (Negretto, 2009a, 2010). Por tanto, les cuesta encontrar las instituciones que se autorefuercen y se sostengan (self-enforcing institutions) y así emprender el círculo virtuoso de la estabilidad institucional (Mittal y Weingast, 2013). Aunque, ciertamente, existe una importante heterogeneidad entre los países en cuanto a la dinámica de los cambios institucionales; la gran mayoría ha vivido durante las últimas décadas algún intento de cambio de la regla de reelección (Helmke, 2010; Freidenberg y Došek, 2016a; Corrales, 2016).

El resto del artículo se estructura en tres partes. Primero, se discuten las recientes propuestas teóricas para explicar las reformas electorales, en particular las reglas de reelección. Se enfatiza la dialéctica entre las motivaciones vinculadas al funcionamiento del sistema y los intereses particulares de los actores. Segundo, se presenta el marco metodológico y las fuentes de datos utilizados para los estudios de caso. Tercero, se indaga en los factores que explican las reformas en materia de reelección en cuatro casos que se dieron en 2015. Se pone en evidencia que en muchas coyunturas los intereses particulares y objetivos estratégicos son las únicas razones detrás de los procesos reformistas reeleccionistas. El texto cierra con unas breves conclusiones que evalúan los aportes de los hallazgos a la teoría y esbozan una futura agenda de investigación.

2. MARCO TEÓRICO Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La literatura sobre las reformas electorales es relativamente limitada, particularmente en América Latina[4], a pesar de su importancia para la vida política de los países de la región. Si bien los sistemas electorales estuvieron siempre en el foco de la disciplina, en la vasta mayoría de los casos se analizaba su efecto sobre la competencia política y los sistemas de partidos (Cox, 2004, entre muchos otros). Sin embargo, a partir de la década de 1990, surgen nuevas investigaciones que toman los sistemas electorales como variable dependiente (Lijphart, 1994) y que estudian "la política de las reformas electorales" (Gallagher y Mitchell, 2005; Rahat, 2011). En América Latina, estas investigaciones son aún más recientes (Marenco, 2006; Buquet, 2007; Negretto, 2009b, entre otros).

Estos trabajos han ofrecido una amplia gama de factores explicativos de las reformas electorales[5]. Ciertamente, la explicación con mayor influencia ha sido la teoría de elección racional (Benoit, 2004) la cual ubica en el centro de los intentos reformistas a los actores estratégicos que buscan mejorar su posición relativa frente a sus competidores. Por tanto, las élites (su coalición) en el poder maximizan su propio interés al modificar las reglas actuales. Sin embargo, esta teoría ha

[4] Ver Freidenberg y Došek (2016a y 2016b) para una revisión crítica de la literatura.
[5] Esta nueva literatura también insiste en la necesidad de ampliar el concepto de reforma electoral, esto es, en los elementos que son tomados como parte del sistema/reglas electorales (Jacobs y Leyenaar, 2011; Leyenaar y Hazan, 2011; Freidenberg y Došek, 2016a y 2016b).

sido criticada por ser demasiado simplificadora, por centrarse excesivamente solo en las élites y por subpredecir las reformas (Rahat, 2011; Leyenaar y Hazan, 2011).

Los planteamientos alternativos se pueden resumir en los institucionalistas, *path-dependent*[6] y *behavioralistas*[7]. Los primeros subrayan la importancia del funcionamiento, eficiencia, gobernabilidad o legitimidad del sistema y el acuerdo sobre la necesidad de reformar el sistema (Rahat, 2011; Leyenaar y Hazan, 2011; Shugart, 2008). Muchas veces, entonces, las reformas se dan en respuesta a crisis políticas o transiciones de regímenes, contestando a factores o cambios más amplios de carácter económico, social y/o cultural. Los segundos recalcan el proceso histórico de las reformas y el condicionamiento de las reformas anteriores sobre las posibilidades de estas y las opciones que tienen los actores (Marenco, 2006).

Los terceros enfatizan el papel de los actores políticos, sus características y motivaciones. Sin embargo, a diferencia de la teoría de elección racional, se amplía el abanico de los actores que se toman en cuenta[8] y se rescata que sus motivaciones no siempre son estratégicas de maximización de interés propio. En realidad, los intereses son muchas veces contradictorios, es alta la incertidumbre sobre los efectos de la reforma y los efectos, muchas veces, no esperados; según los objetivos de los reformadores. En suma, la racionalidad aparece como limitada y las motivaciones (alternativas) incluyen los valores, la ideología, la simplicidad o representatividad del sistema o su legitimidad y eficiencia (Rahat, 2004; Reynolds et al., 2006; Bowler et al., 2006; Andrews y Jackman, 2005; Leyenaar y Hazan, 2011, entre otros).

Estos enfoques alternativos y más amplios dieron lugar a propuestas analíticas más complejas que intentan explicar los procesos reformistas a partir de una combinación de estos factores y motivaciones. Aquí se discuten tres propuestas analíticas recientes (Shugart, 2008; Renwick, 2010 y 2011; Negretto, 2015)[9] y se evalúa su capacidad de ayudar a entender los cuatro casos de estudio de cambios en las reglas de reelección en América Latina. Si bien solo una de las teorías ha sido testeada con los casos latinoamericanos (Negretto, 2015), las tres proponen lógicas más generales que deberían poder viajar más allá de las reformas analizadas en los respectivos trabajos.

En primer lugar, Shugart (2008) propone entender el proceso de la reforma del sistema electoral a partir de una combinación de condiciones inherentes y contingentes. Las primeras se refieren, básicamente, a fines normativos del sistema como legitimidad, eficiencia o gobernabilidad. Los problemas sistémicos pueden derivar en "fallas sistémicas" (Shugart, 2008, p.9) que abren el escenario para una posible reforma. Las condiciones contingentes reflejan los factores coyunturales, de corto plazo, que en este escenario pueden desencadenar la reforma. Consecuentemente, una interacción entre las dos condiciones (ambas son consideradas como necesarias), la visión

[6] Del inglés path dependence o path dependency, se traduce como "trayectorias dependientes", se dan cuando el resultado de un proceso depende de la entera secuencia de decisiones tomadas y no sólo de las condiciones
[7] Nombre derivado del inglés behaviour que significa conducta, y que se refiere a la escuela psicológica conocida también como conductismo.
[8] Estos incluyen a la opinión pública, el poder judicial, los expertos-tecnócratas independientes, los organismos de gobernanza electoral u organizaciones internacionales. Ver Katz (2005) y Freidenberg y Došek (2016b) para una revisión.
[9] Para una discusión crítica de estos tres trabajos, ver Scherlis (2014).

racional de los actores políticos. Estos intereses pueden tener que ver con la mejora relativa de sus posiciones y con aparentar "reformista", esto es, con razones instrumentales.

En segundo lugar, Negretto (2015) ofrece una "teoría de dos niveles" para entender las reformas constitucionales entre las que analiza también la regla de la reelección. En el primer nivel, el autor argumenta que las élites políticas consideran los objetivos más generales de funcionamiento (eficiencia, legitimidad, gobernabilidad). En el segundo nivel, la correlación de fuerzas entre los actores en el sistema da forma particular a la reforma del sistema electoral, esto es, el diseño concreto. De esta manera, los dos niveles reflejan las teorías cooperativas (que subrayan los objetivos comunes de eficiencia del sistema político) y las teorías distributivas del diseño institucional (que resaltan los intereses estratégicos de corto plazo de mejorar las posiciones electorales).

En tercer lugar, Renwick (2010 y 2011) ofrece un continuo con dos posiciones extremas de cómo se inicia una reforma electoral: imposición por parte de la ciudadanía e imposición por parte de las élites[10]. Sin embargo, en la mayoría de los casos las élites juegan un rol importante y los casos empíricos tienden a estar ubicados hacia el segundo extremo. Como sostiene el autor, los tipos de las reformas impuestas (más bien) por las élites reflejan el cruce entre dos variables: la naturaleza de motivaciones políticas ("concepción de instituciones" –redistributiva o de eficiencia– y el grado de acuerdo entre los actores ("nivel de inclusividad") para promover la modificación de la legislación (Renwick, 2011, p. 459). En consecuencia, se proponen cuatro tipos diferentes de reformas: imposición mayoritaria (imposición pura por parte del actor mayoritario), acuerdo (concertación entre las élites en búsqueda de un bien común), concesión (promoción de objetivos comunes pese a la oposición de las élites) y negociación (consenso de los actores sobre la reforma con intereses particulares de cada uno).

Sin embargo, las propuestas de Shugart (2008) y de Negretto (2015) tienen ciertas limitaciones tanto teóricas como prácticas. Por un lado, al considerar los factores de eficiencia del sistema y los objetivos cooperativos de las élites como condiciones necesarias imponen que estas siempre deben estar presentes para que se dé una reforma. No obstante, en muchos casos no es necesariamente así. En consecuencia, es preferible que estos factores sean separables y formen una tipología como hace Renwick (2010 y 2011), lo cual permite la posibilidad de que en muchos casos estén presentes solo los cálculos particulares de los actores y la correlación de fuerzas entre ellos, lo que explica cómo se dan los cambios.

En términos prácticos, la presencia de objetivos cooperativos y el acuerdo sobre los problemas del sistema son difíciles de observar empíricamente. Los actores políticos no siempre revelan sus verdaderas preferencias y tampoco queda claro "cuánto" acuerdo debe haber. Ciertamente, en muchos casos el consenso es solo aparente, escondiendo intereses estratégicos particulares o evidenciando la necesidad de justificar la reforma frente a la opinión pública. En otras palabras, las supuestas deficiencias del sistema sirven solo de pretexto para los intentos reformistas. Como sostiene Renwick (2011, p. 460), "los políticos casi siempre apelan a valores generales, independientemente de si estos valores los motivan realmente o no".

---

[10] En el medio del espectro existen otras tres posibilidades: impedimento por parte de los ciudadanos, ímpetu activo de los ciudadanos e ímpetu pasivo de los ciudadanos (Renwick, 2011).

Asimismo, es también importante el contexto en el que surgen los intentos reformistas. Negretto (2015) identifica tres escenarios: conformación de un Estado o transición de un régimen a otro, problemas del sistema en términos de eficiencia o gobernabilidad (esto es, las fallas sistémicas de Shugart, 2008) y cambio en la correlación de fuerzas y la oportunidad de modificar las reglas por parte de una nueva coalición. Por su parte, Renwick (2011) especifica las condiciones en las que aparecen los diferentes tipos de las reformas impuestas por élites. Mientras en períodos de transición política "acuerdo" y "concesión" son los más frecuentes, en "democracias existentes" las reformas son casi exclusivamente de tipo de "imposición mayoritaria" o "negociación". Por tanto, justamente en estos tipos de reformas los objetivos distributivos y las consideraciones estratégicas y particularistas son casi exclusivos. Además, fue en contexto de "democracias existentes" (fuera de los períodos de transición de regímenes) cuando se dieron las cuatro reformas de reelección analizadas aquí.

3. MARCO METODOLÓGICO Y DATOS

El estudio analiza por separado cuatro casos de reformas de reelección en 2014-2015 que de alguna manera rompen con la tendencia hacia reglas más permisivas, dado que en dos de ellos (Colombia y Brasil) se fue hacia reglas más restrictivas (imposibilidad de reelección), lo que ha despertado cierto interés sobre una posible ruptura de la tendencia en la región (Núñez, 2015; Zovatto, 2015).

Los cuatro casos de reformas se dieron entre las últimas modificaciones que emprendieron los países de la región (Corrales, 2016). Asimismo, estos casos provienen de países con diversos contextos institucionales y distintos tipos de reformas, tanto expansivas (permitiendo la reelección) como restrictivas (prohibiendo la reelección inmediata). Se incluyen países tanto unitarios como federales, con diferentes niveles de inestabilidad y conflictos entre poderes formales, variada fuerza de las organizaciones partidistas e institucionalización de los sistemas de partidos y de distintos niveles de calidad de la democracia. Esta combinación de casos permite poner a prueba los planteamientos teóricos de la literatura reciente y evaluar su utilidad para las reformas de reelección.

La información de los cuatro casos aquí analizados proviene de dos fuentes principales. Por un lado, se recurre a la revisión de los diarios nacionales (al menos dos por cada país), a través de sus plataformas web y archivos de noticias, con el fin de ofrecer una descripción detallada y exhaustiva de los procesos reformistas, los puntos de negociación más significativos y las posiciones de los respectivos actores implicados en cada proceso. Por otro lado, se examina la literatura secundaria sobre cada caso a través de trabajos de expertos (inter)nacionales en cada país para obtener una descripción histórica y poder contextualizar la reforma estudiada.

4. CUATRO ESTUDIOS DE CASO

4.1 REPÚBLICA DOMINICANA: DE REELECCIÓN NO CONSECUTIVA A (UNA SOLA) REELECCIÓN INMEDIATA

El sistema electoral de República Dominicana plasmado en la Constitución nacional preveía un mandato de cuatro años con la posibilidad de reelección no consecutiva. Este sistema se instaló en 2010, después de la reforma impulsada por el entonces presidente Leonel Fernández, del Partido de la Liberación Democrática (PLD), que prohibía la reelección para un segundo mandato consecutivo pero permitía a los exmandatarios volver a la función transcurrido un período presidencial fuera del cargo.

La última reforma a la legislación electoral fue aprobada el 12 de junio de 2015, permitiendo la reelección inmediata y prohibiendo a los expresidentes volver a postular para ese mismo cargo en el futuro. La aprobación se dio en la sesión conjunta de ambas Cámaras (Diputados y Senado) y fue votada por 181 congresistas a favor, 39 en contra y dos se abstuvieron (se requieren dos tercios de votos para la reforma constitucional). Los votos a favor correspondían mayoritariamente a los tres partidos tradicionales y antagónicos de la política dominicana: Partido de la Liberación Dominicana (PLD), Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y Partido Reformista Social Cristiano (PRSC). Mientras tanto, el opositor Partido Revolucionario Moderno (PRM), escindido del PRD, votó en contra de la nueva legislación.

Sin embargo, el amplio consenso sobre la aprobación no parece sugerir una idea (normativa) común a sus integrantes. Se trata de partidos tradicionalmente opositores, sobre todo en el caso del PLD y PRD (Diario Libre, 2015a). Asimismo, dentro del mayoritario PLD[11], partido del actual presidente Danilo Medina, principal beneficiario de la reforma, existen dos corrientes importantes vinculadas a los dos liderazgos predominantes de Medina y Fernández, respectivamente (Núñez, 2015a). En las semanas anteriores a la aprobación de la reforma, Fernández, presidente del país en tres ocasiones, advirtió sobre los peligros de la reelección y se opuso a esta reforma debido a sus propios intereses de presentarse como la opción peledista a la candidatura presidencial por cuarta vez en 2016, condicionando su apoyo a la celebración de un referéndum (Infolatam, 2015a), requisito al cual finalmente renunció en pos del acuerdo (Nuñez, 2015b). Después de varias semanas de conflictos internos (Diario Libre, 2015a), el acuerdo se dio tras garantías de nominaciones para los diputados que apoyaban a Fernández (La Prensa, 2015a). Asimismo, el propio Fernández se podría presentar en las elecciones presidenciales de 2020, aunque formalmente esto aún no está confirmado.

Con respecto al acuerdo entre el PLD y el PRD, este último partido con segundo mayor contingente en la Cámara de Diputados, los detalles ni siquiera fueron revelados en su totalidad

[11] El partido tiene 88 de los 190 diputados y 31 de los 32 senadores nacionales

(La Prensa, 2015a). Por tanto, no queda claro cuál fue el pacto entre las dos principales fuerzas, pero nuevamente sugiere ausencia de una visión compartida de la normativa. En relación al PRSC, sus líderes declararon votar por la reinstauración de la reelección consecutiva (La Prensa, 2015a)[12], prohibida en el país en 1994, tras un fraude electoral durante el gobierno de Joaquín Balaguer, líder histórico del PRSC, quien fue presidente por más de dos décadas en diferentes períodos. Por su parte, varios de los diputados del PRM denunciaron la posibilidad de sobornos a cambio del apoyo en la aprobación de la reforma (La Prensa, 2015a), lo cual cuestiona aún más la idea de un acuerdo normativo en un primer momento.

De hecho, junto a ello, la misma historia de las reformas de la legislación sobre la reelección muestra una ausencia de un consenso más estable de largo plazo. Antes de 1994 estaba permitida la reelección inmediata; tras ser prohibida en ese año, fue nuevamente reintroducida en 2002 (Duarte y Espinal, 2008). En 2010 volvió a prohibirse y se instauró la reelección no consecutiva. La alta inestabilidad de esta regla muestra una ausencia del consenso sobre cuál es la solución correcta y cómo debería funcionar, y da cuenta, más bien, de que los gobernantes de turno la ajustan de acuerdo a sus necesidades y preferencia de cada momento. Para este último período analizado aquí, se espera que Medina sea el único candidato que, según las encuestas, garantizaría la continuidad del PLD en la presidencia. Al mismo tiempo, Medina no se podrá presentar en 2020, cuando muy probablemente será la oportunidad de Fernández, sin que tenga que competir por la candidatura, justamente, con Medina.

4.2 HONDURAS: ¿DE LA NO REELECCIÓN HACIA LA REELECCIÓN INMEDIATA?

El sistema electoral de Honduras ha sido, tradicionalmente, uno de los pocos en la región junto con México, Paraguay y Guatemala que prohibía cualquier tipo de reelección. El fallido intento de cambiar esta legislación, contemplada en la Constitución del país en los llamados artículos pétreos por parte del entonces presidente Zelaya, llevó a una crisis constitucional, destitución del mandatario por medio de un golpe de Estado y su expulsión del país (Llanos y Marsteintredet, 2010; Martínez Barahona y Brenes Barahona, 2012).

Sin embargo, durante el gobierno de Juan Orlando Hernández (2014-2018) y a solicitud, por un lado, de un grupo de diputados de su partido, el tradicional Partido Nacional (PN) y, por el otro, el expresidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), la Sala Constitucional del Tribunal Supremo inhabilitó (la aplicación de) los artículos constitucionales que prohibían la reelección presidencial[13]. El fallo fue posteriormente publicado por el Congreso y así entró en vigor el 24 de abril de 2015. Sin embargo, ni la Constitución ni el fallo especificaron qué tipo de reelección se

[12] El partido, además, como parte de la negociación para la aprobación de la reforma reeleccionista buscó introducir algunos otros elementos reformistas como la unificación de todas las elecciones para una misma fecha, limitar la posibilidad de reelección en los cargos legislativos a un máximo de tres períodos o la reducción de la edad para las candidaturas a diputados a 21 años (Diario Libre, 2015b). Estos cambios finalmente no se incorporaron (Infolatam, 2015b).

[13] La decisión fue tomada de manera unánime por los cinco magistrados, tres del PN y dos del Partido Liberal (PL). Aunque, ciertamente, uno de estos últimos se retractó posteriormente y retiró su firma del fallo.

posibilita. De hecho, actualmente lo que se permitió no está definido (se eliminó la prohibición) y, a la vez, es posible abrir un debate más amplio sobre el tema sin exposición al castigo por discutir temas prohibidos constitucionalmente[14].

Las posiciones de los principales partidos políticos han sido más bien encontradas. El PN favorecía la decisión y Hernández consideraba la posibilidad de reelección como un avance para el país, que pone a Honduras al nivel de los estándares mundiales y que permite a la ciudadanía validar si quiere nuevamente a un (ex)presidente en el cargo (El Nuevo Diario, 2015). Por su parte, el Partido Liberal, otro de los partidos tradicionales y uno de los tres principales de oposición, calificó la reforma como un "atropello" a la Constitución, presentó una solicitud de nulidad del fallo (posteriormente rechazada) ante el mismo Tribunal Supremo (El Nuevo Diario, 2015) y se pronunció en contra de la decisión del TSE que permitió una nueva postulación de Hernández (EFE, 2016).

El expresidente Zelaya, del Partido Libertad y Refundación (LIBRE), consideró la reforma como un acto ilegal por no representar los intereses de la sociedad hondureña y también apoyó la anulación del fallo (Criterio, 2015a; El País, 2015a). Sin embargo, Zelaya se tomó tres meses para considerar si se presenta en las próximas elecciones (Criterio, 2015b) y con ello enfrentar en las urnas probablemente a Hernández y/o a Callejas. Esto es que, a pesar de considerar el fallo como ilegal y de haber sido precisamente sus ambiciones originales de promover la reelección presidencial inmediata en 2009 las que generaron una profunda crisis política, no rechazó la posibilidad de competir electoralmente, según las nuevas reglas. Asimismo, el cuarto partido grande, Partido Anticorrupción (PAC), expresó a través de su presidente que tanto los diputados que solicitaron la revisión de los artículos constitucionales como los magistrados que los inhabilitaron deberían ser apartados de sus cargos (El Heraldo, 2014).

Ciertamente, tanto el Partido Nacional como una parte del Partido Liberal se opusieron en 2009 a los intentos de Zelaya de introducir el tema de la reelección a través de la instauración de una "cuarta urna" en un referéndum. Ambos acusaban al entonces presidente de buscar perpetuarse en el poder y atentar contra el régimen democrático. La argumentación se basaba en el respeto a las normas constitucionales y el carácter inmodificable de los artículos constitucionales en cuestión (Llanos y Marsteintredet, 2010, pp. 183-184).

En el caso aquí analizado, el Partido Nacional fue el único promotor de la reforma y los principales partidos de oposición asumieron una posición contraria en una manifestación de unidad conjunta (El Heraldo, 2014). No obstante, en el Partido Liberal hubo tensiones internas respecto del tema reeleccionista y se esbozaban cálculos estratégicos sobre cómo enfrentar la situación de cara a las elecciones y si postular un candidato propio frente a los liberales y a Zelaya (La Prensa, 2015b). La misma ambigüedad se puede observar en las proclamaciones y el comportamiento del propio Zelaya, respecto de una reforma que él mismo promovía seis años antes. Nuevamente, se impuso la lógica de la realpolitik frente a las convicciones normativas de los actores.

[14] En diciembre de 2016, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) del país habilitó la inscripción de la candidatura del actual presidente para las próximas elecciones presidenciales de 2018 (EFE, 2016).

4.3 COLOMBIA: DE REELECCIÓN INMEDIATA A LA NO REELECCIÓN

El sistema electoral de Colombia de acuerdo a la Constitución de 1991 no permitía la reelección en ninguna circunstancia (De la Calle, 2008). Sin embargo, esta regla fue revertida por una reforma constitucional aprobada en el Poder Legislativo en 2004, ratificada por la Corte Constitucional en 2005 y promovida por el entonces presidente Álvaro Uribe. El mismo presidente intentó prolongar su posición en el cargo presidencial por un período adicional. Esa vez la iniciativa tuvo forma de una recolección popular de firmas que debía promover un referéndum consultivo. Sin embargo, la Corte Constitucional rechazó la posibilidad de una segunda reelección al considerarla contraria al principio de alternancia (Penfold et al., 2014, p. 547). De esta manera, tanto Uribe, como su sucesor, Juan Manuel Santos (elegido en 2010), se beneficiaron solo de la posibilidad de una reelección presidencial.

La reciente reforma constitucional de la legislación electoral y de la regla que establece la posibilidad de una reelección consecutiva ha sido parte de un paquete reformista del gobierno de Santos. Esta se denominó "reforma de equilibrio de poderes"[15] y buscó disminuir la predominancia del presidente en el sistema. La lista de las reformas ha sido extensa, pero entre los elementos más importantes se buscaba reformar el Poder Judicial y eliminar la reelección presidencial. Esto último se cumplió el 4 de junio de 2015 con la aprobación en la Cámara de Representantes con 90 votos a favor y 10 en contra (El País, 2015b)[16]. La modificación prohíbe la reelección de cualquier forma y, además, contempla que una reforma de esta regla se puede dar solo a través de referéndum o de una Asamblea Constituyente.

La reforma fue promovida por el actual presidente Santos del Partido Social de Unidad Nacional (PSUN); formado en 2005 como escisión del Partido Liberal (PL), tras su reelección en 2014. Santos consideraba la prohibición de la reelección como una pieza clave en un proyecto más amplio que buscaba reequilibrar los poderes en el Estado (El País, 2015b). Sin embargo, la posición del partido de Santos ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Más importante, los representantes de esta agrupación defendieron la reelección de Santos y la necesidad de continuidad en la campaña electoral de 2010[17]. Muchos de ellos, además, apoyaron la introducción de la reelección en 2004 y se opusieron a su eliminación en 2011, cuando fue propuesta por el Polo Democrático Alternativo (El Espectador, 2011; Semana, 2011; Semana, 2015a).

Los partidos que siempre se ubicaron en los dos extremos –siempre pro prohibición y siempre pro reelección– han sido respectivamente el Polo Democrático Alternativo (PDA), la principal alternativa de izquierda, y el Centro Democrático, el partido del expresidente Uribe. Estos dos partidos han mantenido la misma posición en todas las ocasiones. PDA se opuso a la reforma

[15] Ver Semana (s.f.) para más detalles.
[16] Asimismo, en mayo de 2016 la Sala Plena de la Corte Constitucional rechazó una demanda que buscaba reabrir la posibilidad de reelección (Caracol Radio, 2016).
[17] Esto se dio con el pretexto de poder culminar el proceso de la paz y la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en Cuba (El Espectador, 2015). Sin embargo, siguiendo la misma lógica, deberían promover la reelección en el momento actual, dado que el proceso de negociación todavía no finalizó.

reeleccionista del primer gobierno de Uribe, en 2011 (durante el primer mandato de Santos) propuso la prohibición de la reelección y en 2015 votó también a favor de su eliminación. En cambio, Centro Democrático, el actual partido de Uribe, y sus líderes siempre apoyaron la posibilidad de reelección (Semana, 2015b).

La incoherencia en los argumentos y en las votaciones de los partidos, en particular el PSUN y el PL, sugieren que más allá del declarado y buscado reequilibrio de poderes en el Estado, puede haber nuevamente cálculos electorales. En un contexto donde la aprobación de Santos bajaba (Emol, 2015), las negociaciones de la paz no llegaban a su fin y las últimas elecciones presidenciales fueron altamente reñidas (El Espectador, 2014), crecía la incertidumbre sobre los resultados futuros de elecciones en las que se podría presentar el expresidente Uribe. Asimismo, el argumento sobre la concentración del poder en manos de pocas personas, malas prácticas, personas todopoderosas y ventaja en las elecciones apuntaría en contra del propio Santos.

4.4 BRASIL: DE REELECCIÓN INMEDIATA A REELECCIÓN NO CONSECUTIVA

El sistema electoral brasileño no preveía la reelección tras la vuelta a la democracia en la Constitución de 1988. La posibilidad de un segundo mandato consecutivo fue introducida con la enmienda de la Constitución en 1997, aprobada por el Congreso durante el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). Desde entonces, Cardoso, Lula da Silva y Dilma Rousseff fueron reelectos para un segundo mandato presidencial.

La reforma constitucional brasileña aprobada por la Cámara de Diputados en dos votaciones (28 de mayo y 7 de julio de 2015)[18] se asemeja bastante al proceso reformista desarrollado en Colombia. La reforma incluía un abanico amplio de elementos (votados por separado en el primer turno), fue votada al principio del segundo mandato de la presidente recién reelecta y contó con un vasto apoyo en la Cámara. En el segundo turno en la Cámara, donde se votó la propuesta ya en bloque[19], 420 diputados votaron a favor, 30 en contra y 1 se abstuvo (Estadão, 2015a).

La reforma de la regla de la reelección formó parte de un paquete reformista más amplio promovido sobre todo por el entonces vicepresidente del país, Michel Temer, y el entonces

[18] Como se mencionaba al principio, la reforma estaba pendiente de aprobación en el Senado, donde tenían mayoría los mismos partidos que aprobaron la reforma en la Cámara de Diputados. Se esperaba que un obstáculo adicional en ese entonces pudiera ser la unificación de los períodos electorales, dado que se estaba negociando un mandato de cinco años para el presidente. Si se quería mantener la concurrencia de las elecciones, se tenía que acortar los períodos de los senadores de los actuales ocho años a cinco o alargar a diez. Ambas soluciones hubieran podido encontrar oposición en las votaciones en el Senado.

[19] El texto se llamaba oficialmente Propuesta de Enmienda a la Constitución (Proposta de Emenda à Constituição, PEC). Las reformas constitucionales del sistema electoral necesitan una mayoría de tres quintos en ambas Cámaras. Junto con la prohibición de la reelección se aprobó en la Cámara la duración del mandato a cinco años, un umbral mínimo para los partidos políticos, la posibilidad de donaciones de empresas a los partidos políticos o la reducción de la edad mínima para los candidatos a cargos legislativos. Entre los elementos que no habían sido aprobados ya en el primer turno figuraba, de manera más importante, el proyecto de "distritão", esto es, un nuevo sistema electoral para los cargos legislativos que preveía la elección de los candidatos más votados en cada distrito independientemente de la votación por la lista partidista y la posibilidad de los partidos de coaligarse en las elecciones legislativas en todos los niveles. Ver Estadão (2015b) para una lista completa de los elementos votados.

presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, ambos del PMDB, el principal aliado de gobierno del Partido de los Trabajadores de la presidenta Rousseff. Ciertamente, la necesidad de la reforma política fue anunciada por la propia Rousseff como una de las principales promesas de la campaña por la reelección, en gran parte como respuesta a las amplias movilizaciones en el país durante el 2013. Sin embargo, la propuesta original de la presidenta contaba con un plebiscito para aprobar las reformas propuestas o con una Asamblea Constituyente elegida para esos fines. Sin embargo, ninguna de las dos opciones se realizó finalmente y la reforma se tramitó en el Congreso.

Los diversos elementos de las reformas fueron votados por separado y con distinta suerte. Más de la mitad no se aprobó. La reelección tampoco fue la cuestión más importante, dado que las reformas surgieron a raíz de los escándalos de corrupción y en la esfera político-electoral se iban a reflejar en la prohibición del financiamiento privado de los partidos políticos (y, por ende, la incorporación del financiamiento completamente público), tal como proponía el PT, pero a lo que se oponían el PMDB, parte del PSDB y los demócratas (DEM). Finalmente, se aprobó la posibilidad del financiamiento privado a los partidos políticos y esto se incluyó en la Constitución (Estadão, 2015b).

La prohibición de la reelección fue propuesta por DEM y originalmente fue apoyada también por el PSDB y el PMDB. Sin embargo, no contó, al menos en un principio, con el apoyo de Rousseff ni de Lula (El País, 2014). Las posiciones de los respectivos partidos, aparentemente, seguían intereses particulares y las ambiciones de cada uno más que un objetivo cooperativo o de eficiencia. El PT fue históricamente un opositor de la posibilidad de la reelección y votó en contra de la reforma de 1997 (Folha de São Paulo, 2015a y 2015b). Sin embargo, una vez en el gobierno, tanto Lula como Rousseff fueron reelectos de acuerdo con esta regla. La misma Rousseff no apoyaba la prohibición (El País, 2014) y el PT se encontraba más bien dividido al respecto. Es más, aún a mitad de 2015 el PT reconocía que Lula o el presidente del Partido, Rui Falcão, estaban a favor de la reelección y el segundo promovía la candidatura de Lula para las elecciones de 2018 (Folha de São Paulo, 2015b). El voto final a favor de la prohibición se debió, probablemente, a una combinación de factores relacionados con la posición histórica del partido[20], la baja popularidad de Rousseff y la posibilidad de que Lula no gane en 2018 y, por tanto, la reelección inmediata favorecería al PSDB, sobre todo si se presentara como candidato Aécio Neves[21].

De manera similar, la posición del PSDB, el principal partido de oposición, tampoco fue unánime. Algunos diputados defendían la reelección, aunque Neves, el presidente del partido, aseguraba que el PSDB estaba mayoritariamente en contra de los dos mandatos consecutivos (Folha de São Paulo, 2015b). El PSDB así revirtió su posición de hace dos décadas cuando fue precisamente el

[20] Ciertamente, algunos diputados del PT, como su líder en la Cámara, José Guimarães, reconocían que estaban en contra del fin de la reelección, pero votaban a favor de acuerdo con la posición del partido y no hubo discusión sobre esa cuestión en la Cámara (Folha de São Paulo, 2015c). Asimismo, es posible que el PT insistiera con la ampliación del mandato de cuatro a cinco años esperando que, por esa misma razón, el fin de la reelección no fuera aprobado en el Senado dado que eso significaría que para mantener la concurrencia de todas las elecciones nacionales en una sola fecha se tendría que cambiar la duración del mandato de los senadores (a cinco o a diez años de los ocho actuales) lo que podría ser más complicado en la Cámara Alta.

[21] Según los datos de Datafolha, Neves aventajaba a mitad de junio de 2015 a Lula por diez puntos porcentuales en la intención de voto (Globo, 2015).

partido del expresidente Cardoso el que promovió la reelección consecutiva. Aunque la propuesta de fin de la reelección formó parte del programa electoral de Neves, este también sostuvo que Rousseff terminó "desmoralizando la reelección" con la "utilización irresponsable [...] de la maquinaria pública" (Folha de São Paulo, 2015d). Sin embargo, también es posible encontrar argumentos racionales de intereses partidistas en la postura del PSDB. Principalmente, el partido podía temer la reelección de Lula en 2018 y así, posiblemente, uno o dos nuevos mandatos del PT. Asimismo, los propios representantes del PSDB reconocen que el fin de la reelección ayudará a "organizar las filas" de los candidatos de cara a 2018 (Folha de São Paulo, 2015d).

Argumentos parecidos se plantearon también en el PMDB. Según sus líderes, la reelección no se mostró "productiva" para el país (La Nación, 2015). Pero también se reconoció explícitamente que el fin de la reelección permitirá el "rodízio" (alternancia o rotación) de los candidatos presidenciales dentro del propio partido y facilitará la selección de la candidatura para 2018 (Folha de São Paulo, 2015d). Otros legisladores sostuvieron que no hubo suficiente tiempo para que se muestre el funcionamiento adecuado del mecanismo (La Nación, 2015). Este diagnóstico fue compartido también por algunos representantes del DEM, partido que propuso la enmienda (La Nación, 2015).

Este análisis de los propios partidos políticos es compartido por los especialistas. Las reformas se aprobaron sin un análisis profundo ni con un amplio diálogo con la sociedad, siguiendo los intereses específicos de los partidos; en particular, buscando las oportunidades de los políticos que están en "fila" (Gramacho, 2015) para poder llegar al poder. En otras palabras, la posibilidad de reelección hace más lento el "rodízio" (Kramer, 2015), tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, dado que la prohibición se aplica en los tres niveles. De esta manera, la prohibición de la reelección es considerada un error (Estadão, 2015b) que no va a solucionar el problema del abuso de la maquinaria estatal a favor de los incumbentes ni la corrupción y, además, va a empeorar la calidad de la democracia y disminuir los incentivos para un buen gobierno (Estadão, 2015b; Folha de São Paulo, 2015e). La cuestión de la rotación entre los candidatos, además, estaría sugiriendo problemas en el funcionamiento de los mecanismos de selección de candidaturas en los partidos políticos.

La reforma se dio como respuesta a una percepción generalizada de crisis del sistema, intensas movilizaciones sociales y en un contexto de muy baja aprobación presidencial de Rousseff. Sin embargo, no existía un consenso amplio entre los actores sobre la solución de la crisis (más allá de que se debe, principalmente, a la corrupción), como se observa en la cuestión del financiamiento. Por ende, es difícil encontrar los objetivos cooperativos y de eficiencia detrás de la reforma, dado que, nuevamente, los actores parecen estar movidos por sus propios intereses y la crisis explica más bien el timing de la reforma y no las modificaciones aprobadas.

5. CONCLUSIONES

Las cuatro reformas aquí analizadas muestran lo difícil que es identificar los incentivos y objetivos colectivos, relacionados con el funcionamiento del sistema político. En términos más generales, la propuesta teórica de Renwick (2010 y 2011) ofrece más pistas para entender estas reformas con su enfoque en la imposición por parte de las élites. La tipología de Renwick (2011) también permite ubicar casos donde si bien hay un consenso amplio, expresado en la manera de cómo se aprobó la reforma, el apoyo de los respectivos partidos políticos se da por diferentes razones de carácter estratégico, y no necesariamente refleja un acuerdo normativo[22]. Asimismo, se confirma que en "democracias existentes" (Renwick, 2011), esto es, "dentro de un mismo régimen democrático" (Negretto, 2015, p. 84) las reformas responden muchas veces a cambios en la correlación de fuerzas y a los intereses de los incumbentes (Negretto, 2015; Corrales, 2016).

En consecuencia, es preferible tomar los dos tipos de factores –sistémicos de eficiencia y particulares estratégicos– en términos de una tipología 2x2 como resultado de presencia y ausencia (en términos ideales) de cada uno de los factores. Esta aproximación permite que uno de los dos esté ausente, normalmente el primero, en casos donde las reformas responden directamente a los intereses de los actores que las promueven y su objetivo de mejorar su posición relativamente a los demás actores. Asimismo, esto permite que un acuerdo amplio sobre la reforma sea entendido como un conjunto de intereses particulares, pese a las alusiones (públicas) por una mayor eficiencia y mejor funcionamiento del sistema.

Un marco analítico de las reformas electorales, entonces, abarcaría tres dimensiones. Primero, se partiría de las motivaciones y los objetivos de los principales actores (Shugart, 2008; Negretto, 2015). Segundo, se complementaría con la identificación de los principales actores, sean partidistas o no[23]. Ciertamente, la literatura comparada busca ampliar el foco más allá de las élites político-partidistas, aunque estas tengan un rol principal (Freidenberg y Došek, 2016b). Tercero, es preciso observar cómo se aprueban las reformas (Renwick, 2010 y 2011), esto es, sobre todo, comprender qué tan amplia y consensuada es la coalición reformista que propone las modificaciones de las reglas.

En efecto, se podría plantear que las reformas de sistemas electorales, y de la reelección, en particular, son especiales y siguen una lógica más distributiva de poder (o que forman parte de un paquete de reformas que responde a una crisis del sistema); particularmente, en los casos de reformas hacia reglas más permisivas (para los incumbentes), y siguen una lógica diferente[24]. Esto no implica que la referencia a los objetivos de la "alta política" (Pérez-Liñán, 2014), en

[22] Esto es particularmente pronunciado en casos donde se modifica solo la regla de reelección o, en términos más generales, un solo elemento del sistema (como se evidencia en los casos de Honduras y República Dominicana). En casos de conjuntos de reformas más amplios hay mayores probabilidades de que éstas respondan a un diagnóstico más amplio. No obstante, ni un paquete más grande de reformas implica que esas sean coherentes, consensuadas, interrelacionadas, bien pensadas y no contradictorias (como muestra el caso brasileño).

[23] En ese sentido, el papel del poder judicial es particularmente importante como muestra el caso hondureño y colombiano.

[24] Normalmente, los actores que ostentan el poder (esto es, lo que más se juegan) son los más proclives a cambios en las posiciones respecto del diseño del sistema electoral.

los casos donde se da, debería ser siempre interpretada como "racionalización" (Katz, 2005) de la situación, pero sí que esto efectivamente puede ocurrir y es necesario indagar más en el razonamiento discursivo de los principales actores.

Además, incluso los casos donde se modificó hacia reglas más restrictivas, la identificación de los objetivos cooperativos es más complicada y no siempre queda clara la relación entre estos objetivos y la reforma de la reelección. Más bien, parecería que el consenso (sobre el mal funcionamiento del sistema) es lo que da paso a la reforma en términos generales, como argumenta Shugart (2008). De hecho, los cambios aprobados en Brasil y Colombia se podrían deber más a un "reformismo" derivado de la necesidad de los políticos de mostrar algunos resultados y así justificar su presencia en el cargo (Casar y Marván, 2014). En términos más generales, se podría argumentar que precisamente el alto ritmo reformista de los sistemas electorales en los países latinoamericanos (Negretto, 2009a, 2010; Freidenberg y Došek, 2016a) es una evidencia de la ausencia de consenso sobre las reglas del juego.

Desde una visión más pesimista, Katz (2005) sugiere que las reformas electorales pueden ser realizadas en lugar de abordar los problemas políticos y sociales más profundos que provocan el malestar en la sociedad. Carlos Melo[25] subraya el mismo problema respecto del caso brasileño. De esta manera, se puede llegar a votar incluso reformas electorales con las que no se está de acuerdo o no se hubieran votado (según la lógica de "hay que hacer algo"), simplemente porque el costo frente a la opinión pública es demasiado alto, su rechazo podría ser aprovechado por sus opositores y esto se tornaría aún más importante si las encuestas sugieren que la ciudadanía está a favor de los cambios en cuestión y los niveles de aprobación del presidente son bajos. Por tanto, se precisa aparentar (instrumentalmente) reformista (Shugart, 2008; Renwick, 2011).

El caso brasileño se adecuaría bien a esta lógica, dada la cantidad de elementos que no fueron aprobados (Estadão, 2015b), los que mantienen el statu quo pero lo plasman en la constitución o el número de "cambios cosméticos" que ciertamente no solucionan los supuestos problemas. Varios especialistas locales han calificado las reformas aprobadas (salvo el fin de reelección, calificado, además, de negativo) como "perfumería" (Murillo de Aragão) u "oportunistas" (José Augusto Guilhon-Albuquerque)[26].

En términos más normativos, queda por investigar por qué algunos actores políticos no son capaces de anteponer los objetivos relacionados con el funcionamiento del sistema a las metas particulares, redistributivas, incluso en casos donde el sistema político vive una crisis de legitimidad/representación y promueven reformas que no cambian mucho el statu quo o, en algunas circunstancias, lo empeoran. Por tanto, es preciso indagar más por qué hay tanto "reformismo" y tan pocas reformas.

[25] Citado en Estadão (2015b).
[26] Ambos citados en Estadão (2015b).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrews, J.T. y Jackman, R.W. (2005). Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty. *Electoral Studies* 24(1),65-84.

Benoit, K. (2004). Models of Electoral System Change. *Electoral Studies* 23(3),363-389.

Blais, A. y Shugart, M.S. (2008). Conclusion. En: A. Blais (Ed.). T*o Keep or To Change First Past The Post?* New York: Oxford University Press.

Bowler, S.; Donovan, T. y Karp, J.A. (2006). Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology? *The Journal of Politics* 68(2),434-446.

Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16, 35-49.

Caracol Radio (2016). *Se mantiene la prohibición de reelección presidencial en Colombia*. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2016/05/12/judicial /1463011731_406522.html

Casar, M.A. y Marván, I. (Coords.). (2014). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México:* 1997-2012. México, D.F.: Taurus.

Corrales, J. (2016). Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984-2016. *Latin American Politics and Society* 58(2), 3-25.

Corrales, J. y Penfold, M. (2014). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Journal of Democracy* 25(4), 157-168.

Cox, G.W. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.

Criterio. (2015a). *Expresidente Zelaya considera que reelección es ilegal*. Recuperado de http://criterio.hn/expresidente-zelaya-considera-que-reeleccion-es-ilegal/

Criterio. (2015b). *Zelaya decidirá si volverá a buscar presidencia de Honduras*. Recuperado de http://criterio.hn/zelaya-decidira-si-volvera-a-buscar-presidencia-de-honduras/

De la Calle, H. (2008). Reforma electoral en Colombia. En: D. Zovatto y J.J. Orozco Henríquez (Coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional.

Diario Libre. (2015a). Alianza entre el PLD y el PRD redefine escenario en dos bloques al 2016. Recuperado de http://www.diariolibre.com/noticias/alianza-entre-el-pld-y-el-prd-redefine-escenario-en-dos-bloques-al-2016-GXDL1177661

Diario Libre. (2015b). *PRSC propone limitar reelección de alcaldes y legisladores.* Recuperado de http://www.diariolibre.com/noticias/prsc-propone-limitar-reeleccin-de-alcaldes-y-legisladores-KVDL1159131

Duarte, I. y Espinal, R. (2008). Reformas políticas en América Latina: República Dominicana. En: D. Zovatto y J.J. Orozco Henríquez (Coords.). *Reforma política y electoral en América*

Latina 1978-2007. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional.

El Espectador. (2011). *Presentan proyecto para acabar reelección presidencial*. Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/politica/presentan-proyecto-acabar-reeleccion-presidencial-articulo-285833

El Espectador. (2014). *Juan Manuel Santos, reelegido Presidente de la República*. Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/politica/juan-manuel-santos-reelegido-presidente-de-republica-articulo-498487

El Espectador. (2015). *Eliminar reelección presidencial sirve para que no haya 'hombres todopoderosos' en Colombia*. Recuperado de http://www.elespectador.com/noticias/politica/eliminar-reeleccion-presidencial-sirve-no-haya-hombres-articulo-564485

El Heraldo. (2014). *Partidos de oposición de Honduras se manifiestan contra la reelección*. Recuperado de http://www.elheraldo.hn/pais/779154-364/partidos-de-oposici%C3%B3n-de-honduras-se-manifiestan-contra-la-reelecci%C3%B3n

El Nuevo Diario. (2015). *Honduras se pasa al bando mayoritario de los países reeleccionistas*. Recuperado de http://www.elnuevodiario.com.do/app/ article.aspx?id=422822

El País. (2014). *Reforma política: o que pode mudar no Brasil e o que está em jogo*. Recuperado de http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/29/politica/ 1414620232_923180.html

El País. (2015a). *Honduras modifica su Constitución para permitir la reelección*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/24/actualidad/1429839601_867027.html

El País. (2015b). *El Congreso de Colombia elimina la reelección presidencial*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/04/actualidad/1433391024_377951.html

Emol. (2015). *Colombia: Aprobación a la gestión del presidente Santos cayó al 29%*. Recuperado de http://www.emol.com/noticias/internacional/2015 /04/30/714880/colombia-aprobacion-a-gestion-de-santos-cayo-del-43--al-29--segun-encuesta.html

EFE. (2016). *El presidente hondureño es inscrito para que pueda buscar la reelección en 2017*. Recuperado de http://www.efe.com/efe/america/politica/el-presidente-hondureno-es-inscrito-para-que-pueda-buscar-la-reeleccion-en-2017/20000035-3125214

Estadão. (2015a). *Texto-base da reforma política é aprovado em 2.° turno na Câmara*. Recuperado dehttp://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-aprova-texto-base-da-reforma-politica-em-2o-urno,1721178

Estadão. (2015b). *Reforma Política*. Recuperado de http://infograficos.estadao.com.br/public/politica/reforma-politica

Folha de São Paulo. (2015a). *Câmara aprova emenda à Constituição que acaba com reeleição no Executivo*. Recuperado de http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1634682-camara-aprova-emenda-a-constituicao-para-acabar-com-a-reeleicao-no-executivo.shtml

Folha de São Paulo. (2015b). *Depois da Câmara, Senado deve aprovar fim da reeleição*. Recuperado de http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/ 1634897-depois-da-camara-senado-deve-aprovar-fim-da-reeleicao.shtml

Folha de São Paulo. (2015c). *Líder do governo diz que fim da reeleição foi aprovado sem debate*. Recuperado de http://www1.folha.uol.com.br/poder /2015/05/1634837-lider-do-governo-diz-que-fim-da-reeleicao-foi-aprovado-sem-debate.shtml

Folha de São Paulo. (2015d). *Extinção da reeleição 'organiza a fila' para 2018, dizem tucanos*. Recuperado de http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1635244-extincao-da-reeleicao-organiza-a-fila-para-2018-dizem-tucanos.shtml

Folha de São Paulo. (2015e). *Consequências de reforma aprovada na Câmara são pequenas*. Recuperado de http://www1.folha.uol.com.br/poder/ 2015/05/1635972-consequencias-de-reforma-aprovada-na-camara-sao-pequenas.shtml

Freidenberg, F. y Došek, T. (2016a). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En: K. Casas-Zamora; M. Vidaurri; B. Muñoz Pogossian y R. Chanto (Eds.). *Tendencias en las reformas políticas en América Latina*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Freidenberg, F. y Došek, T. (2016b). Las reformas electorales en América Latina: Nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos. En: F. Tuesta Soldevilla, Fernando (Ed.). *Partidos políticos y elecciones*. Representación política en América Latina. Lima: PNUD, JNE, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y PUCP.

Gallagher, M. y Mitchell, P. (Eds.). (2005). *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.

Globo. (2015). *Aécio tem 35%, Lula, 25%, e Marina, 18%, diz pesquisa Datafolha*. Recuperado de http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/aecio-tem-35-lula-25-e-marina-18-diz-pesquisa-datafolha.html

Gramacho, W. (2015). Reforma para quem. *Em Debate* 7(3), 47-52.

Helmke, G. (2010). The Origins of Institutional Crises in Latin America. *American Journal of Political Science* 54(3), 737-750.

Infolatam. (2015a). *Fernández ve 'inaceptable' reforma Constitución; condiciona apoyo a referendo*. Recuperado de http://www.infolatam.com/2015/05/26/fernandez-ve-inaceptable-reforma-constitucion-condiciona-apoyo-a-referendo/

Infolatam. (2015b). *Aprueban en R. Dominicana proyecto para reintroducir reelección por 2 periodos*. Recuperado de http://www.infolatam.com/2015/06/02/aprueban-en-r-dominicana-proyecto-para-reintroducir-reeleccion-por-2-periodos/

Jacobs, K. y Leyenaar, M. (2011). A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform. *West European Politics* 34(3), 495-513.

Katz, Richard S. (2005). Why are there so many (or so few) electoral reforms? En: M. Gallagher y P. Mitchell (Eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Kramer, D. (2015). *Tudo pelo pessoal*. Recuperado de http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tudo-pelo-pessoal,1697506

La Nación. (2015). *Avanza en Brasil una reforma para prohibir la reelección*. Recuperado de http://www.lanacion.com.ar/1796872-avanza-en-brasil-una-reforma-para-prohibir-la-reeleccion

La Prensa. (2015a). *República Dominicana establece reelección presidencial inmediata*. Recuperado de http://www.prensa.com/mundo/Republica-Dominicana-reeleccion-presidencial-inmediata_0_4230327124.html

La Prensa. (2015b). *División liberal por la reelección presidencial*. Recuperado de http://www.laprensa.hn/honduras/836872-410/divisi%C3%B3n-liberal-por-la-reelecci%C3%B3n-presidencial

Levitsky, S. y Murillo, M.V. (2013). Building Institutions on Weak Foundations. *Journal of Democracy* 24(2), 93-107.

Leyenaar, M. y Hazan, R.Y. (2011). Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics* 34(3), 437-455.

Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). Ruptura y continuidad: la caída de «Mel» Zelaya en perspectiva comparada. *América Latina Hoy* (55), 173-197.

Marenco, A. (2006). Path-Dependency, instituciones políticas y reformas electorales en América Latina. *Revista de Ciencia Política* 26(2), 53-75.

Martínez Barahona, E. y Brenes Barahona, A. (2012). Cortes supremas y candidaturas presidenciales en Centroamérica. *Revista de Estudios Políticos* (158), 165-206.

Mittal, S. y Weingast, B.R. (2013). Self-Enforcing Constitutions: With an Application to Democratic Stability in America's First Century. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 29(2), 278-302.

Negretto, G. (2009a). Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español* 1(1), 38-54.

Negretto, G. (2009b). La reforma electoral en América Latina: Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas. A. Fontaine; C. Larroulet; J. Navarrete e I. Walker (Eds.). *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.

Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso. *Desarrollo Económico* 50(198), 197-221.

Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Núñez, A. (28 mayo, 2015). *En PLD acuerdan 'poner fin' a crisis; Leonel acepta la reelección sin referéndum*. Recuperado de http://almomento.net/pld-anuncia-acuerdo-pone-fin-a-crisis-por-lucha-danilo-leonel-cada-uno-tendra-comando-campana/103743

Núñez, R. (2015). *Las nuevas tendencias reelecionistas en América latina*. Recuperado de http://www.infolatam.com/2015/06/09/las-nuevas-tendencias-reelecionistas-en-america-latina/

Penfold, M.; Corrales, J. y Hernández, G. (2014). El sistema de partidos de Honduras tras la crisis política de 2009. ¿El fin del bipartidismo? *Revista de Ciencia Política* 34(3), 537-559.

Pérez-Liñán, A. (2014). Tuercas y tornillos en la fábrica de constituciones. Un debate en torno a Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America de Gabriel Negretto. *Política y gobierno* XXI(2), 490-494.

Rahat, G. (2004). The Study of the Politics of Electoral Reform in the 1990s: Theoretical and Methodological Lessons. *Comparative Politics* 36(4), 461-479.

Rahat, G. (2011). The Politics of Electoral Reform: The State of Research. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 21(4), 523-543.

Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Renwick, A. (2011). Electoral Reform in Europe since 1945. *West European Politics* 34(3), 456-477.

Reynolds, A.; Reilly, B. y Ellis, A. (Eds.). (2006). *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA*. México, D.F.: IDEA Internacional, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Scherlis, G. (2014). La teoría de la reforma electoral: una discusión sobre la literatura reciente a partir de *Making Constitutions* de Gabriel Negretto. *Revista SAAP* 8(1), 301-311.

Semana. (2011). Unidad Nacional hundiría proyecto contra la reelección, dice el Polo. Recuperado de http://www.semana.com/politica/articulo/unidad-nacional-hundiria-proyecto-contra-reeleccion-dice-polo/247404-3

Semana. (2015a). El fin de la reelección presidencial. Recuperado de http://www.semana.com/nacion/articulo/congreso-elimina-definitivamente-reeleccion-de-la-constitucion/430119-3

Semana. (2015b). Las piruetas de 10 años de reelección. Recuperado de http://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-al-equilibrio-de-poderes-10-anos-de-reeleccion/430135-3

Semana. (s.f.). Equilibrio de poderes: Así cambiará el Estado. Recuperado de http://www.semana.com/seccion/contenidos-editoriales/equilibrio-de-poderes-asi-cambiara-el-estado/297-1

Shugart, M.S. (2008). Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems. En: A. Blais (Ed.). To Keep or To Change First Past The Post?. New York: Oxford University Press.

Treminio Sánchez, I. (2015a). Llegaron para quedarse… Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina. Revista de Ciencia Política 35(3), 537-558.

Treminio Sánchez, I. (2015b). Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central. Tres intentos de reforma y un golpe de Estado. Política y gobierno 22(1), 147-173.

Zovatto, D. (2015). ¿Esclavos del pueblo o de las instituciones? Recuperado de http://www.idea.int/es/news-media/news/es/%C2%BFesclavos-del-pueblo-o-de-las-instituciones

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

Partidos políticos locales: ¿Legitimadores o perdedores de la democracia?

Gonzalo Calvo Bonilla[1]
Óscar Gutiérrez Fernández[2]
Miriam Pérez Meneses[3]
Ronald Sáenz Leandro[4]
Karol Valverde Sánchez[5]
Joselyn Vargas Mayorga[6]

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de abril de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de noviembre de 2017.

Resumen: A propósito de las elecciones municipales de 2016, este estudio considera que si bien algunos partidos políticos locales demuestran grandes fortalezas, lo cierto del caso es que son más los partidos de esta índole que afrontan restricciones para enfrentar la competencia local con las reglas imperantes. A partir de encuestas telefónicas a los candidatos de partidos locales y de entrevistas a profundidad a quienes tuvieron peores resultados en la contienda, se logran dilucidar los retos principales que afrontan los candidatos de partidos locales a la hora de competir en las elecciones subnacionales.

Palabras clave: Elecciones municipales / Elecciones locales / Partido políticos provinciales / partidos políticos cantonales / Igualdad de oportunidades / Campaña política.

Abstract: In relation to the 2016 Municipal elections, this article points out that even though some political parties show big strengths, the truth is that there are more such parties facing constraints to deal with local competition under the current regulations. Based on telephone surveys made to local party candidates and based on in-depth interviews made to candidates that ranked the lowest in the electoral battle, it is possible to determine the biggest challenges that the candidates of the local parties face when competing in the sub-national elections.

Key Words: Municipal elections / Local elections / Provincial political parties / District political parties / Equality of opportunities / Political campaign.

[1] Costarricense, politólogo, correo electrónico: goncabo18@gmail.com. Ejercicio libre de la profesión.
[2] Costarricense, politólogo, correo electrónico: osgufer@gmail.com. Ejercicio libre de la profesión.
[3] Costarricense, politóloga, correo electrónico: perezmenesesmiriam@gmail.com. Ejercicio libre de la profesión.
[4] Costarricense, politólogo, correo electrónico: ranold.18@gmail.com. Estudiante de la maestría en Literatura Latinoamericana.
[5] Costarricense, politóloga, correo electrónico: karolvalverde735@gmail.com. Ejercicio libre de la profesión.
[6] Costarricense, politóloga, correo electrónico: josvargasmayorga@gmail.com. Ejercicio libre de la profesión.

1. INTRODUCCIÓN

> "Me parece que uno de los problemas fundamentales que tiene este país es la indiferencia y la apatía de la gente hacia la política. (…) ¡No es posible, ya estamos cansados, estamos hartos de los mismos que nos han gobernado tantos años!".
>
> Orlando Ramírez Rojas, candidato del Partido Demócrata, 2016

Primeramente, se hace necesario indicar que este artículo se deriva del trabajo final de graduación para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas, denominado "Lo electoral/Municipal: Modelo para armar. Un estudio multidimensional de las Elecciones Municipales en Costa Rica, 2016", su objetivo es divulgar los principales resultados de la investigación.

Aclarado lo anterior, comenzamos por indicar que el proceso electoral municipal de 2016 tuvo una serie de particularidades que lo destacan de los anteriores, una de estas es el incremento notorio en la participación de partidos locales en la contienda electoral: de hecho, 47 de los 59 partidos que participaron son de naturaleza provincial o cantonal como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

Cantidad de partidos políticos locales en elecciones municipales 2002, 2006, 2010 y 2016, según provincia

Provincia	2002		2006		2010		2016	
	C	*P*	*C*	*P*	*C*	*P*	*C*	*P*
San José	9	0	12	0	9	0	19	0
Alajuela	0	2	3	1	8	0	6	0
Cartago	1	1	1	3	1	3	4	2
Heredia	3	0	2	0	5	1	4	0
Guanacaste	1	1	0	1	2	0	0	0
Puntarenas	3	0	3	0	5	0	6	1
Limón	2	0	1	0	2	1	4	1
Total	**19**	**4**	**22**	**5**	**32**	**5**	**43**	**4**

Nota: Las letras C y P corresponden a cantonal y provincial, respectivamente. Elaboración con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones, 2016.

El sociólogo Randall Blanco plantea que el origen y desarrollo histórico de los partidos políticos cantonales "es eminentemente urbano, con una clara circunscripción en el Gran Área Metropolitana, y en las últimas dos décadas del siglo XX, esencialmente josefino" (2002, p.166). El equipo investigador considera que esta característica es válida también para los partidos políticos provinciales, ya que de hecho en las elecciones municipales de 2016, San José fue la

provincia en la que se inscribió la mayor cantidad de partidos locales –casi el doble que en el año 2010–; además, hubo un aumento en la participación de partidos locales en todas las provincias, con excepción de Guanacaste, que si bien nunca ha tenido una frecuente participación de partidos políticos locales, esta fue la primera vez, desde el 2002, en que la participación de partidos locales fue nula como se muestra en la figura 1.

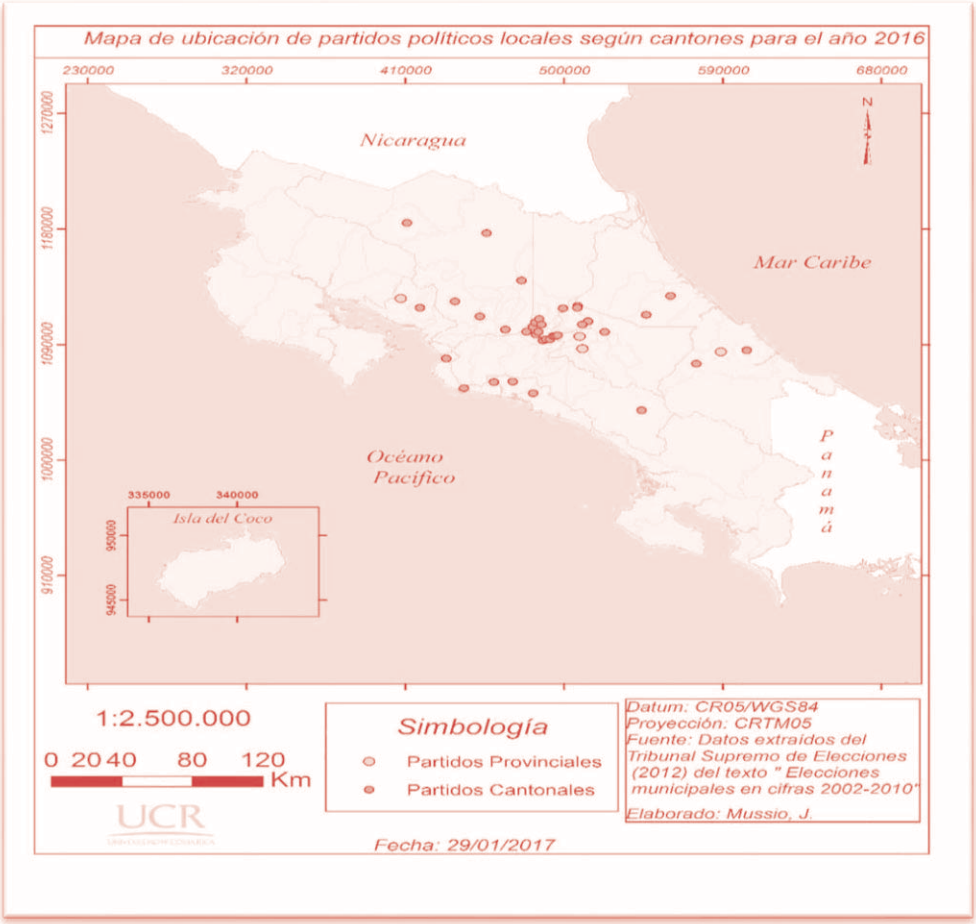


Figura 1. Mapa de ubicación de los partidos políticos locales, según cantones para el año 2016, realizado por Mussio, J. (2017) para el trabajo final de graduación.

Por otro lado, del total de partidos cantonales que participaron en el proceso electoral de 2016, sólo el 11% han participado anteriormente en elecciones municipales y únicamente 5 de los 59 que participaron alcanzaron los votos necesarios para ganar la Alcaldía.

Tabla 2

Partidos Cantonales con triunfo en las elecciones de las Alcaldías durante el período 2002-2016, Costa Rica

2002	
Auténtico Paraiseño	
Curridabat Siglo XXI	13.79%[7]
Guanacaste Independiente	
Independiente Obrero	
2006	
Acción Cantonal Siquirres Independiente	
Curridabat Siglo XXI	8.33%[8]
Organización Laborista de Quepos	
2010	
Curridabat Siglo XXI	4.54%[9]
Yunta Progresista Escazuceña	
2016	
Alianza por San José	
Yunta Progresista Escazuceña	
Curridabat Siglo XXI	8.47%[10]
Auténtico Limonense	
Coalición Gente Montes de Oca	

Nota: Elaboración con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones, 2016.

Se puede observar que desde el año 2002 –en relación con el total de partidos políticos inscritos–, y aunque en la última elección se eleva con respecto al año 2010, hubo otras dos elecciones locales en las que los partidos políticos tuvieron proporcionalmente muy baja representación.

[7] Cálculo con base en los 29 partidos políticos que participaron en las elecciones de 2002, según datos del Atlas Cantonal del TSE y la UCR.
[8] Cálculo con base en los 36 partidos políticos que participaron en las elecciones de 2006, según datos del Atlas Cantonal del TSE y la UCR.
[9] Cálculo con base en los 44 partidos políticos que participaron en las elecciones de 2010, según datos del Atlas Cantonal del TSE y la UCR.
[10] Cálculo con base en los 59 partidos políticos que participaron en las elecciones de 2016, según datos del TSE.

2. CRITERIOS PREVIOS A LAS ELECCIONES

Habida cuenta de la gran cantidad de partidos locales que se inscriben cada período en las elecciones municipales, y siendo pocos los que tienen éxito, el equipo investigador se interesó por comprender las características de estos partidos, las oportunidades y los retos que, según sus candidatos, enfrentan. También, los investigadores se interesaron por abordar un grupo de candidatos a la alcaldía que, de acuerdo con el estudio, obtuvieron los peores porcentajes de respaldo electoral en sus cantones respectivos.

Para lograr este objetivo, se incluye una serie de preguntas específicas dirigidas a los candidatos de partidos locales en el instrumento que se aplicó, previo a las elecciones municipales, al 90,24% de los candidatos a las alcaldías. De la totalidad de candidatos inscritos mediante un partido local, el estudio abordó al 85,71%.

3. PERCEPCIÓN SOBRE RETOS Y OPORTUNIDADES PREVIAS A LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2016

En aras de conocer las percepciones de los candidatos sobre los desafíos que se derivaron de la naturaleza local de sus partidos, se les preguntó si afrontaban mayores retos en cuanto al **financiamiento, la propaganda y el apoyo ciudadano,** en relación con los partidos nacionales:

a. 9 de cada 10 candidatos afirman que afrontan mayores **desafíos económicos** que los partidos nacionales.

b. 8 de cada 10 consideran que tienen más **desafíos para producir propaganda** que los partidos nacionales.

c. Sólo 3 de cada 10 consideran que tienen más desafíos que los partidos nacionales a la hora de conseguir **apoyo de los ciudadanos** (véase figura 2).

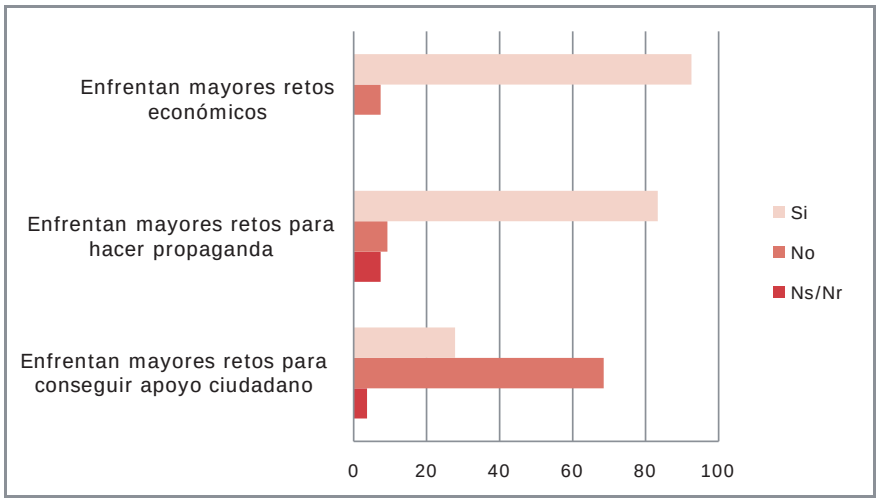


Figura 2. Percepción de los candidatos de los partidos locales sobre los retos que afrontan en comparación con los partidos políticos nacionales. Elecciones Municipales 2016 -en porcentaje–. Vargas, J. Valverde, K. Sáenz, R. Pérez, M. Gutiérrez, O & Calvo, G. (2016).

Queda claro que los desafíos en materia económica son los que más aquejan a los candidatos de los partidos locales, ya que incluso les repercute en las posibilidades de hacer propaganda y dar a conocer su partido. Sin embargo, es curioso que pese a que afrontan grandes desafíos para hacer propaganda, la mayoría de los candidatos no considera que se encuentra en desventaja con respecto a los partidos nacionales para conseguir apoyo ciudadano. Claro está, es una percepción en la propia campaña, quizás con poca claridad del resultado por darse.

En este sentido, se les preguntó a los candidatos si consideraban que la naturaleza local de su partido les daba ventajas sobre los partidos nacionales, a lo que casi 9 de cada 10 contestaron que sí (véase figura 3).

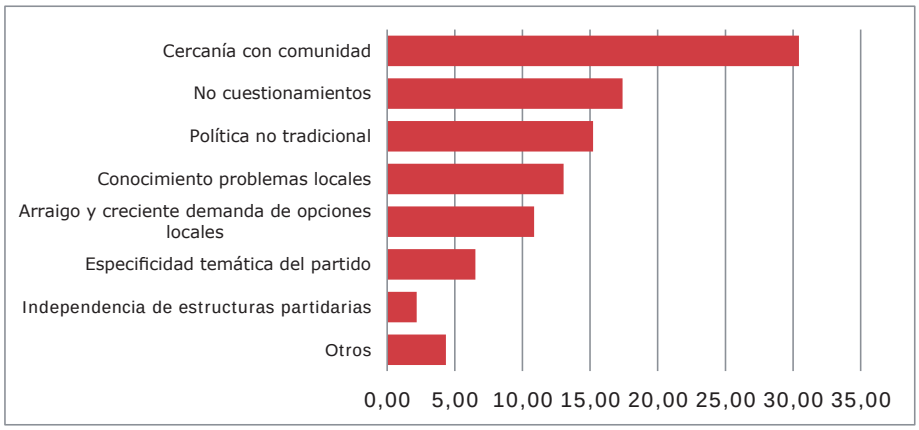


Figura 3. Percepción de los candidatos de los partidos locales sobre las ventajas que poseen en comparación con los partidos políticos nacionales -en porcentaje–. Vargas, J. Valverde, K. Sáenz, R. Pérez, M. Gutiérrez, O & Calvo, G. (2016).

Estas ventajas se concentraron principalmente en aspectos relacionados con lo que creen es la **cercanía del partido local con la comunidad y la ausencia de cuestionamientos** en estos partidos; por ejemplo, la ausencia de acusaciones de actos de corrupción.

Como la competencia se da entre partidos de un mismo cantón, se les preguntó a los candidatos sus percepciones sobre **su capacidad de recursos o financiamiento** frente a los otros partidos políticos contendientes de su cantón, independientemente de su naturaleza. Casi el 75% respondió que se encontraban en algún tipo de desventaja frente a los demás partidos políticos del cantón, como se muestra en la figura 4.

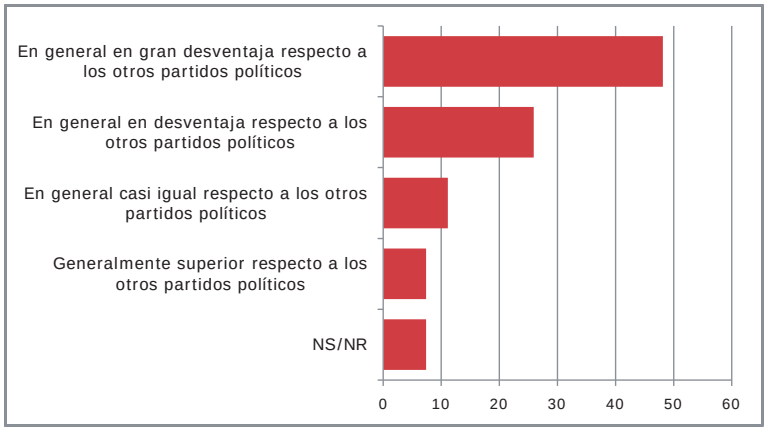


Figura 4. Percepción de los candidatos de los partidos locales sobre su capacidad de recursos o financiamiento con respecto a los otros partidos políticos de su cantón. Elecciones Municipales 2016, Costa Rica -en porcentaje–. Vargas, J. Valverde, K. Sáenz, R. Pérez, M. Gutiérrez, O & Calvo, G. (2016).

4. PERCEPCIÓN SOBRE EVENTUALES FUTURAS CANDIDATURAS EN PARTIDOS LOCALES

Por último, se les preguntó a los candidatos si volverían a postular su nombre a la alcaldía desde un partido político local, esto bajo el supuesto de que no triunfasen en las elecciones municipales de 2016, a lo que el 46% respondió que sí. A todos estos –de quienes sí se volverían a postular– se les preguntó las razones, 3 de cada 10 mencionó criterios relacionados con la **necesidad de un cambio en la política.**

Por otro lado, quienes respondieron que **No**, mencionaron el **agotamiento** y la **necesidad de un cambio generacional** como razones principales para no volver a participar con una candidatura.

Tabla 3

Percepción de los candidatos de los partidos locales sobre posibles futuras candidaturas desde partidos locales, en caso de perder, y sus razones. Elecciones Municipales 2016, Costa Rica –en porcentaje–

De quienes afirman que sí volverían a ser candidatos por un partido político local		De quienes afirman que no volverían a ser candidatos por un partido político local	
Necesidad de un cambio en la política	28	Agotamiento, desgaste	33
Proyecto a largo plazo	20	Cambio generacional	24
Compromiso con el cantón	16	Lucha en otros espacios	14
Por convicción	12	Recursos económicos	5
Otros	24	Participación única	5
		Otros	19

Nota: Vargas, J. Valverde, K. Sáenz, R. Pérez, M. Gutiérrez, O & Calvo, G. (2016).

5. LOS PARTIDOS LOCALES CON PEORES RESULTADOS

Finalizado el proceso electoral, el equipo investigador consideró oportuno un análisis a profundidad de las percepciones de quienes tuvieron los menores porcentajes de votación en dichas elecciones, con el objetivo de comprender las razones que llevaron a estos partidos a los últimos lugares en obtención de votos. Por tanto, se aplicó un cuestionario semiestructurado a 21 de los candidatos que obtuvieron menor porcentaje de votos en proporción a los votos emitidos en sus respectivos cantones[11] (tabla 4).

[11] El 16% de los candidatos de partidos locales está en el quintil con menor porcentaje de votos, y casi 5 de cada 10 se encuentra entre el 50% de quienes obtuvieron menor porcentaje de votos en proporción a los votos emitidos en sus respectivos cantones.

Tabla 4

Partidos políticos no nacionales con los porcentajes más bajos de apoyo popular. Elecciones Municipales 2016, Costa Rica[12]

Partido político	Cantón	Naturaleza	Porcentaje
Fuerzas Unidas por el Cambio	San José	Cantonal	0.85
Partido Verde	Cartago	Provincial	1.28
Alianza Sancarleña	San Carlos	Cantonal	1.63
Partido Demócrata	Vázquez de Coronado	Cantonal	1.82
Alianza Cristiana Santaneña	Santa Ana	Cantonal	2.59
Progreso Comunal Desamparadeño	Desamparados	Cantonal	2.62
Viva Puntarenas	Coto Brus	Provincial	2.75
Autónomo Oromontano	Montes de Oro	Cantonal	2.84
Fuerza Democrática Desamparadeña	Desamparados	Cantonal	2.92
Recuperando Valores	Siquirres	Provincial	3.24
Viva Puntarenas	Quepos	Provincial	3.29
Alianza Demócrata Cristiana	Paraíso	Provincial	5,27
Garabito Ecológico	Garabito	Cantonal	5,49
Viva Puntarenas	Puntarenas	Provincial	6,12
Renovación Cartago	Cartago	Cantonal	6,96
Liga Ramonense	San Ramón	Cantonal	7,41
Renovemos Alajuela	Alajuela	Cantonal	9,40
Alianza Demócrata Cristiana	La Unión	Provincial	9,41
Viva Puntarenas	Osa	Provincial	10,45
Del Sol	Santa Ana	Cantonal	13,53
Avance Montes De Oca	Montes de Oca	Cantonal	14,93

Nota: Vargas, J. Valverde, K. Sáenz, R. Pérez, M. Gutiérrez, O & Calvo, G. (2016).

[12] Estos 21 candidatos forman parte del grupo de los 27 con peores resultados. No obstante, hubo 6 que no pudieron ser contactados por el equipo investigador.

6. MEDIOS PARA DAR A CONOCER SUS PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS

El TSE otorga a los partidos políticos un tiempo para que den a conocer su ideología y sus propuestas, con el propósito de generar un voto informado. El equipo de investigadores quiso conocer los medios por los que los partidos políticos locales daban a conocer sus propuestas. En este sentido y de acuerdo con los datos recopilados, el principal medio por el que los candidatos y los partidos políticos informan a los ciudadanos sobre sus propuestas es la red social **Facebook**[13], siendo que la totalidad de las personas entrevistadas la utilizó como plataforma mediática, ya sea a nombre del candidato (9) o a nombre del partido político (12). Le siguen la **entrega de volantes en la calle, las reuniones de discusión política, los encuentros ciudadanos** y la **colocación de vallas;** todas estas acciones fueron realizadas por 20 de los 21 candidatos entrevistados.

Por otro lado, los medios menos utilizados para dar a conocer sus propuestas fueron las **pautas en radio o televisión, las plazas públicas** y **Twitter**[14]; las anteriores utilizadas por sólo 5 de los candidatos. En este aspecto la mayoría de los candidatos aludían a la falta de presupuesto para dar a conocer su partido; de hecho, el candidato del Partido Recuperando Valores del cantón de Siquirres en Limón afirma que:

> Es muy difícil, porque no le dan presupuesto a los partidos políticos emergentes, falta plata, no hay mecanismos para obtención de recursos, y además las donaciones ya las tenían los otros partidos. Los partidos pequeños teníamos menos plata y menos militantes que ayudaran en todo el proceso (Vargas, Y., comunicación personal, 30 de setiembre, 2016).

Otra de las explicaciones para no utilizar múltiples medios, en particular la pauta en radio o televisión, es lo característico de cada cantón, que hace que se recurra a medios más focalizados que puedan llegar al mayor número de munícipes. Al respecto, el candidato del Partido Fuerzas Unidas para el Cambio del cantón de San José, y quien obtuvo el menor porcentaje de apoyo popular, afirma que

> Pautar en esos medios (radio o televisión), nos iba a llevar el mensaje talvez fuera del cantón central y nosotros estamos totalmente enfocados en el cantón. Entonces, creemos que invertir un dinero de esa manera, no era lo más provechoso posible. (Castillo, F., comunicación personal, 28 de setiembre, 2016)

Lo anterior puede explicar la razón por la cual todos los candidatos afirmaron haber utilizado las vallas para dar a conocer su partido: estos medios suelen tener gran visibilidad y transmiten ideas o mensajes concretos sobre los candidatos.

---

[13] *Facebook* es una red social creada en el año 2004 por Mark Zuckerberg en la Universidad de Harvard. Originalmente su uso estaba dirigido a personas involucradas en actividades académicas. Sin embargo, en el año 2006 se les permite a los usuarios sin intereses académicos registrarse en esta red social. De acuerdo con Adam Joinson, los principales usos de esta red social son "la comunicación, la construcción de capital social, vigilancia y el surf de redes sociales". (2008, p. 1035)

[14] Twitter es un servicio de microblogging creado por Jack Dorsey en el año 2006. "Le permite a los usuarios escribir tweets de no más de 140 caracteres sobre cualquier tema; y limitar y seguir los tweets de otras personas". (Kwak, H., Lee, C., Park, H. y Moon, S. 2010, p. 26)

7. RAZONES DE POSTULACIÓN Y PERSPECTIVAS SOBRE EL FUTURO POLÍTICO

Fue de interés de los investigadores conocer a fondo las motivaciones de los candidatos para postularse mediante un partido político local, es por esto que se les preguntó sobre las 3 razones que los llevaron a participar en un partido de esa naturaleza. La mayoría de los criterios emitidos estaban relacionados con el **interés por el cantón** mencionado por 15 de los candidatos y el **conocimiento de las necesidades locales**, referido por 14 candidatos; seguido por **la importancia de la participación en los espacios locales**. Al respecto, el candidato del Partido Demócrata en Vásquez de Coronado, que dicho sea de paso esta agrupación se ubica dentro de las de menor apoyo popular, menciona que:

> Soy de los ciudadanos que me he quejado mucho, no me ha gustado la manera de manejar la política de este país: hay ineficiencia, incapacidad y corrupción de los políticos. Entonces yo me dije, con un grupo de personas, bueno, todo mundo pasamos quejándonos, pero nos cruzamos de brazos, entonces hagamos algo: tomemos una bandera de gente que no le gusta el estado de las cosas y retémoslos a que hagamos algo. Otra razón es que yo no tenía ningún interés propiamente de beneficiarme en nada, porque tengo mi profesión y una buena situación económica, no tenía ningún interés personal; el interés es porque yo vivo en el cantón: las cosas buenas que se hagan me benefician, y las malas me perjudican. (Ramírez, O., comunicación personal, 3 de octubre, 2016)

Además de las razones que motivaron a los candidatos a postularse, es de interés conocer las percepciones de los candidatos sobre futuras postulaciones desde partidos locales. Al respecto, los criterios relacionados con la **necesidad de la política local**, mencionada por 7 de los candidatos, y la **continuidad del partido político**, citada por 6 de los candidatos; son los más referidos por las 14 personas que manifestaron su interés de continuar en la vida política.

8. PERCEPCIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pese a cierta reducción en el tiempo, Costa Rica se ha caracterizado por altos niveles de abstencionismo. Tomando en cuenta lo anterior, se les preguntó a los candidatos cómo perciben el interés de los ciudadanos en las elecciones municipales. Ante esto, 14 de los candidatos mencionó que el interés de los ciudadanos fue de **poco o nada**, únicamente 2 personas dijeron que **mucho** y 2 personas indicaron que **algo**. Al respecto, resulta muy interesante la percepción del candidato del Partido Demócrata de Vásquez de Coronado:

> Me parece que uno de los problemas fundamentales que tiene este país es la indiferencia y la apatía de la gente hacia la política. Eso del "no me importa", "no me comprometo", "nada va a cambiar". Porque los números hablan, hubo como un 65% de abstencionismo, lo que quiere decir que sólo como la tercera parte de la población va a votar. Los partidos grandes ya tienen esos votos, entonces sí el 75% de la gente no vota ¿Quiénes quedan? ¡Los mismos! Para cambiar las cosas es

> necesario que la masa de votantes reaccione (que fue lo que yo esperé). Yo esperé que la gente dijera "¡No es posible, ya estamos cansados, estamos hartos de los mismos que nos han gobernado tantos años!". La única manera de que pare eso, es que la gente se involucre. (Ramírez, O., comunicación personal, 3 de octubre, 2016)

Ya informados sobre los resultados que obtuvieron en las elecciones, se les preguntó a los candidatos sobre la razón fundamental de por qué el partido contó con la cantidad de apoyo electoral obtenido. Los candidatos mencionaron aspectos relacionados con la **inexperiencia en procesos electorales previos, el desinterés de las personas en las elecciones y la desigualdad en la competencia electoral:**

> Creo que el resultado se debe a que despertamos fe en la gente. Yo le aposté a que la gente iba a creer en nosotros y así fue: porque hace poco Fernando Castillo era alguien completamente desconocido para un montón de gente que hasta el día de hoy ha creído en nosotros. Esta experiencia nos sirve para dentro de 4 años poder enfrentarnos a don Johnny. (Castillo, F., comunicación personal, 28 de setiembre, 2016)

El comentario del señor Castillo deja entrever la percepción positiva del resultado, pese a que fue quien obtuvo menor porcentaje de votos en su cantón, ya que Castillo afirma que su rival a vencer es el actual alcalde[15] Johnny Araya, quien también era candidato por un partido cantonal, y que había estado a la cabeza de la municipalidad de San José desde 1998 hasta junio de 2013 (fecha en la que renuncia a su cargo para afrontar la campaña electoral presidencial en 2014 por el Partido Liberación Nacional).

9. ACCESO A FINANCIAMIENTO

De acuerdo con el magistrado suplente Diego Brenes: "El TSE y misiones técnicas de observación electoral (…) insisten en la inequidad y desigualdad de la contienda como el principal reto del proceso electoral costarricense" (2015, p. 24). Tomando en cuenta lo mencionado por Brenes y los resultados obtenidos por la mayoría de los partidos locales, se decidió incluir una serie de preguntas relacionadas con el acceso al financiamiento para llevar a cabo una campaña electoral. En primera instancia, se les preguntó a los candidatos sobre el acceso a los medios para la propaganda y signos externos en comparación con los otros partidos de su cantón como se presenta en la tabla 5.

[15] El Sr. Fernando Castillo hace referencia al gane de las elecciones municipales 2016 por el candidato Johnny Araya, que le permiten fungir como Alcalde en el cantón de San José desde mayo de 2016, hasta mayo de 2020.

Tabla 5

Criterio de los candidatos de los partidos políticos locales sobre el acceso a recursos para la campaña electoral, en comparación con otros partidos políticos del cantón respectivo. Elecciones Municipales 2016

	Superior	Casi Igual	En desventaja	Gran desventaja
Financiamiento	0	2	7	12
Signos externos	0	5	8	8
Transporte para votantes	0	1	7	13
Pautas en medios de comunicación	0	1	8	12

Nota: Vargas, J. Valverde, K. Sáenz, R. Pérez, M. Gutiérrez, O & Calvo, G. (2016).

La mayoría de los candidatos consideran que se encuentran en **desventaja o gran desventaja** en todos los aspectos relacionados con la propaganda; además, ninguno de los candidatos consideró que sus recursos y capacidades eran superiores a los de los otros partidos políticos de su cantón.

En general, los partidos políticos locales enfrentan serias restricciones de financiamiento, por lo que se le consulta a este grupo de excandidatos cuáles son las actividades en las que deciden invertir. Al respecto, casi la totalidad de los entrevistados mencionó que había destinado gastos en **publicidad y propaganda** y en la **alimentación** de las personas que colaboran con el partido el día de las elecciones.

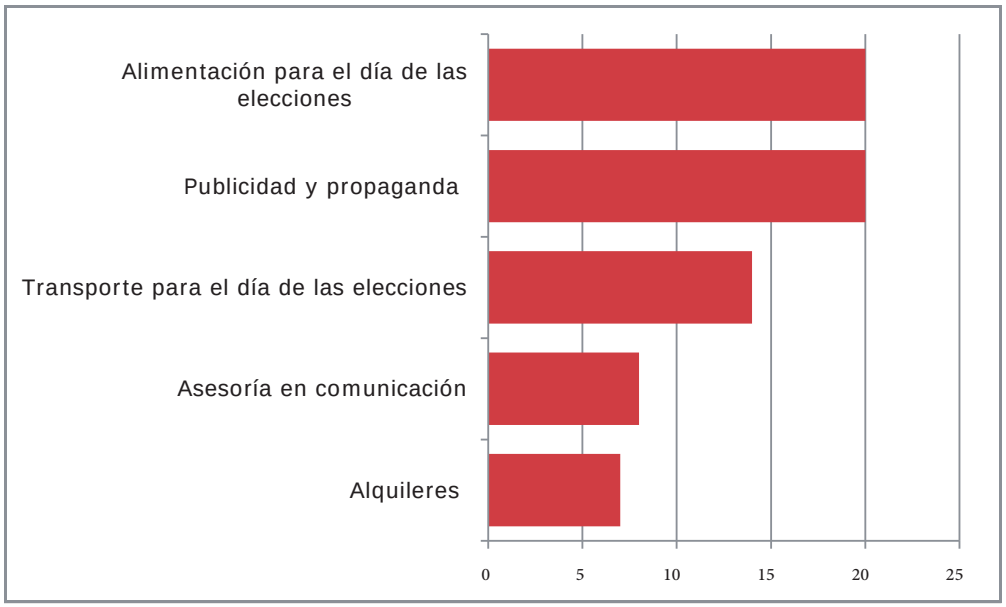


Figura 5. Rubros financiados por los partidos locales durante la Campaña Electoral. Elecciones Municipales 2016, Costa Rica. Vargas, J. Valverde, K. Sáenz, R. Pérez, M. Gutiérrez, O & Calvo, G. (2016).

Conociendo las dificultades que tienen los candidatos para acceder a recursos y las actividades a los que las destinaron, es interesante conocer si los candidatos solicitaron subvención al TSE o a algún ente de carácter financiero y si habían incurrido en algún otro esfuerzo para suplir los gastos propios de la campaña, como se presenta en la figura 6.

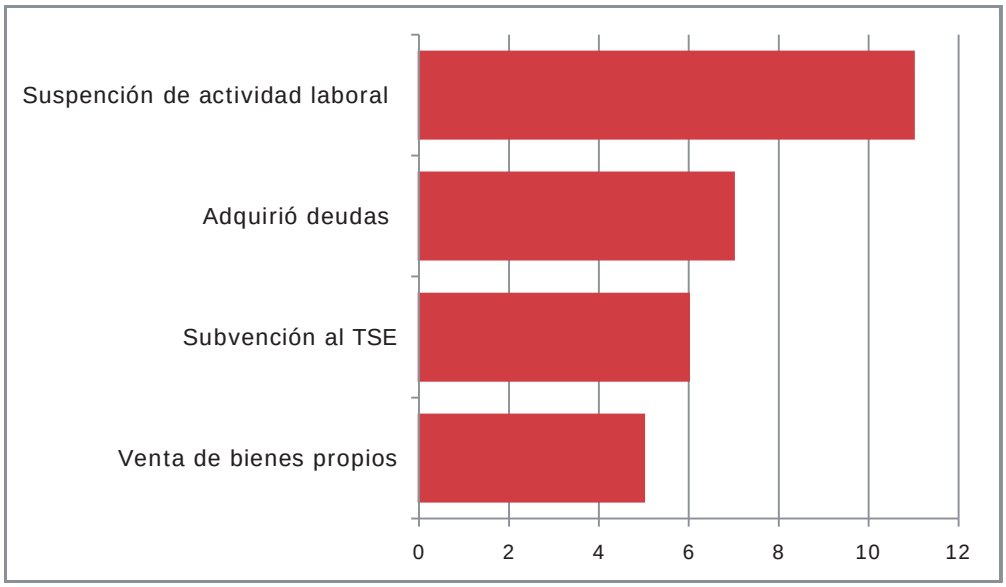


Figura 6. Mecanismos utilizados por los partidos políticos locales para financiar la campaña electoral. Elecciones Municipales 2016, Costa Rica. Vargas, J. Valverde, K. Sáenz, R. Pérez, M. Gutiérrez, O & Calvo, G. (2016).

De acuerdo con los candidatos, casi la mitad de ellos **tuvo que suspender sus actividades laborales durante la campaña**, 7 de ellos adquirieron **deudas**, 6 le solicitaron s**ubvención al TSE o a algún ente de carácter financiero**[16] y 5 **vendieron bienes propios** para afrontar los costos de su candidatura.

[16] A mediados del año 2016, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa aprobó de manera unánime el Proyecto de Ley 19507: reforma y Adición de Varios Artículos del Código Electoral, ley n.° 8765 del 19 de agosto de 2009 para el Fortalecimiento del Financiamiento Estatal de los Partidos Políticos. Tiene como objetivo fundamental que los partidos políticos puedan tener acceso al 50% de la deuda política que corresponde por ley para las elecciones municipales lo que les permitirá, según dicho proyecto, "contar oportunamente con los recursos necesarios para afrontar la campaña electoral municipal, mejorando los índices de equidad en la contienda electoral y cumpliendo con la demanda ciudadana de mayor y mejor información para la toma de decisiones políticas". Sin embargo, a la fecha de presentación de esta investigación, el proyecto no ha sido aprobado por el Plenario Legislativo. Puede consultar el proyecto en: https://issuu.com/manuelavendano /docs/textobase19507.docx

10. PERCEPCIÓN SOBRE LA LABOR DEL TSE DURANTE EL PROCESO ELECTORAL

Constitucionalmente, el TSE tiene a su cargo la organización y vigilancia de los actos relativos al sufragio (Constitución Política, art.9), por esto, el equipo investigador quiso indagar acerca de las percepciones de los candidatos sobre la labor de este ente, tomando en cuenta las dificultades que enfrentan en comparación con los partidos nacionales.

Para esto, se les preguntó a los candidatos sobre la satisfacción con respecto a la labor del TSE en el proceso electoral. Al respecto, hay opiniones divididas; en efecto, 11 de los candidatos se encuentran **satisfechos**, 2 **muy satisfechos** y 8 **insatisfechos o muy insatisfechos**. Sobre el particular, el candidato del Partido Fuerzas Unidas para el Cambio comenta que:

> La responsabilidad del Tribunal es muy grande. Las pasadas elecciones fueron la primera experiencia de este tipo para el Tribunal. Entonces, yo creo que exigirles a ellos que se evitaran una serie de anomalías, era demasiado pedirles. Sin embargo yo considero que hay muchas cosas por hacer en el TSE. (…)Yo les pediría que no permitan a los votantes ingresar con teléfonos, para darnos la seguridad de que ese voto no está vendido ahí afuera. (Castillo, F, comunicación personal, 28 de setiembre, 2016)

Además, se les dio espacio para realizar sugerencias al órgano electoral. La mayoría de estas se concentraron en **mejoras en la fiscalización del proceso electoral** y el **favorecimiento al acceso equitativo de los recursos** a todos los partidos políticos.

> El Tribunal tiene que tener mayor control en el financiamiento que se les da a los partidos políticos: velar porque los dineros se manejen de forma transparencia y porque se repartan equitativamente entre los partidos. Además tienen que controlar más las penas y los castigos de la gente que incumple con las reglas y de los delegados que no son parciales. (Mora, J., comunicación personal, 30 de setiembre, 2016)

Con respecto a la labor de fiscalización del proceso electoral, la gran mayoría de candidatos entrevistados (18 de los 21) afirmaron tener conocimiento de **partidos políticos o candidatos que ofrecieron favores u otros beneficios** a algunos ciudadanos a cambio de su voto. Sin embargo, únicamente 3 presentaron la **denuncia ante el TSE**. Cuando se les preguntó las razones por las cuales no habían puesto la denuncia, la mayoría de los candidatos mencionó que no tenía pruebas o que los testigos no querían involucrarse.

11. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

- Pese a la gran cantidad de partidos políticos locales que participan en los procesos electorales municipales, son pocos los que alcanzan puestos en la alcaldía de sus cantones.

- Particularmente, en el proceso electoral municipal de 2016 únicamente 5 de los 47 partidos locales que participaron ganaron la alcaldía en sus cantones; 2 partidos fueron reelectos (Curridabat Siglo XXI y Yunta Escazuceña), 2 partidos estaban representados por candidatos de amplia carrera política en Liberación Nacional (partido de escala nacional), y que fueron reelectos con un partido cantonal (Néstor Mattis con Auténtico Limonense y Johnny Araya con Alianza por San José), y una coalición compuesta por partidos políticos nacionales (Coalición Gente Montes de Oca).

- Los partidos políticos locales siguen concentrándose en el Área Metropolitana, San José destaca con 19 partidos. Por otro lado, la presencia de estos partidos en la periferia es mucho menor, lo cual puede deberse a que en la zona central la competencia interna para alcanzar candidaturas de los partidos políticos nacionales es más reñida que en la periferia.

- Los candidatos de partidos locales consideran que enfrentan más desafíos que los partidos políticos nacionales en materias de recursos financieros y de propaganda; sin embargo, no perciben mayores desafíos para conseguir apoyo ciudadano, lo cual podría deberse a que consideran que su principal fortaleza es la cercanía con la comunidad, por lo cual para dar a conocer sus partidos utilizan medios que no requieren tanta inversión tales como la visita casa por casa y el volanteo. Todos los candidatos entrevistados mencionaron tener dificultades para afrontar los gastos económicos que supone un proceso electoral. Lo cual plantea una necesidad de repensar los mecanismos por medio de los cuales se distribuye la contribución estatal[17].

- El hecho de que sólo 1 de cada 10 candidatos de partidos políticos locales considere como una ventaja la independencia de las estructuras políticas nacionales, puede dar luces sobre las carencias que tienen los partidos políticos locales de estructuras para movilizarse hacia el electorado.

- Si bien la posibilidad de triunfo electoral de los partidos políticos locales para acceder a los puestos de la alcaldía es mínima, es interesante observar que 12 de ellos obtienen

[17] De acuerdo con el artículo 90 del Código Electoral: "Doce meses antes de las elecciones y dentro de los límites establecidos en el artículo 96 de la Constitución Política, el TSE fijará el monto de la contribución que el Estado deberá reconocer a los partidos políticos, tomando como base de cálculo el producto interno bruto a precios de mercado, según certificación emitida por el Banco Central de Costa Rica. El TSE, tan pronto declare la elección de diputados, dispondrá, por resolución debidamente fundada, la distribución del aporte estatal entre los partidos que tengan derecho a él. El Tribunal determinará la distribución, siguiendo el procedimiento que se describe a continuación: a) Se determinará el costo individual del voto; para ello, el monto total de la contribución estatal se dividirá entre el resultado de la suma de los votos válidos obtenidos por todos los partidos políticos con derecho a contribución, en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa. b) Cada partido podrá recibir, como máximo, el monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos válidos que obtuvo en la elección para presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, o por lo que obtuvo en una u otra elección, si solo participó en una de ellas, deduciendo de esta los montos que se hayan distribuido a título de financiamiento anticipado caucionado". (Art. 90, Código Electoral)

segundos lugares en sus cantones (Ver anexo 1). Sin embargo, las diferencias con respecto al primer lugar siguen siendo notables.

- La gran mayoría de los candidatos reconoce los esfuerzos del Tribunal en la organización de los comicios. Sin embargo, durante las entrevistas y en la mesa redonda Los Partidos Políticos Locales: ¿Los grandes perdedores de la Democracia, organizada por el equipo investigador, los candidatos mencionan su descontento en cuestiones como la reelección de los candidatos a la alcaldía, la inequidad en la asignación de contribuciones públicas a los gastos de los partidos políticos, la fiscalización por parte de los delegados del TSE del día de las elecciones y los mecanismos para denunciar irregularidades.

LITERATURA CONSULTADA

Calvo, G. Gutiérrez, O. Pérez, M., Saenz, R., Valverde, K. y Vargas, J. (2017). Lo electoral municipal. Modelo para armar: Un estudio mulidimensional de las elecciones Municipales en Costa Rica, 2016. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, Montes de Oca.

Brenes, D. (2015). *Fortalezas y desafíos en la regulación del financiamiento político y de las campañas electorales en América Latina: Costa Rica*. En: The Carter Center (Eds.). F*inanciamiento Político y Regulación de Campañas*. Recuperado de https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf

Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765 del 19 de agosto, publicada en el Alcance N.° 37 a La Gaceta N.° 171 del 2 de setiembre.

Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperada de http://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/constitucion_politica_digital_edincr.pdf

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). *Elecciones Municipales en Cifras 2002-2016*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras.pdf

Kwak, H., Lee, C., Park, H. Moon, S. What is Twitter, a Social Network or a News Media? *KAIST*. (26)30. Recuperado de https://an.kaist.ac.kr/~haewoon /papers/2010-www-twitter.pdf

Joinson, A. (2008). Looking at+, Looking up+ or Keeping up with+ People? Motives and Uses of Facebook. *Online Social Networks*, 5(10), 1027-1036.

ANEXO

Primera y segunda fuerza electoral. Elecciones Municipales 2016, Costa Rica

Cantón	Partido nacional ganador de alcaldía	Partido local segunda fuerza electoral	Diferencia de votos
Santa Ana	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 4992 Porcentaje de apoyo 35.20%	**Del Sol** Votos obtenido 1903 Porcentaje de apoyo 13.53%	El primer lugar obtuvo 162.3% más votos que el segundo lugar.
Vázquez de Coronado	**Republicano Social Cristiano** Votos obtenidos 6161 Porcentaje de apoyo 39.34%	**Auténtico Labrador de Coronado** Votos obtenidos 2686 Porcentaje de apoyo 17.15%	El primer lugar obtuvo 129.3% más votos que el segundo lugar.
Tibás	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 4747 Porcentaje de apoyo 34.98%	**Coalición Somos Tibás** Votos obtenidos 2 10 Porcentaje de apoyo 18.49%	El primer lugar obtuvo 89.1% más votos que el segundo lugar.
Grecia	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 6876 Porcentaje de apoyo 31.95%	**Nueva Mayoría Griega** Votos obtenidos 4985 Porcentaje de apoyo 23.16%	El primer lugar obtuvo 37,9% más votos que el segundo lugar.
Cartago	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 15870 Porcentaje de apoyo 37.53%	**Alianza Demócrata Cristiana** Votos obtenidos 6463 Porcentaje de apoyo 15.28%	El primer lugar obtuvo 145,5% más votos que el segundo lugar.
Paraíso	**Accesibilidad Sin Exclusión** Votos obtenidos 5431 Porcentaje de apoyo 28.39%	**Verde** Votos obtenidos 3508 Porcentaje de apoyo 18.34%	El primer lugar obtuvo 54.8% más votos que el segundo lugar.
La Unión	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 4652 Porcentaje de apoyo 24.11%	**Alianza Social por La Unión** Votos obtenidos 3107 Porcentaje de apoyo 16.10%	El primer lugar obtuvo 87.2% más votos que el segundo lugar.
El Guarco	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 6479 Porcentaje de apoyo 51.99%	**Unión Guarqueño** Votos obtenidos 2485 Porcentaje de apoyo 19.94%	El primer lugar obtuvo 160,7% más votos que el segundo lugar.
Santo Domingo	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 3572 Porcentaje de apoyo 29.59%	**Movimiento Avance Santo Domingo** Votos obtenidos 3127 Porcentaje de apoyo 25.90%	El primer lugar obtuvo 14.23% más votos que el segundo lugar.
Golfito	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 2834 Porcentaje de apoyo 29.37%	**Viva Puntarenas** Votos obtenidos 2331 Porcentaje de apoyo 24.16%	El primer lugar obtuvo 21.57% más votos que el segundo lugar.
Parrita	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 1851 Porcentaje de apoyo 34.39%	**Parrita Independiente** Votos obtenidos 1026 Porcentaje de apoyo 19.06%	El primer lugar obtuvo 80.4% más votos que el segundo.
Siquirres	**Liberación Nacional** Votos obtenidos 4497 Porcentaje de apoyo 30.24%	**Auténtico Siquirreño** Votos obtenidos 2774 Porcentaje de apoyo 18.65%	El primer lugar obtuvo 62,1% más votos que el segundo lugar.

Nota: Elaboración con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones, 2016.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

Análisis de la seguridad integral en los procesos electorales: Caso proceso electoral 2017 de Ecuador

Jeffry Badí Quinteros Basantes*
Iván Fernández de Córdova**
Vanessa Solis Cabrera***

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 18 de junio de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 27 de noviembre de 2017.

Resumen: En este documento se muestra un análisis de la seguridad integral del proceso electoral 2017 realizado en la República del Ecuador. Este estudio incluye los enfoques de seguridad que se llevaron a cabo en este proceso: seguridad de la información, seguridad física segmentada en seguridad a procesos electorales y seguridad de la ciudadanía. Se mostrarán los elementos en cada uno de estos ámbitos, su ejecución, los elementos principales y las instituciones de apoyo que colaboraron en la seguridad para poder mantener la paz e institucionalidad del país en el proceso electoral 2017, con el fin de que el Consejo Nacional Electoral pudiera cumplir con el mandato constitucional y respetar la voluntad de los ciudadanos.

Palabras clave: Seguridad electoral / Garantías electorales / Proceso electoral / Seguridad de la información / Valoración del riesgo / Ecuador.

Abstract: This document presents an analysis of the comprehensive security of the 2017 Electoral Process carried out in the Republic of Ecuador. This analysis includes the security approaches that were in place in this process. These approaches are: information security and physical security divided into security of electoral processes and citizen security. The article will show the elements in each of these areas, their execution, the main elements and the supporting institutions that collaborated with the security in order to maintain the peace and the institutions of the country in the 2017 Electoral Process with the aim of guaranteeing that the National Electoral Council can enforce the constitutional mandate and respect the will of the citizens.

Key Words: Electoral security / Electoral guarantees / Electoral processes / Information Security / Risk assessment / Ecuador.

* Ecuatoriano, ingeniero, correo badiquinteros@cne.gob.ec. Labora en la Dirección Nacional de Seguridad y Manejo Integral de Riesgos del Consejo Nacional Electoral de Ecuador.
** Ecuatoriano, ingeniero, correo ivanfernandez@cne.gob.ec. Director Nacional de Procesos Electorales del Consejo Nacional Electoral de Ecuador.
*** Ecuatoriana, ingeniera, correo vanessasolis@cne.gob.ec. Labora como Especialista Electoral del Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

1. INTRODUCCIÓN

La República del Ecuador fue fundada el 10 de agosto de 1809. Según la Constitución del año 2008, está conformada por 24 provincias. Cuenta con una población de 14 483 499 habitantes, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (2017). Geográficamente el Ecuador está compuesto por cuatro regiones, una región costanera conformada por 6 provincias: Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Los Ríos, Guayas y El Oro; una región andina conformada por 11 provincias: Carchi, Imbabura, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay y Loja; la región amazónica conformada por 6 provincias: Sucumbíos, Napo, Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe; y, una región insular conformada por la provincia de Galápagos. La geografía del Ecuador es muy variable con poblaciones a nivel del mar e incluso sobre los 4000 msnm, y una diversidad de climas y culturas que deben ser consideradas al momento de la planificación de los procesos electorales.

Según la Constitución de la República, el Estado tiene 5 funciones, función ejecutiva, función legislativa, función judicial y justicia indígena, función de transparencia y control social, y función electoral. De acuerdo con el artículo 217 de la Constitución:

> La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) forma parte de la función electoral del Ecuador y tiene como responsabilidad "Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales; convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones" (artículo 219 de la Constitución Política). En virtud de esta responsabilidad, se declara el período electoral para el proceso electoral del año 2017, en resolución del Pleno bajo numeral PLE-CNE-1-18-2-2016 del 18 de febrero de 2016: "el Pleno del Consejo Nacional Electoral aprueba el Plan Operativo, Cronograma, Instrucciones y Disposiciones Generales del Presupuesto, Matriz de Riesgos y Contingencias para las Elecciones Generales 2017". El artículo 6 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos establece como misión de la Dirección Nacional de Seguridad y Manejo Integral de Riesgos (DNSMIR) la "organización, coordinación, ejecución y control de actividades dirigidas a garantizar la seguridad integral de los procesos electorales y de democracia directa de la institución, de las autoridades nacionales y extranjeras, y, en general, de las personas vinculadas a la gestión o a los procesos electorales y de democracia directa". Por este motivo, la DNSMIR en función de sus atribuciones y responsabilidades se encarga de la seguridad integral del proceso electoral 2017 en seguridad de la información y seguridad física, esta última se encuentra divida en dos ámbitos: seguridad a procesos electorales y seguridad de la ciudadanía.

2. SEGURIDAD A PROCESOS ELECTORALES

El CNE, desde el 3 de julio de 2016, se encuentra certificado en las normas ISO/TS 17582:2014 e ISO 9001:2008, bajo las cuales se establecen procesos y procedimientos específicos para todas las etapas del proceso electoral (Quinteros y Pozo, 2017). A continuación, se describen algunos elementos y procesos vinculados con el proceso electoral.

2.1 REGISTRO ELECTORAL

El registro electoral es el documento formal de las personas habilitadas para emitir un voto. Su proceso de elaboración incluye la incorporación y salida de las personas debido al cumplimiento de obligaciones legales. (Organización Internacional de Normalización, 2014).

En el caso del Ecuador, el Código de la Democracia de 2009 en su artículo 78 indica:

> El registro electoral es el listado de personas mayores de dieciséis años, habilitadas para votar en cada elección, es elaborado por el Consejo Nacional Electoral con base en la información que obligatoriamente remitirá el Registro Civil o la entidad encargada de la administración del registro de las personas; se complementará con la inscripción que voluntariamente realicen las y los extranjeros residentes en el país, mayores de dieciséis años para poder ejercer su derecho al sufragio. El Consejo Nacional Electoral será el responsable de organizar y elaborar el registro electoral de los ecuatorianos domiciliados en el exterior, en coordinación con los organismos pertinentes.

2.2 REGISTRO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y DE CANDIDATOS

El registro de organizaciones políticas y de candidatos es el reconocimiento legal y la habilitación para participar en un proceso electoral que estos reciben, mediante el proceso jurídico de cada país (Organización Internacional de Normalización, 2014).El Consejo Nacional Electoral emitió, en este sentido, la Codificación del Reglamento para la Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y registros de directivas, documento con el cual se norma el procedimiento para el registro de las organizaciones políticas.

2.3 LOGÍSTICA ELECTORAL

La logística electoral es el conjunto de todos los procesos para organizar y realizar la elección. El proceso de la logística debe estar compuesto por una secuencia de actividades necesarias establecidas por el organismo electoral para el éxito de la elección (Organización Internacional de Normalización, 2014). En el caso ecuatoriano, la logística incluye todos los procesos para la emisión de los documentos e integración de los paquetes electorales.

2.4 EMISIÓN DEL VOTO

El voto es el proceso por el cual un ciudadano expresa su preferencia por un candidato o una organización política. Este proceso suministra evidencias verificables de que existe un voto por cada elector (Organización Internacional de Normalización, 2014).

2.5 RECUENTO DE VOTOS Y DECLARACIÓN DE RESULTADOS

Es el proceso correspondiente al conteo de los votos. El recuento deberá ajustarse a las normativas jurídicas de cada país. Solamente los organismos autorizados jurídicamente son los responsables de la declaración de los resultados oficiales de cada elección (Organización Internacional de Normalización, 2014). En el caso ecuatoriano, a este proceso se le denomina escrutinio y se realiza posterior a las 17 horas del día de votación en 2 fases: Junta Receptora del Voto y Junta Provincial Electoral (Ley Orgánica Electoral, 2009).

2.6 EDUCACIÓN ELECTORAL

Los organismos electorales deben asegurarse de que todos los actores de la elección puedan conocer los aspectos necesarios dentro de su campo de acción y responsabilidades. La capacitación debe apoyar la sensibilización de los votantes y las organizaciones políticas sobre los procesos de registro de candidatos, información de los candidatos y de la participación de los electores (Organización Internacional de Normalización, 2014).

2.7 FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS ELECTORALES

Cada país contiene normativas jurídicas que regulan los procesos de financiamiento de las campañas electorales, por lo que se deben determinar los procedimientos necesarios para verificar el cumplimento de la normativa jurídica, principalmente, en los aspectos de verificación de la elegibilidad para recibir financiación, seguimiento de las fuentes de financiamiento público y privado y de los gastos, y el acceso a los medios de comunicación (Organización Internacional de Normalización, 2014). En el caso del Ecuador, el Consejo Nacional Electoral aprobó el Reglamento para el control de la propaganda o publicidad y promoción electoral, fiscalización del gasto electoral y su resolución en sede administrativa (2016). Este documento reglamenta el uso de los recursos asignados a los partidos, movimientos políticos y alianzas para el proceso electoral.

2.8 RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES

El proceso de resolución de conflictos se basa en los procedimientos, legalmente aprobados, por medio de los cuales los organismos electorales generan o reciben una queja electoral, para cuyo análisis deben preparar la documentación necesaria. El organismo competente debe resolver el asunto dentro de los tiempos establecidos y realizar la notificación de manera TRANSPARENTE, LA JUSTIFICACIÓN Y LA DECISIÓN DE TODOS LOS CONFLICTOS PRESENTADOS (Organización Internacional de Normalización, 2014). Para el caso ecuatoriano, la resolución de conflictos tiene diferentes niveles, estos son: Juntas Provinciales Electorales, Pleno del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

3. VINCULACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE SEGURIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL 2017

Una vez que se han determinado los aspectos principales por considerar dentro del proceso electoral, la tabla 1 muestra en cuáles ámbitos la Dirección de Seguridad Integral intervino cada uno de los procesos electorales de 2017 y que fueron avalados por el CNE con base en la norma ISO/TS 17582:2014.

Tabla 1

Procesos electorales vs. ámbitos de seguridad

PROCESOS	ÁMBITOS DE SEGURIDAD		
	Información	Física a procesos electorales	Ciudadanía
Registro electoral	X	X	
Registro de organizaciones políticas y de candidatos	X	X	
Logística electoral	X	X	X
Emisión del voto	X	X	X
Recuento de votos y declaración de resultados	X	X	X
Educación electoral	X		
Fiscalización del financiamiento de campañas electorales	X		
Resolución de conflictos electorales	X	X	X

Nota: Elaboración con base en los datos del Consejo Nacional Electoral.

4. PROCESO ELECTORAL 2017

A continuación se presentan datos generales del proceso electoral del Ecuador del año 2017.

4.1 REGISTRO ELECTORAL

En la tabla 2 se muestran los datos generales del registro electoral. Para el caso de Ecuador, en el año 2017, existió una segunda vuelta electoral y el padrón utilizado fue el mismo de la primera vuelta electoral; en virtud de que el Código de la Democracia en el art. 78 indica:

> …en caso de que deba realizarse una segunda vuelta electoral para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, no podrán alterarse por ningún concepto los padrones electorales de la primera vuelta, ni el número de electores por cada Junta Receptora del Voto, ni podrán incluirse en el registro nuevos electores.

Tabla 2

Cantidad de electores por sexo para elecciones 2017

SEXO	CANTIDAD
Hombres	6 384 101
Mujeres	6 432 597
Total	12 816 698

Nota: Elaboración con base en los datos del CNE.

Para el proceso electoral 2017, los electores son todos los ciudadanos ecuatorianos que se encuentren tanto en el interior del territorio así como aquellos registrados para ejercer su derecho al voto fuera del Ecuador. La figura 1 muestra la distribución de electores por residencia; es decir, los electores dentro del territorio nacional y quienes se encuentran residiendo fuera del país.

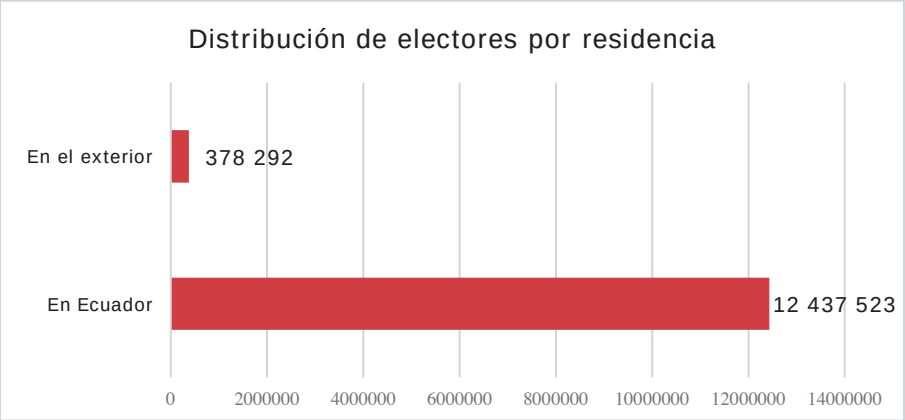


Figura 1: Distribución de electores por residencia. Elaboración con base en los datos del Consejo Nacional Electoral.

La tabla 3 muestra la distribución de electores que residen dentro del territorio, donde la provincia con mayor número de electores es Guayas con 3 073 118 y la más pequeña, Galápagos con 20 203 electores.

Tabla 3

Distribución electores por lugar de residencia, elecciones 2017

PROVINCIA	ELECTORES
Azuay	646 344
Bolívar	165 364
Cañar	225 780
Carchi	143 918
Chimborazo	409 568
Cotopaxi	352 993
El Oro	521 383
Esmeraldas	391 012
Galápagos	20 203
Guayas	3 073 118
Imbabura	360 030
Loja	392 431
Los Ríos	636 641
Manabí	1 192 870
Moronasantiago	123 417
Napo	82 085
Orellana	108 931
Pastaza	69 648
Pichincha	2 254 462
Santa Elena	239 396
Sto. Dgo. Tsáchilas	361 575
Sucumbios	137 459
Tungurahua	449 457
Zamora Chinchipe	79 438
Total	12 437 523

Nota: Elaboración con base en los datos del CNE.

4.2 RECINTOS ELECTORALES Y JUNTAS RECEPTORAS DEL VOTO

Para el proceso electoral de 2017 se determinó por parte del CNE que cada junta receptora del voto tenga 330 electores. La cantidad de recintos electorales instalados fue de 3558 y 41 042 juntas receptoras del voto (JRV). Cabe indicar que de los 3558 recintos electorales, 3452 recintos se instalaron a nivel nacional y 106 recintos, en el exterior.

4.3 PROCESAMIENTO DE RESULTADOS

Para el procesamiento y digitalización de las actas de resultados emitidas por cada una de las JRV, el CNE implementó un sistema de transmisión y publicación de resultados (STPR), en el cual constan Recintos de Transmisión y Publicación de Actas (RTPA), Centros de Procesamiento de Resultados (CPR), entre otros, cuya cantidad se muestra en la tabla 4.

Tabla 4

Distribución de recintos electorales

	Total	Nacional		Exterior	
		RTPA1	No-RTPA2	RTPA	No-RTPA
Recintos electorales	3558	1800	1652	80	26

Nota: Elaboración con base en los datos del Consejo Nacional Electoral.

(1) Recinto de Transmisión y Publicación de Actas.

(2) Recintos que no son considerados RTPA.

4.4 SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN

La DNSMIR tiene como responsabilidad "proponer políticas que aseguren la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información de la institución" (Art. 2 Estatuto Orgánico), características propias del ámbito de la seguridad de la información que maneja el proceso electoral. El CNE en virtud de la necesidad de poseer un marco normativo que permita la implementación de la seguridad de la información, con fecha 4 de abril de 2016 el Dr. Juan

Pablo Pozo Bahamonde, presidente del CNE, autorizó la ejecución y la aplicación de las Políticas de Seguridad de la Información (PSI), que fueron expedidas y aprobadas por el Comité de Seguridad de la Información el 15 de marzo de 2016 (CNE, 2016). Estas políticas abarcan todos los dominios que constan en la norma internacional ISO 27001.

Con la emisión del marco normativo, el Oficial de Seguridad de la Información (OSI) del CNE, inició el proceso de implementación, socialización de las PSI al interior del CNE a nivel nacional, enfatizando en que existen dos formas de tener la información, estas son física y digital.

a) INFORMACIÓN FÍSICA

En los procesos levantados para la ejecución del proceso electoral de 2017 se ha podido evidenciar la aplicación de las PSI para el manejo de los documentos físicos, de manera que se mantenga la integridad de los documentos electorales en los procesos de fabricación, transporte, uso y posterior sistematización. Dentro de la información física que se dispone en el material electoral se incluyen padrones electorales, actas de instalación de juntas receptoras del voto, papeletas de votación, actas de escrutinio, entre otros.

Para el caso del proceso electoral ecuatoriano, se tuvieron dos vueltas donde se utilizaron papeletas electorales; la cantidad utilizada en la primera vuelta fue de 64 083 490 papeletas distribuidas para el sufragio de las cuatro dignidades: presidente y vicepresidente de la República, asambleístas nacionales, asambleístas provinciales y parlamentarios andinos; y una para la consulta popular de Paraísos Fiscales. En cambio, para la segunda vuelta, se tuvo un total de 12 816 698 papeletas para el sufragio de la dignidad de presidente y vicepresidente. Todos los documentos electorales fueron elaborados por el Instituto Geográfico Militar (IGM) bajo el convenio existente con el CNE. La logística y seguridad del material electoral en su transporte será analizado en la sección seguridad física a procesos electorales.

En el caso de la inscripción de candidaturas tanto de movimientos o partidos políticos (CNE, Acta PLE-CNE 32, 2016), y para el proceso de inscripción de candidatos de alianzas electorales (CNE, Acta PLE-CNE 11, 2016), los documentos físicos contaron con los procedimientos necesarios alineados a las PSI para salvaguardar la integridad, confidencialidad y disponibilidad, entre los cuales se tuvieron actas de entrega y de recepción de documentos, responsables de archivo, trazabilidad de documentos físicos, entre otros.

b) INFORMACIÓN DIGITAL

Para el proceso electoral de 2017, el CNE por medio de la Dirección Nacional de Informática desarrolló, con el personal propio, sistemas informáticos que almacenan los datos digitales del proceso electoral 2017. Entre los principales sistemas desarrollados se tienen el de Registro de Candidaturas, Selección de Miembros de Juntas Receptoras del Voto (MRJV), Sistema de Escrutinio, entre otros. Cada uno de los procesos de los sistemas se enmarcó en desarrollo, pruebas y puesta en producción; se elaboraron procesos y procedimientos siguiendo los modelos institucionales de calidad ISO y las PSI que el CNE tiene aprobados. Algunos de los procedimientos que permiten el cumplimiento de las PSI en el CNE son los siguientes: a) Políticas para control de Acceso; b) Estándares de creación de usuario, equipos

de red, servidores, Bases de datos; c) Estándares de configuración segura para redes inalámbricas; d) Estándares de contraseñas, e) Estándares de controles criptográficos; f) Estándares para la configuración VPN; g) Estándares de interoperabilidad con Terceros; h) Planes de contingencia informática, entre otros.

Los sistemas informáticos vinculados con el proceso electoral fueron verificados por auditores acreditados de las organizaciones políticas, según el plan de auditorías que fue aprobado por el Pleno del CNE (Acta 14-PLE-CNE-2016). En las observaciones se pudieron realizar diferentes tipos de valoraciones de los sistemas desarrollados por el CNE. Como punto importante, se menciona la obtención de códigos hash del sistema de escrutinios el día de la elección, tanto en primera como en segunda vuelta, con la finalidad de que se pueda tener un elemento de verificación, tanto para el CNE como para las organizaciones políticas, donde se evidencia la integridad de la información entre el sistema auditado por los sujetos políticos y el que se usó para el escrutinio el día de las elecciones.

Otro aspecto innovador en el proceso electoral 2017 en el Ecuador fue la publicación inmediata en la página web del CNE de las actas de escrutinio una vez digitalizadas en los RTPA, esta publicación contó con todas las seguridades físicas y digitales a fin de asegurar la integridad de la información suministrada.

4.5 SEGURIDAD FÍSICA A PROCESOS ELECTORALES

Uno de los elementos importantes del proceso electoral 2017 fue la cooperación interinstitucional brindada por las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Policía Nacional Ecuatoriana (PN), para esto el CNE firmó convenios de cooperación con el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior, dentro de los cuales se indican de forma clara las responsabilidades de las diferentes instituciones.

a) FUERZAS ARMADAS

Participaron en las tres fases del proceso: preelectoral, día de las elecciones y postelectoral. Las responsabilidades específicas en cada proceso se explican seguidamente

- Preelectoral

El traslado del paquete electoral y del kit técnico a bodegas provinciales: el CNE entregó el material electoral y el kit técnico (compuesto de escáner, computador, entre otros), según la distribución y el cronograma establecido previamente en conjunto con las FFAA, quienes los transportaron a las 24 bodegas electorales, asegurándose de que el material electoral y el kit técnico no sufrieran ningún tipo de daño (robo, sustracción, destrucción, etc.), ya fuera por efectos antrópicos o naturales. Se utilizan sellos de seguridad en las puertas de los contenedores de los vehículos de transporte y se utiliza un sistema de geoposicionameinto como un control permanente de la

ubicación de los vehículos, tanto por parte de las FFAA como del CNE, mediante rastreo satelital, además de contar con el seguimiento permanente del sistema de video vigilancia del ECU-911[1].

Traslado del paquete electoral desde las bodegas electorales hasta los recintos: el transporte desde las bodegas electorales hasta cada uno de los recintos electorales se realiza con la anticipación del caso (bajo cronograma) y las FFAA proveen de los vehículos según el tipo movilización requerida. Debido a la geografía del Ecuador este transporte se realiza vía terrestre, aérea, marítima y fluvial. Normalmente, el paquete se transporta el día anterior a las elecciones, con la excepción de los lugares lejanos en cuyo caso se realiza con varios días de anticipación, ya que el clima es un factor preponderante al momento de realizar el despliegue con el uso de helicópteros en varios sectores del país.

Tabla 5

Distribución de recintos RTPA y No-RTPA

Recintos electorales	Rurales	Urbanos	Total
No-RTPA	1203	449	1652
RTPA	452	1348	1 800
Total	1655	1797	3452

Nota: Elaboración con base en los datos del CNE.

La tabla 5 muestra la cantidad de recintos dentro del territorio nacional, en los cuales se distribuyó el paquete electoral y el kit técnico.

Seguridad física en bodegas electorales: las FFAA tienen la responsabilidad de custodiar y vigilar el material electoral para lo cual, en conjunto con la Dirección Nacional de Logística Electoral, realizan procedimientos a fin de asegurar la integridad del paquete electoral. Una vez que el paquete electoral y el kit técnico (únicamente a los RTPA) llegaban a su destino, las FFAA custodiaban el material hasta la entrega a los MJRV el día de las elecciones.

Seguridad y acompañamiento en simulacros: con el fin de establecer y conocer los procedimientos por seguir durante el día de las elecciones de 2017, el CNE llevó a cabo 3 simulacros en la primera vuelta y 1 simulacro en la segunda vuelta. Los simulacros se evaluaron desde diferentes escenarios, así también, se contó con la presencia de las organizaciones políticas y observadores internacionales. Las FFAA realizaron ejercicios simulados de evacuación de recintos, evacuación de heridos, entre otros, para prevención y medidas de seguridad.

[1] Servicio Integrado de Seguridad ECU 911: Organismo gubernamental que concentra los diferentes servicios de auxilio y socorro para la ciudadanía a nivel nacional, mediante el número telefónico 911.

- Electoral

Seguridad física a recintos electorales: las FFAA tienen la responsabilidad de entregar el paquete electoral a los MRJV y el kit técnico (únicamente en los RTPA) al personal encargado de la digitalización. El CNE definió la colocación de un militar con la finalidad de que brinde seguridad por cada dos JRV, a menos de que por motivos de seguridad se defina que se coloque un militar por cada JRV; no obstante, la distribución mínima de personal militar para la seguridad de las JRV es la que se muestra en la tabla 6. Adicionalmente, se indica que por razones logísticas se ocupó un mayor número de personal militar para la seguridad en el interior de los recintos electorales y otras instalaciones del CNE, por lo que el número total de militares que actuaron en el proceso electoral fue cercano a 48 000.

Tabla 6

Cantidad de personal militar mínimo en recintos electorales

PROVINCIA	JRV	PERSONAL MILITAR MÍNIMO
Azuay	2100	1050
Bolívar	566	283
Cañar	733	367
Carchi	487	244
Chimborazo	1314	657
Cotopaxi	1128	564
El Oro	1701	851
Esmeraldas	1335	668
Galápagos	72	36
Guayas	9455	4728
Imbabura	1171	586
Loja	1313	657
Los Ríos	1996	998
Manabí	3776	1888
Morona Santiago	581	291
Napo	317	159
Orellana	413	207
Pastaza	293	147
Pichincha	7055	3528
Santa Elena	753	377
Sto. Dgo. Tsáchilas	1149	575
Sucumbios	498	249
Tungurahua	1425	713
Zamora Chinchipe	352	176
Total	39 983	19 992

- Postelectoral

Repliegue del material electoral y kit técnico: el repliegue del kit técnico se lleva a cabo posterior al proceso de digitalización de las actas de resultados en los RTPA. Los paquetes electorales con todo el material utilizado y no utilizado, que ha sido cerrado y sellado por los MJRV, posterior al conteo, son transportados, al finalizar el proceso en el recinto electoral, a las bodegas electorales de cada provincia.

Seguridad a los Centros de Procesamiento de Resultados (CPR): las FFAA son responsables de brindar seguridad al interior de los CPR con el afán de precautelar la integridad de los documentos electorales, del personal del CNE y del personal de la Junta Provincial Electoral (JPE). En los CPR los puntos más críticos son el área de telecomunicaciones (rack), el archivo de actas, la bodega electoral y la Junta Provincial Electoral.

Seguridad al Centro de Mando: El centro de mando es el sitio desde el cual el Pleno del CNE[2] realiza el seguimiento nacional de las elecciones de 2017. Desde este sitio también se anuncian los resultados parciales y totales. La seguridad en el interior del Centro de Mando es controlada por las FFAA y el acceso a las diferentes dependencias se regula mediante identificaciones o credenciales físicas.

b) POLICÍA NACIONAL

Las responsabilidades de la Policía Nacional durante las fases del proceso electoral son las siguientes:

- Preelectoral

La Policía Nacional, en el proceso electoral 2017, cumplió actividades operativas, por lo que fue indispensable que realizara simulacros a nivel nacional en sus dos roles: recolector y transportador. El policía recolector es el responsable de llevar las actas de resultados desde las JRV hasta las aulas destinadas para cada RTPA. En la tabla 7 se detalla el número de policías recolectores a nivel nacional.

[2] Pleno del CNE: Está compuesto por 5 miembros de los cuales uno actúa de presidente o presidenta y otro de vicepresidenta o vicepresidente. El Pleno es la máxima autoridad del CNE.

Tabla 7

Cantidad mínima de policías recolectores que participaron en las elecciones de 2017

PROVINCIA	JRV	CANTIDAD MÍNIMA DE POLICÍAS RECOLECTORES
Azuay	2100	525
Bolívar	566	142
Cañar	733	183
Carchi	487	122
Chimborazo	1314	329
Cotopaxi	1128	282
El Oro	1701	425
Esmeraldas	1335	334
Galápagos	72	18
Guayas	9455	2364
Imbabura	1171	293
Loja	1313	328
Los Ríos	1996	499
Manabí	3776	944
Morona Santiago	581	145
Napo	317	79
Orellana	413	103
Pastaza	293	73
Pichincha	7055	1764
Santa Elena	753	188
Sto. Dgo. Tsáchilas	1149	287
Sucumbios	498	125
Tungurahua	1425	356
Zamora Chinchipe	352	88
Total	39 983	9996

Nota: Elaboración con base en los datos del CNE.

Por otra parte, el policía transportador tiene como responsabilidad llevar las actas de resultados ya digitalizadas desde los recintos electorales a los CPR. La tabla 8 detalla el número de policías transportadores por provincia que se manejó en las elecciones de 2017.

Tabla 8

Cantidad mínima de policías transportadores que participaron en las elecciones de 2017

PROVINCIA	CANTIDAD MÍNIMA DE POLICÍAS TRANSPORTADORES
Azuay	210
Bolívar	77
Cañar	95
Carchi	61
Chimborazo	130
Cotopaxi	110
El Oro	197
Esmeraldas	183
Galápagos	13
Guayas	441
Imbabura	105
Loja	190
Los Ríos	136
Manabí	253
Morona Santiago	167
Napo	72
Orellana	85
Pastaza	72
Pichincha	377
Santa Elena	51
Sto. Dgo. Tsáchilas	87
Sucumbios	78
Tungurahua	154
Zamora Chinchipe	108
Total	3452

Nota: Elaboración con base en los datos del CNE.

- Electoral

En el Ecuador las personas privadas de libertad (PPL) sin sentencia condenatoria ejecutoriada tienen derecho a ejercer su voto, según lo indicado en el artículo 11 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador y Código de la Democracia. Para su ejecución, el CNE firma un convenio interinstitucional con el Ministerio del Interior y emite un instructivo para el registro y sufragio de las personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. Es una jornada adelantada de votación que se realizó en 20 provincias con la distribución que se nuestra en la tabla 9.

Tabla 9

Voto de personas privadas de libertad: centros y sufragistas

PROVINCIA	CENTROS	HOMBRES	MUJERES
Azuay	1	143	1
Bolívar	1	18	3
Cañar	2	61	0
Carchi	1	44	21
Chimborazo	2	178	22
Cotopaxi	2	272	180
El Oro	3	322	3
Esmeraldas	3	333	37
Guayas	6	5414	352
Imbabura	2	109	0
Loja	1	214	31
Los Ríos	2	439	18
Manabí	2	251	0
Morona Santiago	1	65	0
Napo	1	25	0
Pastaza	1	41	3
Pichincha	3	1145	34
Sto. Dgo.Tsáchilas	1	328	0
Sucumbios	1	23	0
Tungurahua	2	89	11
Total	38	9514	716

Nota: Elaboración con base en los datos del CNE.

La Policía Nacional es la encargada de transportar el material electoral desde la bodega electoral hacia los diferentes recintos carcelarios en donde se realiza el proceso de votación. Posterior al cierre de las votaciones, también es responsable de la entrega del paquete sellado a la bodega electoral provincial, ya que el proceso de conteo se realiza después de las 5:00 p.m. del día del proceso electoral.

El CNE, consciente de la necesidad de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución de acuerdo con el artículo 3 incisos 1) y 2), aprobó un instructivo para el registro y sufragio de las electoras y los electores del proceso voto en casa, denominado voto móvil. Los artículos 3 y 4 establecen:

> Artículo 3.- Juntas receptoras del voto móvil.- Las juntas receptoras del voto móvil son organismos de gestión electoral con carácter temporal que se encargarán de recibir el sufragio de las personas con discapacidad física igual o superior al setenta y cinco por ciento y que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad, que por

su condición física se les imposibilite acercarse hasta su junta receptora del voto respectiva.

Art. 4 Beneficiarios.- El Consejo Nacional Electoral considerará como beneficiarios a las personas con discapacidad igual o mayor al setenta y cinco por ciento de discapacidad y que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad a la fecha definida para el proceso electoral.

Para el proceso electoral 2017, la distribución de beneficiarios del voto en casa a nivel nacional es la que se observa en la tabla 10.

Tabla 10

Rutas y beneficiarios del voto en casa, elecciones 2017

PROVINCIA	RUTAS	BENEFICIARIOS
Azuay	10	111
Bolívar	2	17
Cañar	2	8
Carchi	2	14
Chimborazo	4	19
Cotopaxi	1	5
El Oro	2	34
Esmeraldas	4	30
Galápagos	1	3
Guayas	16	153
Imbabura	3	11
Loja	5	26
Los Ríos	4	39
Manabí	13	132
Morona Santiago	4	13
Napo	2	6
Orellana	2	11
Pastaza	2	10
Pichincha	12	108
Santa Elena	5	32
Sto. Dgo. Tsáchilas	5	48
Sucumbios	2	17
Tungurahua	5	26
Zamora Chinchipe	2	10
Total	110	883

Nota: Elaboración con base en los datos del CNE.

Para poder llevar a cabo el proceso de voto en casa, se definieron rutas, las cuales indican el orden por seguir y el número de votantes.

La policía nacional colaboró con el transporte y custodia del material electoral en la junta receptora del voto móvil en las 24 provincias del país, para ejecutar la votación según lo planificado dentro del programa voto en casa. A fin de garantizar la seguridad en recintos electorales la policía nacional, realizo un despliegue de personal a los 3452 recintos electorales, para precautelar la seguridad ciudadana. Esta distribución se detalla en la tabla 11 con datos de la distribución por sector urbano y rural.

Tabla 11

Distribución de despliegue policial a recintos electorales, elecciones 2017 Urbano Rural

PROVINCIA	RURAL	URBANO	TOTAL
Azuay	112	98	210
Bolívar	41	36	77
Cañar	49	46	95
Carchi	40	21	61
Chimborazo	87	43	130
Cotopaxi	66	44	110
El Oro	82	115	197
Esmeraldas	123	60	183
Galápagos	6	7	13
Guayas	39	402	441
Manabí	105	148	253
Morona Santiago	131	36	167
Napo	55	17	72
Orellana	66	19	85
Pastaza	59	13	72
Pichincha	106	271	377
Santa Elena	30	21	51
Sto. Dgo. Tsáchilas	20	67	87
Sucumbios	53	25	78
Tungurahua	89	65	154
Zamora Chinchipe	67	41	108
Total	1655	1797	3452

Nota: Elaboración con base en los datos del CNE.

- Postelectoral

Seguridad en edificios e instalaciones del CNE: la Policía Nacional realiza operativos específicos en los diferentes edificios e instalaciones del CNE a nivel nacional, con el fin de precautelar la integridad de los funcionarios y funcionarias que colaboran para asegurar el normal desarrollo del proceso electoral. Dentro de este ámbito, la Policía Nacional preparó operativos específicos

para los CPR a nivel nacional, Matriz del CNE y del Centro de Mando en la ciudad de Quito. La seguridad en estos sitios incluyó el cierre de vías y la ubicación de personal especializado con el fin de respetar el derecho a la expresión y libre reunión de los ciudadanos, así como precautelar el cuidado de todos los ciudadanos y de los bienes institucionales.

4.6 SEGURIDAD A LA CIUDADANÍA

Dentro de las competencias indicadas en la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 219 inciso primero establece que al Consejo Nacional Electoral le corresponde: "Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales…", por lo que, con el fin de vigilar y garantizar el proceso electoral 2017 y brindar una seguridad a los ciudadanos para que ejerzan su derecho al voto, se activaron las Mesas de Seguridad Electoral (MSE) a nivel nacional y provincial. La Mesa de Seguridad Electoral es un órgano electoral inferior presidido por el Consejo Nacional Electoral y cuenta con la colaboración de otras instituciones, su fin es determinar los puntos críticos donde el CNE requiera atención para garantizar el desarrollo normal del proceso electoral y (La Hora, 2016).

La MSE a nivel nacional está compuesta por instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana y el proceso electoral, entre las entidades que forman parte constan las siguientes:

- Ministerio Coordinador de Seguridad
- Ministerio de Defensa Nacional
- Fuerzas Armadas
- Ministerio del Interior
- Policía Nacional
- Secretaría de Riesgos
- Ministerio de Educación
- Ministerio del Deporte
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
- Comisión de Tránsito del Ecuador
- Servicio Integrado de Seguridad ECU911

La MSE provincial está compuesta por las entidades responsables correspondientes desconcentradas. Cada una de las instituciones nombra a un miembro permanente para la MSE de tal forma que pueda presentar informes o avances con respecto a sus competencias con el fin de resolver los inconvenientes de forma desconcentrada e inmediata.

Para el seguimiento de los eventos o alertas se utilizaron las dieciséis sedes del ECU911 que cubren todo el territorio ecuatoriano. El ECU911 posee un servicio de video vigilancia el cual, según el sitio web del ECU911, indica que:

> El servicio de video vigilancia de ECU 911 utiliza lo más avanzado de la tecnología para monitorear las actividades que puedan generar situaciones de riesgo. Es un sistema tecnológico de vigilancia visual mediante cámaras de seguridad, que permiten la supervisión de la seguridad ciudadana en los lugares públicos donde están instaladas. A escala nacional, existen alrededor de 4.145 cámaras de video vigilancia instaladas y operativas. Mediante las cámaras de video vigilancia, se realiza un monitoreo permanente en lugares públicos donde están instaladas. Gracias a estos equipos, el ECU 911 de manera conjunta con las instituciones articuladas, desarrolla una coordinación oportuna para la atención de emergencias.

Adicional a las cámaras desplegadas por el ECU 911, se instalaron cámaras en el interior de los CPR y puntos críticos del proceso electoral.

El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, brinda una coordinación inmediata ante emergencias con la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Cuerpo de Bomberos, la Comisión Nacional de Tránsito, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Secretaría de Gestión de Riesgos, la Cruz Roja Ecuatoriana y otros organismos locales encargados de la atención de emergencias, con los que ha unido esfuerzos para brindar la mejor atención a través de un número único: 911.

Durante el proceso electoral todas las instituciones brindaron su contingente con el fin de salvaguardar la seguridad e integridad de los ciudadanos en el 100% del territorio nacional, atendiendo las emergencias que se suscitaron, de manera ágil.

5. CONCLUSIONES

- El proceso electoral 2017 en el Ecuador se llevó a cabo precautelando la seguridad de manera integral. En el caso de seguridad de la información, se aplicaron los controles necesarios a nivel operativo y administrativo, con la finalidad de mantener la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información electoral, permitiendo el acceso de los ciudadanos a los datos de los resultados electorales de manera ágil y aplicando los procedimientos de contingencia cuando el caso así lo requirió.

- En cuanto a la seguridad del proceso electoral, en la fase de transporte de material electoral, tanto en primera como en segunda vuelta, no se tuvieron incidentes con el material, el cual llegó a los recintos con total integridad.

- Para la seguridad ciudadana, en los días de las elecciones, tanto de la primera como

de la segunda vuelta electoral, las MSE se activaron desde las 06:00 y permanecieron operando hasta el cierre del proceso electoral, que en segunda vuelta se extendió hasta la culminación del proceso de recuento.

- Las expresiones de la ciudadanía con respecto a los resultados electorales en las 24 Delegaciones Provinciales Electorales, Centros de Procesamiento de Datos, Centro de Mando y/o Matriz del CNE fueron respetadas y controladas de manera eficiente e inteligentemente por la Policía Nacional. Cabe reconocer que durante las manifestaciones tanto en primera como en segunda vuelta electoral no se utilizó la fuerza por parte de la Policía Nacional. Al contrario, el diálogo fue la manera como se manejó la situación por parte del Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde, presidente del CNE, mecanismo clave para mantener la institucionalidad y la paz en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Constituyente del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Publicada en el Registro Oficial n.° 449 del 20 de octubre.

Asamblea Nacional del Ecuador (2009). *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*. Publicada en el Registro Oficial Suplemento 578 del 27 de abril.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2012). *Estatuto Orgánico por Procesos del Consejo Nacional Electoral*. Quito: CNE.

Ecuador. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2017). *Ecuador en cifras*. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/ resultados/

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2013). *Codificación del Reglamento para Inscripción de Partidos, Movimientos Políticos y Registro de Directivas*. Quito: CNE.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2016a). *Reglamento para el Control de la propaganda o publicidad y promoción electoral, fiscalización del gasto electoral y su resolución en sede administrativa*. Quito: CNE.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2016b). *Reglamento de integración, implementación y funcionamiento del Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados "STPR"*. Quito: CNE.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral. *Resolución aplicación Políticas de la Seguridad de la Información*. Quito: CNE.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2016). *Políticas de Seguridad de la Información*. Quito: CNE.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2016c). *Convenio de cooperación Interinstitucional entre el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Defensa Nacional para la Ejecución del Plan Operativo de Seguridad Electoral "Democracia 2017" para las elecciones generales del 19 de febrero de 2017*. Quito: CNE.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2016d). *Convenio de cooperación interinstitucional celebrado entre el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio del Interior.* Quito: CNE.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2016e). *Instructivo para el Registro y Sufragio de las Personas Privadas de la Libertad sin sentencia condenatoria Ejecutoriada*. Quito: CNE.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral (2016f). *Instructivo para el Registro y Sufragio de las y los electores del proceso Voto en Casa*. Quito: CNE.

La Hora 28 (dic., 2016). CNE activa Mesa de Seguridad Nacional para Elecciones de 2017. Recuperado de https://lahora.com.ec/noticia/1102015238/home

Organización Internacional de Normalización (2015). *Sistema de Gestión de la calidad. Requisitos específicos para la aplicación de la Norma ISO 9001:2008 a organizaciones electorales en todos los niveles de gobierno*. Suiza: Organización Internacional de Normalización.

Quinteros, J. y Pozo, J. (2017). Beneficios de la aplicación de normas internacionales ISO en procesos electorales. *Revista de Derecho Electoral,* (23), 55-72.

Servicio Integrado de Seguridad ECU 911(2017). Recuperado de http://www.ecu911.gob.ec/3-700-camaras-de-videovigilancia

Resoluciones

Consejo Nacional Electoral (2016a). Acta resolutiva n.° 09-PLE-CNE-2016 del dieciocho de febrero.

Consejo Nacional Electoral (2016b). Acta resolutiva PLE-CNE-32-22-9-2016 del veintidós de setiembre, codificación al reglamento para la inscripción y calificación de candidatas y candidatos de elección popular.

Consejo Nacional Electoral (2016c). Acta resolutiva PLE-CNE-11-19-9-2016 del diecinueve de setiembre, codificación al reglamento para la conformación de Alianzas Electorales.

Consejo Nacional Electoral (2016d). Acta resolutiva 014-PLE-CNE-2016 del catorce de marzo, Plan General de Seguimiento y Auditorías para las Elecciones Generales 2017.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

Experiencias de listas abiertas en El Salvador

Jacobo Cruz Sosa*

"El contexto es una co-variable independiente a menudo decisiva respecto a los efectos que tengan las instituciones".
Dieter Nohlen

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de mayo de 2017

Revisión, corrección y aprobación: 7 de diciembre de 2017.

Resumen: El cambio en el sistema de elección de diputados en El Salvador, tanto para la Asamblea Legislativa como para el Parlamento Centroamericano, es consecuencia de la sentencia emitida por la Sala Constitucional, que declara que es inconstitucional el sistema de elección de listas cerradas y bloqueadas al lesionar el artículo 78 de la Constitución Política. El artículo expone cuál es la experiencia del sistema de elección de listas abiertas, sus pros y contras en el sistema electoral y político salvadoreño y las expectativas que generó en la población.

Palabras clave: Sistema de elección de diputados / Circunscripciones electorales / Representación política / Listas abiertas / Voto preferencial / El Salvador.

Abstract: Changes in the current Salvadoran voting system of representatives (congress members) for both the National Legislative Assembly and the Central American Parliament are a consequence of a decision of the Constitutional Chamber of the Salvadoran Supreme Court of Justice. This landmark decision stated that the former system of closed and blocked lists was against article 78 of the Constitution and was therefore unconstitutional. Thus, this study seeks to outline the Salvadoran experience with the newly introduced electoral system of open lists, its pros and cons and the expectations it generated in the people.

Key Words: System of election of Congress Members / Electoral circumscriptions / Political representation / Open lists / Preferential vote / El Salvador.

---

* Salvadoreño, abogado, correo yaakov.sosa@gmail.com. Asesor del grupo parlamentario Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en la Comisión Política y Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema electoral salvadoreño sufrió, en los últimos años, diversas reformas provenientes de sentencias de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Entre estas reformas, cabe destacar el paso de un sistema de listas cerradas y bloqueadas a uno de listas abiertas para la elección de diputaciones a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

En la sentencia del proceso de inconstitucionalidad, referencia n.° 61-2009 de 29 de julio de 2010, la Sala de lo Constitucional declaró que:

> …el art. 262 inc. 6° del Código Electoral es inconstitucional por violar el artículo 78 de la Constitución, ya que la afectación que el sistema de lista cerrada y bloqueada ocasiona en el derecho de los ciudadanos a ejercer el sufragio activo libremente, con plena capacidad de opción, es desproporcionada.

El 5 de noviembre de 2014, la Sala de lo Constitucional pronunció sentencia sobre el proceso de inconstitucionalidad, referencia n.° 48-2014, y declaró que era inconstitucional el artículo 185 del Código Electoral, en el enunciado de la primera parte del inciso 3), porque al prohibir al elector marcar candidatos de distintos partidos políticos, distintos candidatos no partidarios o candidatos de partidos políticos y, al mismo tiempo, candidatos no partidarios, violaba el carácter libre del voto contenido en el artículo 78 de la Constitución.

A las puertas de las nuevas elecciones en 2018, ya pueden apreciarse, de mejor manera, los efectos de las sentencias antes referidas, y sobre ello nos ocuparemos en este estudio.

2. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL SALVADOREÑO

2.1 ANTECEDENTES Y AUTORIDAD COMPETENTE

Después de la caída del general Maximiliano Hernández Martínez (derrocado por una huelga de brazos caídos en mayo de 1944, tras 13 años de ejercer el título de presidente, sin haber sido nunca electo popularmente), se trató de buscar en aquella época una apertura democrática con la fundación de algunos partidos políticos. Sin embargo, en octubre de ese año, otro golpe de Estado lleva al poder a otro militar, quien deja como sucesor al general Salvador Castaneda Castro, electo en 1945 y depuesto por otro golpe de Estado el 14 de diciembre de 1948 por reelegirse sin la anuencia de sus compañeros militares (Samoyoa, 1985).

El Consejo de Gobierno Revolucionario de aquel entonces convocó a una Asamblea Constituyente la cual, en el año de 1950, promulgó una constitución en la que se incorporaron principios que fueron conservados en las diversas reformas y constituciones posteriores hasta la que rige en la actualidad. Se destaca el hecho de que el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, y estos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno, reconociéndose como incompatible la existencia de un partido único oficial con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en la Constitución.

La Constitución de la República de 1983 definió que el Consejo Central de Elecciones sería la autoridad suprema en materia electoral. Su integración poseía un alto contenido político; dos representantes eran propuestos por los partidos políticos y uno era electo de entre una terna de la Corte Suprema de Justicia (El Salvador, Comisión de Estudio de Proyecto de Constitución, 1983).

El Consejo Central de Elecciones fue sustituido por el Tribunal Supremo Electoral mediante la reforma constitucional del 31 de octubre 1991, producto de la negociación de los acuerdos de paz, en el acuerdo de México del 27 de abril de 1991 (Naciones Unidas, 1992). En este acuerdo se pactó que el Tribunal Supremo Electoral será la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral, su composición será definida por la legislación secundaria, de manera que no predomine ningún partido o coalición de partidos y sus integrantes no deberán tener afiliación partidista.

2.2 LEGISLACIÓN

Puede citarse como antecedente de la legislación electoral la Ley Transitoria Electoral dada por el Consejo de Gobierno Revolucionario en San Salvador el 21 de enero de 1950.

En 1952, la Asamblea Legislativa emitió una ley electoral, a diferencia de la anterior, también se reguló lo relativo al registro de electores, se determinó que los partidos políticos contendientes tenían derecho a acreditar ante los organismos electorales un representante propietario quien podía intervenir con voto ilustrativo en las deliberaciones, consultar en las oficinas respectivas; vigilar la recepción, recuento y escrutinio de las votaciones, entre otros. Esta ley fue objeto de reformas en los períodos que siguieron a las elecciones de 1954, 1956 y 1958, todas dirigidas a mantener un control absoluto que facilitara al partido oficial de aquella época su permanencia en el poder (Samayoa, 1985). Posteriormente, se dieron nuevas leyes como la de 1959 y la de 1961.

En diciembre de 1981 se promulgó una ley electoral transitoria con el objeto de regular el proceso para elegir una nueva Asamblea Constituyente. Dicha ley contempló modificaciones a la forma de integración del Consejo Central de Elecciones y, habiendo ya partidos políticos independientes, se les dio la oportunidad a dichos institutos para que propusieran candidatos que debían integrar dicho organismo.

El 14 de diciembre de 1992, mediante Decreto Legislativo n.° 417 se aprobó el Código Electoral publicado en el Diario Oficial n.° 16, tomo 318 del 25 de enero de 1993.

El Código Electoral estableció las siguientes circunscripciones y formas de votación:

- Circunscripción nacional. Aplicable a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, a Diputaciones para el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y a Diputaciones para la Asamblea Legislativa (20 escaños).

- Circunscripción departamental. Aplicable a diputaciones para la Asamblea Legislativa (64 escaños).

- Circunscripción municipal. Aplicable a los Concejos Municipales.

- En todas, la forma válida de emitir el voto era a través de la marcación de la bandera -un sistema de listas cerradas y bloqueadas-.

- El sistema de distribución de escaños legislativos de representación proporcional de listas cerradas y bloqueadas, a través del método "Hare" por cociente y residuos mayores -calculando el cociente electoral del resultado de dividir los votos de una circunscripción electoral entre el número de escaños que le corresponden, y se van asignando tantos escaños como veces alcanzan los votos por cociente; si faltan escaños por asignar, se recurre al residuo mayor de cada partido-.

El 8 de abril de 2003, en la sentencia de inconstitucionalidad del proceso de referencia n.° 28-2002, la Sala de lo Constitucional determinó que el artículo 13 del Código Electoral, al permitir una circunscripción electoral nacional que no se basaba en criterios poblacionales, afectaba la igualdad del voto, así como principios de representación proporcional, por tal motivo declaró inconstitucional dicha disposición; en consecuencia, los 20 escaños para diputaciones a la Asamblea Legislativa que se elegían como circunscripción nacional fueron trasladados a la departamental. (Martínez, 2015, p. 123)

El 29 de julio de 2010, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional, en el proceso n.° 61-2009, los artículos 215 inc. 2.° núm. 5, 262 inc. 6.°, 239 inc. 1) y otros del Código Electoral por violación a los artículos 72 ord. 3), 78 y 126 de la Constitución. Esta inconstitucionalidad eliminó la exigencia de afiliación a un partido político para presentar las candidaturas a diputaciones porque, según la Sala, limita el derecho de todos los ciudadanos para optar a tal cargo. También eliminó el sistema de listas cerradas y bloqueadas porque según dijo, la afectación, que dicho sistema ocasiona, del derecho de los ciudadanos a ejercer el sufragio activo libremente, con plena capacidad de opción, es desproporcionada.

El 25 de julio de 2013, mediante Decreto Legislativo n.° 413 publicado en el Diario Oficial n.° 138, tomo 400 del 26 de ese mismo mes y año, se decretó un nuevo Código Electoral, con el objeto de contar con un ordenamiento con reglas claras y precisas que garantizaran la consolidación del sistema político, dada la multiplicidad de cambios que había sufrido el anterior; así como la entrada en vigencia, de forma paulatina, de otras regulaciones como el voto

residencial, la adopción del Documento Único de Identidad, las formas de votar en elecciones legislativas y la integración de los concejos municipales plurales, entre otras.

Así, El Salvador utilizó listas cerradas y bloqueadas en las elecciones para diputaciones a la Asamblea Legislativa en 2009, listas cerradas y desbloqueadas en 2012 y listas abiertas en 2015. A ello debe agregarse que estas dos últimas reformas fueron producto de sentencias judiciales.

3.LISTAS CERRADAS Y DESBLOQUEADAS

Históricamente, los países centroamericanos se han caracterizado por poseer sistemas electorales de listas cerradas. El Salvador contaba con dicho sistema hasta que este fue modificado, abruptamente, por sentencia de la Sala de lo Constitucional en el 2010.

Los salvadoreños no tuvimos la oportunidad de conocer los efectos que implicó la adopción de ese sistema; sin embargo, Araujo Serrano (2017) retoma la clasificación planteada por los autores costarricenses Brenes y Matarrita (2012) en Efectos colaterales del voto preferente y lo aplica al caso salvadoreño, determinando que:

a) Hay un encarecimiento del proceso electoral

El presupuesto para las elecciones de 2009 fue de US$ 23 014 435; el presupuesto de 2012 fue de US$ 26, 841 750 –no incluye US$ 7,1 millones de la implantación del voto residencial–; el presupuesto de las elecciones de 2015 fue de US$ 25 568 670 –en esta última se observa una disminución respecto de la anterior, debido a que se redujeron los costos al contratar a varias empresas para la transmisión de resultados, en lugar de una sola como se había hecho en otras oportunidades- (TSE, 2017). Aun así, el presupuesto se ha incrementado nominalmente en un promedio de US$ 3 190 775[1].

b) No implica una mayor ni una mejor representatividad

No se cuenta con un mecanismo que permita monitorear el cumplimiento de las promesas que los candidatos formulan durante las campañas políticas, así como un medio para exigirles resultados demostrables una vez concluida su gestión.

En El Salvador, el voto preferente crea una falsa idea de representatividad al dar la impresión de que cada candidatura posee una propuesta individual al programa político del partido. Los

[1] Aunque el promedio de incremento nominal del presupuesto fue de US$ 3 190 775, también se dio un aumento real de US$ 679 8813,61 en la elección de 2012, respecto de la de 2009 -con un PIB nominal de 23 813,60 y un PIB real de 9 451,70 utilizando un deflator de 2,51950-. En las elecciones de 2015 existió una disminución de US$ 171 215,07 respecto de las de 2009 -con un PIB nominal de 26 052,30 y un PIB real de 9 987,90 utilizando un deflator de 2,60839-.

antecedentes históricos de la legislación electoral de El Salvador dejan claro que funciona un sistema de partidos; y, en la práctica, aunque no se encuentra expresamente regulado, la Asamblea Legislativa funciona bajo un sistema de grupos parlamentarios donde cada diputado vota como su fracción se lo indica –aunque no siempre ha sido el caso–, por lo que hacer promesas individuales constituye un fraude al elector.

Las promesas que realizan individualmente los candidatos solo tienen cabida en un sistema de candidaturas individuales o donde no existe un sistema de grupos parlamentarios.

c) Debilitamiento de la institucionalidad partidaria

Brenes y Matarrita señalan:

> Dado que el voto no se verifica sobre una sola lista (previamente acordada en su orden a lo interno del partido), la diversidad e independencia de las candidaturas que se asomen, y sus respectivos intereses conllevan que el partido pierda en articulación, disminuyendo el poder y coordinación que sobre estas candidaturas pueda ejercer. (2012, pp.42-62)

Algunos ejemplos de debilitamiento de la institucionalidad partidaria dentro de la Asamblea Legislativa que se pueden mencionar son los siguientes:

- 2015. Ratificación del protocolo de entendimiento de la Asamblea Legislativa. El diputado de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Norman Quijano, confirmó que: "...la fracción arenera vive momentos tensos por diferencias en la toma de decisiones cruciales en la Asamblea Legislativa. Alberto Romero, jefe de fracción, reconoció diferencias de opiniones, pero recalcó que se mantiene unidos..." (Serrano, 2015, párr. 1).

- 2016. Prórroga al subsidio del transporte público. El diputado del partido ARENA, Juan Valiente, mencionó en una entrevista a El Faro lo siguiente: "En la plenaria hubo una votación diferenciada en la que incluso el coordinador de la fracción vota a favor y la subcoordinadora vota en contra..."(Labrador, 2017, párr. 9).

- 2016. La diputada del Partido Concertación Nacional (PCN), Cristina López, no votó para el presupuesto de la Asamblea Legislativa de 2017, pese a que su grupo parlamentario votó a favor, el diario Salvador Times lo recoge de la siguiente manera:

  > Ante la ausencia de los diputados de ARENA luego de abandonar el pleno mientras se leía el proyecto de decreto del presupuesto del legislativo y la Ley de Salarios de la Asamblea, en el Salón solo quedaba el FMLN, PCN y GANA. Juntos hacían los votos suficientes para aprobar el presupuesto; sin embargo, al momento del voto, no se logró los 43 votos necesarios... (Andrade, 2016, párr. 2).

d) Atomización parlamentaria

La fraccionalización interna es evidente no solo por la rivalidad que se genera, entre partidarios sino, además, porque el eventual ganador lo será más por méritos propios que por respaldo o identificación partidaria. Es decir, se favorece el desarraigo, también, para con el partido, dado que no fue el partido en sí quien le llevó al poder, sino él mismo. (Brenes y Matarrita 2012, p.52)

Araujo Serrano retoma como ejemplo el caso del diputado Ochoa Pérez[2]. Sin embargo, hay otro ejemplo que demuestra la atomización de los partidos y se trata de la demanda de amparo interpuesta por los candidatos Oscar Armando García Ventura, Josué Alvarado Flores y Erving Ortiz Luna candidatos a diputados por el departamento de San Salvador, de los institutos políticos Partido de Concertación Nacional, Partido Demócrata Cristiano y Gran Alianza por la Unidad Nacional, respectivamente, en contra del Tribunal Supremo Electoral por el acta de escrutinio final de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa.

Los demandantes alegaron que: "…el TSE, se aplicó y consideró únicamente en el escrutinio dos herramientas de registro: el formulario cuenta votos para establecer los cocientes y residuos de los partidos políticos y el formulario cuenta marcas para contabilizar el número de marcas para el voto preferente por rostro y para el voto cruzado" (Sala Constitucional, voto 177, 2015). Según los demandantes, ese procedimiento "...genera un grave error, en el sentido que los votos que fueron emitidos única y exclusivamente a un candidato en particular (voto directo y preferencial a un solo candidato) no fue contabilizado en ningún formulario por parte del TSE…" (El Salvador, Sala Constitucional, voto 177, 2015).

Acá se evidencia cómo el sistema de listas cerradas y desbloqueadas degeneró todo el sistema electoral salvadoreño, incluidas las reformas logradas mediante los acuerdos de paz, donde se priorizaba un sistema de partidos que poco a poco se ha ido debilitando por reformas aisladas y sin un fin claro. El voto sigue siendo para los partidos políticos y son estos quienes obtienen un número determinado de escaños, el voto preferente únicamente determina qué candidato ocupará el escaño ganado por el partido político.

Araujo concluye que: "… basta pasar revista al caso salvadoreño, donde a pesar de que la población en general ve con buenos ojos el voto preferente, las consecuencias en el sistema de partidos políticos han sido devastadoras, algunas, se manifiestan el día de hoy…". (2017, p. 167)

---

[2] Ochoa Pérez sirvió en el ejército salvadoreño durante el conflicto armado en ese país (1980-1992), donde alcanzó el grado de coronel en la jerarquía militar. Posteriormente, se dedicó a la política, para lo cual solicitó su baja de la Fuerza Armada. En enero del mismo año, el entonces presidente de la República, Mauricio Funes, intentó obligarlo a que formara parte de la Comisión de Asuntos Limítrofes con Honduras, para lo que el mandatario ordenó darle de alta en el Ejército, con lo cual frenaba su lucha para optar por un escaño en la Asamblea Legislativa. En consecuencia, Ochoa Pérez se amparó ante la Sala de lo Constitucional, la cual declaró con lugar el recurso, por estimar que se transgredieron sus derechos a la participación política, para optar por cargos públicos y la libertad de expresión. Su pública y férrea oposición a las órdenes arbitrarias del jefe de Estado, sumada a la sentencia de amparo que le fue favorable, elevaron sus niveles de popularidad y le granjearon la fama de ser un hombre sensato y valeroso. Posteriormente, fue incluido en la última posición para diputación por el departamento de San Salvador por el partido ARENA, en un sistema de listas cerradas y desbloqueadas, y resultó con un escaño. Inició su mandato el primero de mayo de 2012; sin embargo, hacia noviembre de ese mismo año, el diputado Ochoa Pérez –junto a dos congresistas de la misma fracción– abandonó el partido ARENA tras afirmar que no estaba de acuerdo con algunas políticas de esa agrupación partidaria y se declaró independiente. Semanas después, se incorporó al partido Democracia Salvadoreña (DS).

También, el politólogo Dieter Nohlen reaccionó a la decisión de la Sala de lo Constitucional de modificar el sistema de listas cerradas y bloqueadas a listas cerradas y desbloqueadas, afirmando que:

> A la Sala de lo Constitucional en la Corte Suprema de Justicia de El Salvador le faltaron buenos criterios doctrinales y comparativos, cuando declaró en su sentencia de julio de 2010 de inconstitucional a las listas bloqueadas. Este tipo de lista no contradice la norma constitucional del sufragio directo, como se insinuaba en la sentencia. Por otro lado, la lista bloqueada es común y corriente en un sinnúmero de democracias representativas, lo que señala que el legislador es libre de escoger el tipo de lista según criterios más amplios, por ejemplo el de la estabilidad institucional del sistema de partidos políticos. (2015, p. 28)

4. LISTAS ABIERTAS

El 29 de septiembre de 2014 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia admitió una demanda presentada por los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, Félix Augusto Antonio Ulloa (conocido como Félix Ulloa hijo) y José Ramón Villalta, en la cual solicitaron que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 185 inc. 3) y, por conexión, de los artículos 205 incisos b), c), y d) y 207 incisos b), c), y d) del Código Electoral, aprobado por Decreto Legislativo n.° 413 del 3 de julio de 2013, publicado en el Diario Oficial n.° 138, tomo n.° 400 del 26 de julio, porque a juicio de los actores contravenía el carácter libre del voto garantizado en el artículo 78 de la Constitución.

El 31 de octubre de 2014, el Tribunal Supremo Electoral convocó a elecciones para diputaciones a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y Concejos Municipales, por realizarse el 1 de marzo de 2015 (El Salvador, TSE, 2015). Cinco días después de la convocatoria a elecciones y después de poco más de un mes de presentada la demanda de inconstitucionalidad contra el art. 185 inc. 3) y, por conexión, los arts. 205 incisos b), c), y d) y 207 incisos b), c), y d) del Código Electoral, la Sala de lo Constitucional declaró que existía la inconstitucionalidad alegada y a la vez estipuló que:

> Si al momento de las próximas elecciones –de Diputados– 2015 no estuviera vigente la legislación pertinente que desarrolle el contenido del voto cruzado, esto no implicará una pérdida de eficacia de la plena capacidad de opción que supone el voto libre, y por lo tanto, el contenido del derecho al sufragio, declarado en la presente sentencia, deberá ser aplicado de modo directo a partir de tal evento electoral, por los ciudadanos, los partidos políticos y el Tribunal Supremo Electoral, el cual deberá adoptar las medidas pertinentes a fin de garantizar la capacitación del personal electoral, especialmente sobre la forma de asignación de escaños y la información pública a la ciudadanía sobre la forma de ejercer el voto cruzado. (Voto 48, 2015)

En la sentencia de inconstitucionalidad referida, el presidente de la Corte Suprema de Justicia y

de la Sala de lo Constitucional razonó su voto de la siguiente manera:

> Debe cumplirse con el procedimiento legislativo, en el que deben evaluarse objetivamente las diversas aristas y consecuencias materiales de esta declaratoria de inconstitucionalidad para implementar o permitir el voto cruzado, que van desde considerar la modalidad concreta de voto cruzado que se adoptará, la sencillez que debe ofrecer de cara al electorado, la manera de emitir el sufragio, el escrutinio y recuento de votos; a lo anterior hay que agregar las novedades que llevaran a cabo en el inmediato proceso electoral, como son la implementación de los concejos municipales plurales, elección de diputados del Parlamento Centroamericano, lo que conlleva a la cantidad de papeletas y diversas modalidades de sufragio en cada caso, así como los mecanismos de obtención de cada uno de los resultados en el respectivo escrutinio, todo esto, con su impacto en el presupuesto general de la nación, entre otros aspectos, referido a capacitación de las organismos electorales permanentes –Tribunal Supremo Electoral, Junta de Vigilancia Electoral-, organismos electorales temporales –Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales y Junta Receptoras de Votos, estos últimos en definitiva efectúan el escrutinio real de cada urna-, y sobre todo capacitación e información a los votantes, sobre las modalidades de voto que encontrará, todo ello debe prepararse a escasos cuatro meses, sin contar con las dificultades con las que ya cuenta dicho proceso, son aspectos ineludibles para garantizar la eficacia objetiva y el pleno cumplimiento de la anterior sentencia, la cual reitero tiene como fin principal el pleno cumplimiento de los derechos del ciudadano. (Voto 48, 2015)

En opinión del presidente de la Sala, esta debió modular los efectos de la sentencia, difiriéndolos para el próximo proceso electoral, debido a la cercanía de las elecciones.

La Asamblea Legislativa trató de legislar sobre las listas abiertas –voto cruzado–, pero no pudo alcanzar el consenso necesario, por lo que el Tribunal Supremo Electoral emitió las disposiciones para aplicar dicha sentencia.

El Tribunal Supremo Electoral acordó, el día 26 de diciembre, lo siguiente:

> …aprobar el modelo según el cual el voto se fracciona según el número de marcas que hayan sido realizadas por cada elector en su papeleta de votación, ya sea que se trata de la papeleta correspondiente a las elecciones de Diputadas y Diputados al Parlamento Centroamericano o a la Asamblea Legislativa, pudiendo fraccionarse el voto hasta el número de escaños de la circunscripción donde se emita el sufragio…
> …instruir a la Dirección de Capacitación y Educación Cívica para que, en coordinación con la Dirección Jurisdiccional y de Procuración y la Unidad de Planeación y Gestión de Calidad, desarrollen el referido modelo para su inclusión en el Instructivo de Junta Receptora de Votos. (Fundación para el Desarrollo Económico y Social, 2017, p.37)

El sistema de listas abiertas acordado obligó a las juntas receptoras de votos a realizar un primer conteo sobre los votos válidos por bandera que había obtenido cada partido político

y, posteriormente, contabilizar los votos cruzados y las preferencias que había obtenido cada candidato. La jornada de escrutinio preliminar que en ocasiones pasadas finalizaba alrededor de las 9:00 p.m., en el proceso de 2015 finalizó a las 9:00 a.m. del día siguiente (Alvarado, 2015)[3].

4.1 EFECTOS DEL SISTEMA DE LISTAS ABIERTAS (VOTO CRUZADO) EN EL SALVADOR

En el informe sobre el proceso electoral de 2015, el balance global de ejecución del plan general de elecciones rendido por el Tribunal Supremo Electoral a la Asamblea Legislativa, se consignaron las siguientes observaciones:

- Cambio de reglas del proceso después de la convocatoria a elecciones.
- El sistema electoral se quedó con un marco legal y de organización que no responde al modelo con voto cruzado.
- El escrutinio de JRV se complicó sobremanera introduciendo instrumentos como el cuenta marcas y el cuenta votos.
- El tiempo de escrutinio fue de alrededor de 5,5 horas para las elecciones de PARLACEN y Asamblea Legislativa.
- Las complejidades para transmitir desde todo el país y procesar informáticamente a nivel central alrededor de 277 907 folios con distinto tipo de datos[4] , dificultaron la divulgación de resultados electorales preliminares.
- Los errores de llenado de las actas de cierre y escrutinio por los miembros de JRV complicaron el escrutinio final. (p. 48)

El informe también señala que 40 días antes de las elecciones (19 de enero de 2015), el TSE aprobó el instructivo con el cual se tendrían que capacitar alrededor de 106 210 miembros de juntas receptoras de votos en todo el territorio nacional. Asimismo, la capacitación que estaba prevista para el período comprendido entre el 6 y el 21 de diciembre de 2014 para los facilitadores electorales y supervisores electorales, responsables de capacitar a las JRV, no fue posible realizarla de manera completa, debido a que algunos facilitadores electorales

[3] Para mejor referencia ver foto en el siguiente enlace https://twitter.com/raudaz_/status/ 572352088434323456/ photo/1

[4] Se crearon los folios del A1 al A8, para contabilizar una papeleta con voto válido cruzado, en el cual se cuentan todas las marcas que aparecen en la papeleta y se anota dicho valor en la columna "Total" al lado izquierdo de la fila correspondiente en el folio "A1" o sucesivos del acta. Hecho lo anterior, se cuenta la cantidad de marcas que aparecieren para cada partido y se traslada dicho valor a la casilla correspondiente del folio "A1" o sucesivos, colocando guiones en las casillas de cada partido que no obtenga ninguna marca. Los folios "A1" hasta el "A8" permiten contabilizar cada uno hasta 40 papeletas con votos válidos cruzados. A ello debe agregarse también las preferencias. (Ver Instructivo para Juntas Receptoras de Votos, Elecciones de Diputadas y Diputados al Parlamento Centroamericano, Diputadas y Diputados a la Asamblea Legislativa y Miembras y Miembros del Concejo Municipal 2015. http://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/marconormativo/instructivos? download=849:instructivo-para-las-juntas-receptoras-de-votos-en-las-elecciones-2015

propuestos por los partidos políticos no reunieron el perfil idóneo para desarrollar funciones de capacitadores. A esto se suma que los ejemplares impresos del instructivo de JRV comenzaron a distribuirse el 9 de febrero con entregas el 13 de febrero que terminaron el 23 del mismo mes, es decir, 5 días antes de las elecciones.

Lo anterior ocasionó que las JRV no llenaran bien las actas de escrutinio y se produjeran inconsistencias en estas (La Prensa Gráfica, 2015). Uno de los errores más comunes fue que se contabilizaron 500 votos en cada Junta -algo poco probable puesto que esa es la cantidad total asignada-; otro error fue que donde se votó por distintas candidaturas de diferentes partidos políticos -voto cruzado-, no se registraron preferencias a favor de los candidatos; y, se sumó mal la cantidad de votos válidos. (Peña, 2015. párrs. 10-11).

Por estas inconsistencias y como se mencionó, algunos candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa por el departamento de San Salvador que no resultaron electos presentaron una demanda de amparo ante la Sala de lo Constitucional, la cual resolvió favorablemente, emitiendo una medida cautelar que ordenaba el recuento de votos en dicho departamento. (La Prensa Gráfica, 2015. párr. 5)

El 8 de mayo de 2015, el TSE finalizó el recuento de votos para diputaciones del departamento de San Salvador y concluyó que se mantenía la misma asignación de escaños, pero que todos los partidos aumentaron su caudal de votos, así: ARENA aumentó de 270 774 a 281 766, el FMLN de 253 744 a 260 290, GANA aumentó 1018, PCN 1429, PDC 634 y CD 384. (Curul 85, 2015. párr. 3)

Claramente, la realización de elecciones de diputaciones en 2009 con listas cerradas y bloqueadas, las de diputaciones de 2012 con sistema de listas cerradas y desbloqueadas y las de 2015 con listas abiertas generaría confusión al elector y a los miembros de las juntas receptoras de votos; especialmente, cuando no existió en el último caso un tiempo prudencial para dar a conocer a los ciudadanos la nueva forma de votación y capacitar correctamente a quienes efectuarían el escrutinio de mesa.

Implantar un sistema electoral no es tan fácil como trasladar un carro que funciona de forma idéntica en un país o en otro, como bien señala Nohlen (2005, p. 88); en el caso de los sistemas electorales intervienen condiciones humanas del lugar que varían enormemente. Los sistemas electorales cuentan, pero solo relativamente y estos deben relacionarse con las circunstancias concretas del caso para poder averiguar su grado de importancia. Nohlen destaca que el 95% de la legislación electoral es producto de los conflictos y los consensos que se han producido en el proceso de elaboración y aprobación del nuevo sistema electoral –aunque este no parece ser el caso salvadoreño en la historia reciente- (Nohlen, 2005, pp. 87-88)

Por otra parte, Daniel Zovatto (2010) enfatiza en que la durabilidad y la estabilidad de las líneas principales de acción, en lo que se refiere a reformas políticas e institucionales, deben ser producto del diálogo, la negociación y el acuerdo entre los diferentes actores políticos interesados en transformar el *status quo*, de modo que el desenlace garantice que todos los participantes del proceso vean reflejadas, en mayor o menor medida, sus posiciones e intereses.

Pese a esto, y en atención a la sentencia de obligatorio cumplimiento que emitió la Sala de lo Constitucional -quien modificó el sistema sin seguir las reglas mínimas antes descritas-, la Asamblea Legislativa no tuvo más remedio que legislar sobre el sistema de listas abiertas, retomando lo dispuesto por el Tribunal Supremo Electoral en las elecciones de 2015, con el agregado de que puede utilizarse tecnología para el escrutinio de JRV el cual, de aplicarse, incrementaría el presupuesto alrededor de US$ 12,4 millones. (Rivera, 2016. párr. 2).

El efecto más nocivo de este sistema impuesto es el fraude que se genera al elector y que se produce en primer momento por las propuestas individuales que genera cada candidato y en un segundo momento, por la falta de formación del elector.

Las propuestas individuales son producto de la creencia de que los votos van para el candidato y no para el partido como se mencionó anteriormente. Así, se hacen propuestas que no se podrán cumplir porque no cuentan con el respaldo del partido o que entran en contradicción con los ideales y principios de este. Por ejemplo, el diputado de ARENA, John Wright Sol, recientemente expresó que los temas de causales de interrupción del embarazo y del matrimonio entre personas del mismo sexo deben ser abordados con su respectiva madurez, algo que ya había manifestado en la campaña electoral (Flores, 2014. párr. 1); sin embargo, la postura del partido ARENA sobre estos temas es distinta, algo que ratifica su compañero, el diputado Norman Quijano, al considerar que: "el partido no necesita mentes que piensen en que se puede legalizar el matrimonio homosexual y el aborto, eso es algo que ARENA no cree ni puede negociar". (Velásquez, 2017. párr. 7)

Así, las personas que sintieron simpatía por la flexibilidad del aquel entonces candidato Wright Sol en cuanto a la interrupción del embarazo y del matrimonio entre personas del mismo sexo y marcaron su rostro, se encontraron con que una iniciativa de esa naturaleza no tendrá el respaldo del partido político Alianza Republicana Nacionalista ARENA. Esto es porque, como bien lo retoma la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-303/10, la actual práctica política ha tergiversado la figura del voto preferente, de modo que una visión desprevenida concluiría que el apoyo del elector en las listas con esa modalidad de sufragio se circunscribe a un candidato en particular, con abstracción del partido o movimiento al que pertenezca.

Peor es el caso cuando se marcan candidatos de partidos con ideologías distintas. Por ejemplo, en El Salvador se discutió reformar el sistema de pensiones –cotización individual-; mientras que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) apoyaba una reforma para un sistema mixto, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) apoyó el sistema privado de Administradoras de Fondos de Pensiones. Las 2276 personas que votaron de forma cruzada por el FMLN y ARENA anularon de hecho su voto.

Debemos recordar que en el sistema salvadoreño los diputados representan al pueblo entero y no están ligados por un mandato imperativo; es decir, que no se encuentran obligados a seguir una suerte dada o que se entienda dada por sus electores, sino que representan por sí mismos la voluntad popular, tomando como base la ideología que cada partido posea.

Las campañas educativas sobre el voto cruzado, que realizaron diversas organizaciones sin fines de lucro, consistían en dar a conocer a la población que se podía votar por diferentes

candidaturas de distintos partidos políticos siempre que no sobrepasara el número de escaños de la circunscripción territorial de que se tratara. Lo que no se explicó a la población y lo que a la fecha no está claro, es el efecto de votar por dos partidos de ideología distinta: existirán posturas irreconciliables que se traducirán en el estancamiento de la toma de acuerdos en el legislativo, como por ejemplo, la ratificación constitucional del derecho humano al agua.

Por otra parte, un sistema de listas abiertas puede permitir que un partido influya a través del voto de sus militantes en la selección de candidatos de otros partidos. Ejemplo, para el departamento de San Salvador, cuyo número de escaños es de 24, un partido puede instruir a sus militantes para que hagan 23 marcas a su partido –obteniendo 23/24 del valor del voto- y hacer una marca al último candidato de la lista presentado por otro partido –dándole 1/24 del valor de su voto-; así, si ese partido logra un escaño, la marca de preferencia hecha por los militantes de otro partido será decisiva para que ese último lugar pase a ocupar el escaño.

A esto se suma el peligro de que en la sentencia n.° 43-2013, la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucionalidad por omisión respecto de la democracia interna de los partidos, obligándolos a realizar elecciones internas con todos sus militantes, tanto para cargos de autoridad partidaria, como para cargos de elección popular. Puede, entonces, que un partido político influya en este tipo de elecciones financiando a candidatos que podrían serles más favorables o que promueva división interna en el partido.

Finalmente, el sistema de listas abiertas favoreció a los partidos mayoritarios. En San Salvador, el departamento que obtuvo mayor número de votos cruzados (12,72%), el FMLN y ARENA incrementaron su votación respecto de 2012 en 22 999 y 13 751 votos respectivamente; mientras que partidos como GANA y CD disminuyeron su votación en 15 333 y 2081 votos respectivamente (El Salvador, TSE, 2015).

ARENA, del total de votos válidos a nivel nacional, obtuvo 9,98% producto del voto cruzado mientras que el FMLN solo alcanzó el 6,33%.

En la tabla 1 se presenta el análisis por departamento de las combinaciones partidarias más usadas en el voto cruzado en el departamento de San Salvador.

Tabla 1

Combinaciones partidarias del voto cruzado en el departamento de San Salvador, elecciones de 2015

Combinación partidaria	Número de papeletas
ARENA-PCN	*5633*
ARENA-PDC	*2780*
ARENA-GANA	*2578*
ARENA-FMLN	*2276*
ARENA-GANA	*2169*

Nota: Tomado de Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 2015, p. 56.

Es de tomar en cuenta que los partidos mayoritarios disponen de más recursos económicos, ello les permite exponer a todos sus candidatos; en cambio, los partidos pequeños, que cuentan con menores recursos, se ven forzados a focalizar su estrategia en un número específico de candidatos. Así, cuando un ciudadano ejerce su voto –para el caso de diputaciones en San Salvador- existe la posibilidad de que conozca 11 candidatos de ARENA, 10 del FMLN y 1 de GANA, por lo que podrá realizar una votación cruzada dando mayor porcentaje de su voto a los partidos mayoritarios.

5. CONCLUSIONES

Las reformas electorales que permitieron las listas cerradas y desbloqueadas y, posteriormente, las listas abiertas fueron producto de sentencias de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Una sentencia judicial no corresponde a una planificación en función de los objetivos que se pretenden alcanzar con una reforma electoral, sino un hecho al azar que carece de discusión de los principales actores políticos del país.

Dieter Nohlen propone que una reforma a un sistema electoral debe debatirse y contener: (i) un buen diagnóstico integral del sistema electoral vigente; (ii) la determinación con exactitud de los objetivos de la reforma; (iii) la elección –en un nivel técnico– de algunos de los tantos mecanismos que se tienen a disposición para alterar un sistema electoral y modificar sus efectos políticos; y (iv) el análisis de las condiciones sociopolíticas específicas del país en cuestión para así determinar sus probables consecuencias políticas. (2012, pp. 106-109)

Nohlen también refiere que dejando de lado las expectativas irreales, así como las consideraciones de poder, se tienen 5 demandas que juegan un papel importante en los debates sobre sistemas electorales en el nivel internacional: (i) Representación. Se entiende en dos vertientes, la primera, que estén representados los distintos grupos de personas; y la segunda que exista una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas; (ii) Concentración o efectividad. Los parámetros de la adecuada concentración de un sistema electoral se dividen en: la reducción del número de los partidos que obtienen mandatos en el parlamento; y la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el parlamento, base de un gobierno estable. El parámetro de efectividad de un sistema electoral toma forma si este contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político; (iii) Participación. Se evalúa en un mayor o menor grado la posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector; (iv) Simplicidad o transparencia. Todo intento de cumplir simultáneamente con los criterios de representación, efectividad y participación conduce, inevitablemente, a un sistema electoral más complicado; sin embargo, es válido el criterio de que el electorado pueda comprender cómo opera el sistema electoral y pueda hasta cierto punto prever cuáles serán los efectos de su voto; y (v) Legitimidad. Un parámetro para juzgar puede ser el de observar si el sistema electoral sirve para unir o, por el contrario, para desunir a una sociedad, otro indicador puede ser la extensión y la profundidad de la crítica que recibe el sistema electoral por parte de la opinión pública.(2012, pp. 78-81)

Cuando estos parámetros mínimos no se cumplen, el sistema electoral presentará incoherencias; a ello debe agregarse que si no se tiene identificado claramente el objeto de la reforma, no se logrará cambiar la situación que dio origen a esta y, en el peor de los casos, puede empeorarla. Así, en El Salvador las listas abiertas han generado debilitamiento en los partidos y atomización parlamentaria, incrementó el costo de las elecciones y no significó una mejor representación en los ciudadanos, sino que, al contrario, provocó en muchos casos un fraude al elector.

Por otra parte, se ha instrumentalizado al órgano judicial para realizar las siguientes reformas: incorporación de candidaturas no partidarias, generación de lista para candidaturas no partidarias (votos se acumulan al candidato con mayor "preferencia"), despartidización de organismos temporales, voto en el exterior para cualquier clase de votación, entre otras.

Estas reformas vía judicial, que se producen de manera aislada y sin un objetivo específico, han degenerado el sistema electoral salvadoreño, volviéndolo en extremo complicado y debilitando aún más a los partidos políticos.

Lo importante en este caso es retomar el ejemplo costarricense, donde en la resolución n.° 15048-2010, la Sala Constitucional, al resolver una acción de inconstitucionalidad contra la jurisprudencia electoral, señaló:

> La Constitución autoriza a la Sala a tener control de constitucionalidad de las normas -según el principio de supremacía de la Constitución- en general, es decir en todas las materias, pero esta competencia debe acotarse en cuanto a la norma no escrita en materia electoral en razón de provenir éstas del citado órgano constitucional que, de acuerdo al diseño democrático costarricense surgido de la voluntad del Constituyente, tiene un fuero especial y prevalente y debe quedar vedado de control de otros órganos sobre sus actuaciones, aun cuando los efectos de su jurisprudencia, son los de una norma escrita de alcance general. Por ello, no ve la Sala como pueda ejercer su competencia en el control constitucional de la norma no escrita de carácter electoral, sin afectar directa o indirectamente ese diseño constitucional y en particular las competencias constitucionales citadas, reservadas al Tribunal Supremo de Elecciones. (Subrayado propio)

De esta manera, la autocontención judicial juega un papel determinante para evitar invadir competencias tanto del poder electoral como del judicial.

Para futuras reformas al sistema electoral, El Salvador debe realizar debates entre los diversos actores políticos del país y plantearse la principal pregunta ¿qué se quiere mejorar?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado, I. (2 de marzo de 2015). A primeras horas de este lunes continúa el conteo de votos. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de http://www.laprensagrafica.com/2015/03/02/a-primeras-horas-de-este-lunes-continua-el-conteo-de-votos

Andrade, T. (22 de septiembre de 2016). Cristina López frena aprobación del presupuesto de la Asamblea. *Diario Digital El Salvador Times*. Recuperado de http://www.elsalvadortimes.com/articulo/politicos/cristina-lopez-frena-aprobacion-presupuesto-asamblea/20160921223315008362.html

Araujo, A. (2017). Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas. *Revista Digital de Derecho Electoral,* (23), 153-169.

Brenes, D. y Matarrita, M. (2012). Efectos colaterales del voto preferente. *Revista de Derecho Electoral,* (14), 42-62.

Curul 85. (9 de mayo de 2015). Concluyó recuento ordenado por la Sala. *Blog Curul 85*. Recuperado de https://curul85.com/concluyo-recuento-ordenado-por-la-sala/

El Salvador. Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución (1983). *Informe Único del 22 de julio de 1983*. El Salvador: La Comisión.

El Salvador. Tribunal Supremo Electoral (2017). *Presupuestos del Tribunal Supremo Electoral*. Recuperado de http://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/marcopresupuestario/ presupuesto

El Salvador. Tribunal Supremo Electoral (2015). *Calendario electoral 2015 elecciones de Diputados Y Diputadas al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa y de Miembros y Miembras de Concejos Municipales*. Recuperado de http://www.tse.gob.sv/documentos/Eleccion2015/ CalendarioElectoral2015.pdf

El Salvador. Tribunal Supremo Electoral (2015). *Detalle por municipio de diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa recuento del departamento de San Salvador, Amparo 117-2015 Sala de lo Constitucional*. Recuperado de http://www.tse.gob.sv/laip_tse/documentos/estadisticos/2015/Consolidado%20por%20depto-muni%20Asamblea%20Legislativa2015.pdf y

El Salvador. Tribunal Supremo Electoral (2015). *Informe de rendición de cuentas, elecciones 2015*. Recuperado de http://www.tse.gob.sv/documentos/Eleccion2015/memoria/INFORMEFINAL.pdf

Flores, G. (18 de noviembre de 2014). Johnny Wright: El tema del aborto debe estar abierto al diálogo. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de http://www.laprensagrafica.com/2014/11/18/johnny-wright-tema-del-aborto-debe-estar-abierto-al-dialogo

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (2015). *El Impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo de 2015*. El Salvador: FUSADES.

Labrador, G.L. (9 de enero de 2017). A ARENA le ha faltado coherencia en este proceso de transformación. *Periódico Digital El Faro*. Recuperado de http://elfaro.net/es/201701/el_salvador/19720/A-Arena-le-ha-faltado-coherencia-en-este-proceso-de-transformaci%C3%B3n.htm

La Prensa Gráfica (14 de marzo de 2015). Graves errores en actas de escrutinio. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de https://www.laprensagrafica.com/elsalvador /Graves-errores-en-actas-de-escrutinio-20150314-0084.html

La Prensa Gráfica (15 de abril de 2015). Sala ordena recuento de votos en S.S. *La Prensa Gráfica*. Recuperado de https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/ Sala-ordena-recuento-de-votos-en-S.-S.-20150415-0059.html

Martínez, G. (2015). Estabilidad y cambio del sistema de partidos en El Salvador. En: Freidenberg, F. *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*. México, América Central y República Dominicana. México: Universidad Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral.

Nohlen, D. (2005). *El Contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: Universidad Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Nohlen, D. (2012). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito, Ecuador: Instituto de la Democracia.

Nohlen, D. (2015). Sistemas Electorales y justicia electoral a debate. *Revista de Derecho Electoral,* (15), 1-33.

Organización de las Naciones Unidas (1992). *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. Recuperado de http://www.pnud.org.sv/2007/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=274&Itemid=99999999

Peña, F. (15 de marzo de 2015). TSE debate dos propuestas para superar inconsistencia en las actas de escrutinio. *Periódico Digital El Faro*. Recuperado de http://elfaro.net/es/201503/noticias/16706/TSE-debate-dos-propuestas-para-superar-inconsistencia-en-las-actas-de-escrutinio.htm?st-full_text=all&tpl=11

Rivera, E. (24 de febrero de 2016). Acuerdan usar tecnología para contar voto cruzado. *Diario El Mundo*. Recuperado de http://elmundo.sv/acuerdan-usar-tecnologia-para-contar-voto-cruzado/

Rivera, E. (31 de diciembre de 2016) Incierta tecnología para contar votos y transmitir resultados. *Diario El Mundo*. Recuperado de http://elmundo.sv/incierta-tecnologia-para-contar-votos-y-transmitir-resultados/

Samayoa, M. (1985). L*egislación y procesos electorales en El Salvador*. Recuperado de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/ 3/1045/5.pdf

Serrano, I. (18 de mayo de 2015). Decisiones legislativas confirman disputa interna en ARENA. *Diario Digital La Página*. Recuperado de http://www.lapagina.com.sv/nacionales/106682/Alexa-Diario-La-Pagina-Noticias-de-El-Salvador-Division-en-ARENA

Velásquez, W. (10 de marzo de 2017). Aborto y Matrimonio Gay enfrenta posturas internas en ARENA. *Diario Digital El Salvador Times*. Recuperado de http://www.elsalvadortimes.com/articulo/politicos/abortos-matrimonios-gay-reflejan-nueva-division-arena/20170308162132018458.html

Zovatto, D. (2010). La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009: evolución, situación actual, tendencias y efectos. *Justicia Electoral,* 1(6), 115-171. Recuperado de https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/ RevistaElectoral/content/pdf/a-2010-04-006-115.pdf

Jurisprudencia

Colombia. Corte Constitucional (2010). Sentencia C-303/10 del catorce de julio de dos mil diez.

Costa Rica. Sala Constitucional (2010). Resolución n.° 15048-2010 del ocho de setiembre de dos mil diez.

El Salvador. Sala de lo Constitucional (2010). Voto 61-2009 del veintinueve de julio de dos mil diez.

El Salvador. Sala de lo Constitucional (2015). Admisión n.º 177-2015 del catorce de abril de dos mil quince.

El Salvador. Sala de lo Constitucional (2014). Voto 48-2014 del cinco de noviembre de dos mil catorce.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

Alcances en materia jurídico electoral de la recién promulgada ley 9379 para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad: Un análisis de la función cuasilegislativa del Tribunal Supremo de Elecciones

Lucía Soto Chacón*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 11 de setiembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 27 de noviembre de 2017.

Resumen: En el marco del vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley 7600, y habiéndose cumplido ocho años desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por parte del Estado costarricense, se promulgó en agosto de 2016 la ley 9379 para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad. Esta norma busca dotar de asistentes personales y apoyo legal a aquellos sujetos con diversidad funcional cuya situación económica no les permite acceder a tales servicios. Además, estatuye la anulación de los regímenes de "Interdicción", "Insania" y "Nombramiento de Curador" dispuestos en los códices civiles y de familia. Así, la Ley 9379 aboga por la recuperación de la capacidad de actuar de estos individuos, con lo que recobran aquellos derechos personales que habían perdido con su inhabilitación. Entre tales prerrogativas está el derecho al sufragio activo, en razón de lo cual se manda a reinscribir al Padrón Electoral a quienes fueron segregados en cumplimiento de una sentencia civil.

Palabras clave: Sufragio activo / Derecho al sufragio / Garantías electorales / Empadronamiento electoral / Persona con discapacidad / Discapacidad cognitiva / Insania / Interdicción / Interdicción legal / Autonomía.

Abstract: Within the context of the twentieth anniversary of the enactment of Bill N° 7600 and eight years after de ratification of the Convention about the rights of people with disabilities, Bill N° 9379 was enacted in August 2016 to Promote the Personal Autonomy of People with Disabilities. This norm seeks to provide personal assistants and legal support to those individuals with functional diversity and whose economic situation prevents them from having access to those services. In addition, it establishes the annulment of the "Interdiction" "Insanity", and "Caretaker Appointment" established in the family and civil codes. Hence, Bill N° 9379 advocates the recuperation of the capacity to act of these individuals with which they regain those personal rights that they had lost with their disqualification. Among such prerogatives is the right to active suffrage; thus, those individuals that by virtue of compliance with a civil sentence had been segregated from the list of registered voters were registered again.

Key Words: Active Suffrage / Right to Suffrage / Electoral guarantees / List of registered voters / People with disabilities / Cognitive disability / Insanity / Interdiction / Legal interdiction / Autonomy.

---

* Costarricense, abogada, correo lucia17@live.com. Licenciada en Derecho con énfasis en Derecho Tributario de la Universidad de Costa Rica. Ha prestado sus servicios para el Tribunal Supremo de Elecciones en el marco de las Elecciones Nacionales del 2014 y las Elecciones Municipales del 2016. En la actualidad se dedica a la labor investigativa en forma independiente.

1. INTRODUCCIÓN

Ante todo, desea la autora recordarle al lector que el presente artículo ha sido elaborado con base en extractos de su trabajo final de graduación. Esa tesis fue aprobada con distinción en setiembre de 2016, la cual contiene argumentos que se aparejan con los esbozados a continuación. El título completo de esa investigación es: "El sufragio activo de las Personas declaradas en estado de interdicción en Costa Rica – un derecho inalienable: un estudio desde la aprobación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas".

Para comprender de forma integral el razonamiento que aquí se plasma, es necesario entender, de manera general, lo que se tiene por el "Modelo Social de la Discapacidad". Como dice Palacios (2008), resulta en el nuevo paradigma de tratamiento de la temática en cuestión. Este marco ideológico se fundamenta en que los orígenes de la discapacidad son sociales y no individuales, y en que las personas con deficiencias tienen la capacidad de aportar a la colectividad en igual medida que el resto de los sujetos. Se relaciona intrínsecamente con la integración y el respeto de las diferencias humanas. Desde este punto de vista, la discapacidad está constituida por las barreras físicas y actitudinales que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos de las personas con alguna diversidad funcional.

Álvarez y Villarreal (2010) mencionan que reflejo de los avances de este modelo en el país es la conformación de múltiples organizaciones de personas con discapacidad que se agrupan en pro de sus propios intereses, sin intervención de terceros. La promulgación, en mayo de 1996, de la Ley 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, y la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) en setiembre del 2008, Ley 8661 de la República, son ejemplos de los avances logrados. A ello debe adicionarse la reciente sanción de la Ley 9379 para la promoción de la autonomía de las personas con discapacidad, que reforma el régimen de representación y sustitución dispuesto en el Código Civil y el Código de Familia, por figuras más incluyentes. Los esfuerzos de múltiples organizaciones, aunado al impulso político brindado por la segunda vicepresidencia de la República, se tradujeron en agosto de 2016 en la promulgación de esta revolucionaria norma.

En materia electoral, la Ley 9379 en su Transitorio Primero manda a reinscribir al Padrón Electoral a todos aquellos excluidos de este en razón de mediar una interdicción civil. Tal imperativo garantiza que, jurídicamente, no existan limitaciones cívicas que se fundamenten en una diversidad funcional, lo que responde a los paradigmas de autonomía, libertad e igualdad. Sin embargo, dichas disposiciones confrontan la literalidad del numeral 91 constitucional que dispone las causales de suspensión de la ciudadanía en el ordenamiento costarricense. Ese choque normativo fue objeto de análisis por parte del Tribunal Supremo de Elecciones en su oficio n.° STSE-1195-2016. El máximo órgano electoral determinó que el entonces Proyecto Legislativo n.° 17305 -hoy Ley 9379- constituye la herramienta útil para que se garanticen todas las prerrogativas dispuestas por la Convención de las Naciones Unidas y que, aparte, han sido reconocidas por diversos organismos internacionales, con lo que el inciso primero del artículo 91 magno –aunque sigue vigente– queda en desaplicación. El centro de este trabajo es esa labor de control de convencionalidad.

2. LEY PARA LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El 30 de agosto de 2016, se promulgó la Ley para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad, luego de un largo sueño en la corriente legislativa bajo el expediente n.° 17305. Esta norma se fundamenta en la doctrina de la "vida independiente" de las personas con discapacidad. Dicha filosofía dispone que toda persona tiene derecho a ser independiente, a tomar sus propias decisiones, a alcanzar sus metas personales de forma autónoma y hacerse responsable de las acciones que acometa. Se trata del derecho de las personas con discapacidad a modelar su proyecto de vida de forma libre, de tal suerte que puedan controlar, afrontar y adquirir sus decisiones independientes en los ámbitos públicos y privados.

La ideología de la "vida independiente" tiene una estrecha relación con el principio de la "autonomía personal". Tal máxima implica el respeto de las libertades fundamentales, así como la protección de las prerrogativas individuales, civiles y sociales de la población en condición de discapacidad. Lo anterior involucra el reconocimiento del ejercicio del derecho a adquirir propiedades, ser titular de bienes muebles e inmuebles, poder heredar y ser heredero, poder ejercitar su "derecho al sufragio activo", etc. Todo ello, en un marco de respeto a la autodeterminación, gustos y preferencias de cada sujeto en particular, para que así pueda integrarse adecuadamente a la comunidad.

Es claro que algunos individuos con discapacidad necesitan la colaboración de terceros para realizar ciertas actividades de la cotidianidad en razón de su deficiencia funcional. Sin embargo, la ayuda de otra persona no implica que haya una relación de dependencia, sino de refuerzo, para facilitar la vida del sujeto. Esta asistencia puede consistir en redes de apoyo familiar, planeamiento avanzado y anticipado, círculos de apoyo, medidas de accesibilidad sistemática y asistencia personal. La finalidad de la Ley 9379 es garantizar a esa población el goce pleno, en igualdad de condiciones, del derecho a su independencia personal. Se establecen así las figuras de "asistencia personal humana", la "defensa personal" y el "garante para la igualdad jurídica de las personas con discapacidad".

Véase que un asistente personal es aquel mayor de edad que se ha profesionalizado en la colaboración para con personas con limitaciones funcionales. Tal colaboración debe ser remunerada y cubrir tres áreas primordiales, usando los servicios de un profesionista especializado para cada una. Estas áreas son la asistencia en las actividades diarias de aseo, preparación de alimentos, limpieza del hogar, movilidad básica, etc. Por su parte, en defensa legal, son acompañados por letrados. Se trata de profesionales en derecho especializados en la temática en particular. Este par de formas de tutela están dirigidas a sujetos con diversidad funcional que no cuenten con los recursos económicos para costearse los servicios de un asistente o de un abogado, cuando así lo requieran.

En cuanto a la asistencia en la toma de decisiones, se apoyará al individuo en los actos que ejerza, garantizando que podrá tener "capacidad de actuar" y, por lo tanto, sus actos no serán ni nulos

ni anulables. Este apoyo se da con la creación en el artículo segundo inciso h de la Ley 9379, de la figura del "garante para la igualdad jurídica de las personas con discapacidad". Consiste en una salvaguardia dirigida a acompañar a personas con discapacidades intelectuales, mentales y psicosociales, que en el pasado habían sido despojadas de su "capacidad de actuar" en razón de la desvaloración de sus facultades volitivas y cognoscitivas. El guardador o salvaguardia busca asegurar la igualdad jurídica y el derecho a la "ciudadanía" de estos individuos, sin que se den abusos de derecho o influencias indebidas. Consecuentemente, colaborará para que la persona sea sujeto de derecho y generadora de obligaciones.

Como consecuencia del establecimiento del instituto antes desarrollado, la Ley 9379 propugna la derogación de la figura de la curatela comprendida en los artículos 867 a 870 del actual Código Procesal Civil (CPC) y 231 a 241 del Código de Familia. Esta figura contrariaba los principios de la autonomía personal y la "vida independiente" en razón de que imponía un régimen de sustitución en la toma de decisiones y la pérdida de derechos personales para los sujetos sometidos a ella. Además, la Ley 9379 reforma todo el capítulo de la "insania", para denominarlo "Salvaguardia de la igualdad jurídica de las personas con discapacidad", modificando los artículos comprendidos entre el 847 y 853 del actual CPC. De tal suerte, se visibilizará a la persona como sujeto de decisiones autónomas, ya que el guardador estará allí solo como un colaborador, no como un sustituto con representación legal, puesto que el individuo no pierde su "capacidad de actuar".

Finalmente, y con el objeto de darles coherencia a las disposiciones de la ley, el proyecto en su Transitorio Primero propone una serie de mandatos legales. Primero, indica que todas aquellas relaciones de curaduría existentes al momento de su entrada en vigencia se convertirán en regímenes de "guarda de la igualdad jurídica de las personas con discapacidad", con todos los derechos y obligaciones que ello implica. En este sentido, los jueces de familia estarán llamados a revisar de oficio cada una de estas investiduras. En segundo lugar, manda a desinscribir del Registro Público toda propiedad que haya sido traspasada a un curador en razón de su guarda, para que sea devuelta al haber de la persona antes declarada inhábil. Y tercero, obliga al Registro Civil a reincorporar al Padrón Electoral a toda persona mayor de edad que haya sido excluida en virtud de una declaración de "interdicción", para que así pueda ejercer su "derecho al sufragio activo". Como se verá a continuación, la Ley 9379 con sus consecuencias e imperativos, responde a las recomendaciones hechas al Estado costarricense en cuanto a la realización de ajustes razonables para garantizar los derechos humanos de todas las personas con discapacidad en el país.

3. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO PLASMACIÓN DEL "MODELO SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD"

La Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG) el 13 de diciembre de 2006, después de cinco años de negociaciones, y entró en vigor el 3 de mayo del 2008. En Costa Rica fue firmada por

Decreto Ejecutivo n.° 34780 del 29 de setiembre de 2008, y se convirtió en ley de la República mediante Ley 8661 publicada en La Gaceta n.° 187 del 29 de setiembre del mismo año. Su aprobación se dio conjuntamente con el Protocolo Facultativo de la Convención. El tratado es de naturaleza universal y su aplicación es vinculante para los Estados parte. Contiene un amplio halo de prerrogativas civiles, políticas, sociales, económicas y culturales, con lo que la norma se convierte en una regulación perteneciente al denominado Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Debe decirse que el ordenamiento jurídico costarricense incorpora dentro de su bloque de constitucionalidad el "derecho internacional de los derechos humanos" (DIDH), lo que implica:

> (…) primero que la Administración Pública está obligada a implementar políticas públicas para hacer efectivos los derechos humanos; segundo, que ese derecho impone límites sustantivos, a la Asamblea Legislativa en la producción de la ley, que no puede rebasar y; tercero, como resulta lógico, que el DIDH suministra parámetros de jerarquía, fuerza y resistencia constitucionales para que los tribunales de justicia común y, principalmente, la Sala Constitucional resuelvan los casos concretos presentados ante dichas jurisdicciones. (Solís, 2011, p. 152).

Con arreglo a la exégesis del numeral 48 de la Constitución Política (CPOL), explica Orozco Solano (2014, p. 15) que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha dispuesto que las normas que forman parte del DIDH son verdaderas reglas jurídicas, no solo simples criterios de interpretación normativa. La citada cámara jurisdiccional, además, desde su Resolución n.° 3435-1992, les ha otorgado superioridad sobre cualquier regulación interna –inclusive sobre la Carta Magna– cuando reconozcan y protejan mayores libertades en beneficio de los administrados.

Ya entrando en la materia de este estudio y tomando como fundamento que el pleno goce de autonomía en igualdad de condiciones es el centro del paradigma social, debe decirse que la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad –entre los muchos tipos de derechos que contiene– incluye el abordaje de las prerrogativas político-electorales de la población con diversidades funcionales.

Estrechamente relacionado con la libertad de expresión y el acceso a la información, la CDPD contempla el derecho de las personas con discapacidad a la participación en la vida política y pública en su artículo 29. Este numeral comprende un concepto amplio de lo que se entiende por participación en la vida política y pública. Además, no hace excepciones de quiénes podrán disfrutar de tal facultad y quiénes no. En consecuencia, la regulación no impone limitaciones que segreguen a ciertas personas de sus prerrogativas ciudadanas, por lo que imponer tales privaciones –más aún si se hace con base en la existencia de una deficiencia mental o intelectual– es, a todas luces, discriminatorio en consideración del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su Resolución n.° A-HRC-19-36_sp (2011, párr. 29).

Se hace referencia, en específico, al derecho de ejercer el sufragio activo como centro de las prerrogativas cívicas. Mediante el pleno goce de tal facultad, las personas con diversidad funcional disfrutan de una autonomía real, a través de la cual hacen valer su voluntad como habitantes

de una nación, propiciando que se les incluya en esa determinada sociedad. Tal regulación se relaciona, estrechamente, con otras normas del tratado como la necesaria adopción de medidas razonables para modificar leyes o reglamentos nugatorios de derechos (artículo 4), la adopción de medios pertinentes para asegurar el acceso a la información y las comunicaciones (artículos 9 y 21), el imperativo de que todas las personas gozan de plena "capacidad de ejercicio" (artículo 12), así como el derecho de los sujetos con diversidad funcional a la participación e integración social (artículo 19).

Desde la interpretación de los numerales 29 y 12 de la CDPD la normativa aboga por dos cuestiones fundamentales que están íntimamente ligadas. Se trata de la disolución de los regímenes de pérdida de la "capacidad de actuar" de las personas con limitaciones funcionales; es decir, la eliminación de la "interdicción civil"; conjuntamente con el imperativo estatal de garantizarles a todas las personas con discapacidad el pleno ejercicio de sus derechos políticos en igualdad de condiciones. En otras palabras, en primer término, que desaparezca la figura asistencialista de la "insania", como herramienta limitativa de derechos y, en segundo lugar, que la condición de discapacidad de una persona no sea justificación para suspenderle o eliminarle sus prerrogativas ciudadanas, entre las que está el derecho al voto. Al respecto Bariffi dice:

> El vínculo entre el artículo 12(2) y el artículo 29(1) (a) reafirma el derecho de todas las personas con discapacidad al ejercicio del derecho al sufragio en igualdad de condiciones con los demás, lo que requiere que el Estado Parte remueva todas las barreras o impedimentos legales o reglamentarios que impidan a las personas con discapacidad, ejercer este derecho por motivo de su discapacidad. (2014, p. 482)

Estas premisas han sido secundadas por órganos internacionales de derechos humanos. Así en el ámbito europeo, la Comisión de Venecia para la Democracia, revisando el Código de Buenas Prácticas en Asuntos Electorales para la Participación de Personas con Discapacidad, estableció que el principio de sufragio universal es pilar fundamental del derecho electoral europeo. De tal suerte, los individuos con limitaciones funcionales no pueden ser excluidos de esa prerrogativa en razón de su condición con base en la interpretación del numeral 29 de la CDPD.

Seguidamente, en noviembre de 2011 el Comité de Ministros del Consejo de Europa admitió dichas recomendaciones en su Resolución n.° CM/Rec(2011)144. Por ello, solicita a los países miembros que vigilen porque sus legislaciones no discriminen, a este sector social, de la participación en la vida política y pública, a la vez que se reafirma que ninguna persona con discapacidad –sea física, sensorial, mental o intelectual– puede ser privada de sus prerrogativas ciudadanas por leyes que la inhabiliten a nivel civil.

Por su parte, al presentar la Observación General n.° 1, el Comité de Expertos de Naciones Unidas en materia de discapacidad apuntó algunas cuestiones importantes en relación con el tópico de la participación política de las personas con diversidad funcional. El Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por sus siglas en inglés) dispuso que el suprimir o limitar la capacidad jurídica plena de los individuos, ha sido utilizado como la herramienta idónea para excluirlos de sus derechos ciudadanos, especialmente del sufragio activo. La reivindicación de tal prerrogativa haría efectivo el reconocimiento de una verdadera autonomía personal en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida.

> (…) es importante que se reconozca la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en la vida pública y política (art. 29). Esto significa que la capacidad de adoptar decisiones no puede justificar que se excluya a las personas con discapacidad del ejercicio de los derechos políticos, incluidos el derecho de voto, el derecho a presentarse como candidatas en las elecciones y el derecho a ser miembros de un jurado … (CRPD/C/GC/1, 2014, párr. 48).

Continuando con esta línea de pensamiento, y en cuanto a los informes periódicos que cada nación signataria de la CDPD debe aportar al CRPD, este Comité ha emitido las directrices relativas a la documentación que deben presentar los Estados partes con arreglo al párrafo 1 del artículo 35 de la Convención. En este sentido y en relación con el artículo 29, los Gobiernos deberán informar a dicha instancia sobre las legislaciones o medidas adoptadas para garantizar los derechos políticos de la población con discapacidad, siendo importante enfatizar en la situación de las personas con diversidad mental o intelectual. Además, se tendrá que abundar en las limitaciones (directas o indirectas) que aún se ejercen en contra de estos sujetos, profundizando en qué mecanismos se utilizan para superar dichas privaciones (CRPD/C/2/3, 2009).

Concretamente, Costa Rica recibió, igualmente, una serie de observaciones y recomendaciones en pro de mejorar la situación de las personas con discapacidad en el país. En abril de 2014, el CRPD se refirió al primer informe dado por el Gobierno nacional con base en el cumplimiento del artículo 35 párrafo primero de la Convención. Entre las muchas temáticas que se abordaron, la cuestión de la inhabilitación civil y la exclusión de los derechos políticos a individuos con diversidad mental e intelectual tuvieron gran trascendencia. Así, de esa Resolución n.° CRPD/C/CRI/CO/1, deben extraerse las acotaciones más relevantes al respecto para comprender cabalmente la postura del Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

> (…) 21. El Comité expresa su preocupación por la persistencia de procedimientos como la Interdicción y declaratoria de Insania mental de las personas con discapacidad, y como resultado **se restrinja el ejercicio de otros derechos como el derecho al voto**, y el derecho a conformar un hogar y una familia. (La negrita no es del original).

Lo anterior pone de manifiesto que para el CRPD como órgano fiscalizador del cumplimiento de la Convención, no se puede avalar la existencia de mecanismos que instituyan la pérdida de la capacidad jurídica plena. Más aun, reprocha que tal inhabilitación conllevase resultados no solo a nivel patrimonial, sino también personal (derechos reproductivos) y político (derecho al sufragio activo). Es, pues, una reiteración de que muchas derivaciones del antiguo sistema de curatela costarricense –prevalentes hasta el año 2016- eran nugatorias de derechos fundamentales. De tal suerte, en ese momento el CRPD sugiere a Costa Rica que abogue por un cambio desde el modelo de sustitución en la toma de decisiones hacia un sistema donde se propicie la autonomía personal de todos los habitantes, tomando en cuenta los posibles apoyos y salvaguardas que determinados individuos puedan necesitar.

> – 22. El Comité urge al Estado Parte aprobar el proyecto N.° 17.305 de Ley de Autonomía Personal de las personas con discapacidad, **revise y derogue el artículo 91 de la Constitución**, y derogue las disposiciones del Código Civil y Código Procesal

> Civil que regulan el proceso de declaratoria de "incapacidad" o "Insania" por motivos de discapacidad. Recomienda al Estado Parte que establezca mecanismos de salvaguarda necesarios para las personas con discapacidad y desarrolle un modelo de apoyo en el proceso de toma de decisiones que sea respetuoso de la autonomía, voluntad y preferencias de la persona, así como el respeto de su derecho al consentimiento libre e informado para tratamiento médico, acceder a la justicia, **votar**, contraer matrimonio y elegir un lugar de residencia, entre otros. (La negrita no es del original).

Es evidente que la normativa en el Código de Familia y en el actual Código Procesal Civil eran contrarias a las disposiciones de la CDPD, de ahí que se solicitara su derogatoria. Tal es el caso, también, del numeral 91 de la carta magna, que era la base regulatoria para la aplicación de las herramientas discriminatorias de negación política y civil. Consecuentemente, al referirse a la protección, el respeto y la garantía de los derechos ciudadanos a las personas con discapacidad, se expresó:

> –59. El Comité lamenta que el **Estado parte haya denegado el derecho al voto a personas con discapacidad declaradas legalmente "incapaces". También le preocupa la ausencia de información acerca de personas con discapacidad intelectual o psicosocial que hayan sido eliminadas del padrón electoral por motivo de su discapacidad** (…). (La negrita no es del original)

Considerando el párrafo anterior, no hay lugar a dudas de que para el CRPD el Estado debía abstenerse de impedir el sufragio activo de personas declaradas en estado de "interdicción". Este reclamo recae directamente sobre el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) el cual, a través de sus distintos departamentos, hacía la segregación correspondiente del Padrón Electoral. Sin embargo, no debe dejarse de lado el hecho de que el TSE es un estricto depositario de las normas que lo rigen, de ahí que no podía simplemente desaplicar disposiciones legales y constitucionales que para ese momento aún seguían en vigor (TSE, Voto n.° 2531-E-2005). Ese marco procedimental fue derogado tácitamente por la Ley 9379 que eliminó todos los sistemas de "interdicción" existentes en el país y, subsecuentemente, todas las leyes y reglamentos que hacían referencia a tales figuras. El Comité continuó profesando que:

> – 60. **El Comité recomienda al Estado parte la restitución inmediata del derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial. Así mismo, que se reconozca el derecho al voto de todas las personas con discapacidad, incluyendo a las que requieren apoyos más intensos,** asegurando que los procedimientos, materiales e instalaciones sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar (…). (La negrita no es del original).

Esta serie de observaciones y recomendaciones, hechas por el Comité de Expertos de Naciones Unidas en materia de Discapacidad al Estado de Costa Rica, ayudan a arribar a una conclusión contundente: el antiguo régimen de "interdicción" violenta el derecho de las personas con discapacidad a gozar de "capacidad de actuar", además de que no es una razón válida para justificar la pérdida de los derechos ciudadanos de dicha población.

En agosto de 2016 se publicó la Ley 9379 de Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad, norma que viene a operativizar los mandatos de la CDPD en cuanto a una verdadera autonomía, al reconocerles igual "capacidad de actuar" a todas las personas con discapacidad, eliminando, a su vez, los sistemas de sustitución en la toma de decisiones. La nueva disposición deroga los procedimientos de "interdicción", "insania" y "nombramiento de Curador", e instaura en su lugar el ente del "guardador jurídico" para las personas con discapacidad. Adicionalmente, su Transitorio Primero manda a reinscribir al Padrón Electoral a los sujetos antes segregados de este por sentencia de inhabilitación civil.

4. EL TSE COMO GARANTE DEL PARÁMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD

Es el derecho al voto la temática que más interesa para los fines de este estudio. Valga acotar, en este punto, que Costa Rica es un país modelo al eliminar los regímenes de inhabilitación civil y los sistemas de pérdida de la "capacidad de actuar" a ciertos individuos con discapacidad. También es pionero en restituir las prerrogativas cívicas a ese sector poblacional. Para que sea válida la reinscripción de las personas antes declaradas en estado de "interdicción" es preciso dar un nuevo contenido a la literalidad del artículo nonagésimo primero constitucional. Nótese que la Ley 9379 que preceptúa el mandato en cuestión no contempla la derogatoria del artículo 91 de la Constitución Política que establece la suspensión de la "Ciudadanía" a dichos individuos, norma que reza: "La ciudadanía sólo se suspende: **1) Por "Interdicción" judicialmente declarada;** 2) Por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos". (La negrita no es del original).

Desde un punto de vista tradicional, ese vacío deriva en una inconstitucionalidad por omisión, ya que al eliminar los procesos de "interdicción" se deja sin contenido una norma constitucional. El artículo 91 es una disposición de "aplicación diferida o condicionada", como dicen Orozco Solano y Patiño Cruz (2004, pp. 300-307) en la medida en que su eficacia depende del desarrollo legal de las figuras que enumera, sean la "interdicción" y la inhabilitación penal.

Esta inconsistencia fue resuelta por el Tribunal Supremo de Elecciones en su oficio n.° STSE-1195-2016, en cuyo tenor se emitieron los criterios del órgano electoral en cuanto al entonces Proyecto Legislativo n.° 17305, que se convertiría después en la Ley 9379. El TSE debió entrar a conocer los alcances de la norma en materia político-electoral, que es el ámbito de su competencia. Así, le fue imprescindible comparar la literalidad del Transitorio Primero de la propuesta, frente al articulado magno y en relación con los mandatos internacionales impuestos a Costa Rica y los derechos humanos de las personas con discapacidad.

De tal suerte, el máximo juez electoral en acuerdo adoptado en el artículo 4 inciso d) de la sesión ordinaria 54-2016 del 14 de junio de 2016, comunicado en oficio n.° STSE-1195-2016 dispuso que, en consonancia con la primacía de las normas del DIDH y obedeciendo los mandatos internacionales dirigidos al Estado costarricense, lo adecuado es entender que con la eliminación

de la figura de la "interdicción" a nivel civil, el inciso primero del numeral 91 de la Constitución Política queda desaplicado. En síntesis, los magistrados electorales se mantuvieron firmes al manifestar que el derecho positivo nacional sucumbe, necesariamente, ante la superioridad de las normas relativas al DIDH. Echando mano de los principios de Progresividad y No Regresión, así como de la máxima de "Ley posterior deroga ley anterior", el TSE estableció, en primer orden, la primacía de la CDPD respecto de otros tratados especializados en materia de discapacidad. Para reforzar su punto, se citó lo dictaminado por el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su oficio n.° CEDDIS/RES.1 (I-E/11) que interpreta como discriminatoria y limitativa de libertades fundamentales a la figura de la "interdicción". Concluyendo así con que:

> Con base en lo anteriormente expuesto, debe concluirse, entonces, que la previsión contenida en el transitorio I del proyecto de ley n.° 17.305 no transgrede el Derecho de la Constitución. En una lógica en la que el parámetro de constitucionalidad se encuentra integrado, entre otros, por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los operadores jurídicos deben dar aplicación preferente a los preceptos internacionales que amplían el margen de tutela, por lo que la incorporación a la lista de electores de aquellas personas declaradas en estado de interdicción vendría a cumplir con tal exigencia, máxime cuando, por el contenido mismo del proyecto en consulta, se derogan las normas jurídicas nacionales relativas al proceso de "Curatela", como también la figura de la "insania" y la consecuente interdicción de derechos políticos.

Con este aval, la Ley 9379 pudo seguir su camino en la vía legislativa. Hoy su Transitorio Primero es norma de la República y manda a reinscribir en el Padrón Electoral a todos quienes fueron segregados de este, en un plazo de seis meses a partir de la publicación oficial de la ley. Es decir, que para los próximos comicios nacionales que se celebrarán en febrero de 2018, no habrá individuos con diversidad funcional excluidos de sus derechos cívicos a participar en igualdad de condiciones.

Aunque con dicha exégesis electoral el inciso primero del numeral 91 magno queda desaplicado, este sigue vigente; en otras palabras, carece de efectividad pero es una norma existente. En virtud de que este articulado cuenta con el rango de norma originaria, su modificación requiere de mecanismos mucho más complejos que una reforma legal ordinaria. Su permanencia en el ordenamiento jurídico ya no implica limitaciones a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, pero sí entorpece el proceso de "toma de conciencia" de la sociedad costarricense por entender que los individuos con diversidad funcional son igualmente dignos y capaces de participar en la comunidad.

Por ello, muy inteligentemente, el CRPD en sus observaciones hacia el Estado de Costa Rica, aboga no solo por la promulgación del Proyecto de Ley 17305 –que de hecho es hoy ley de la República n.° 9379- sino también porque se gesten propuestas de reforma al Código Civil, así como la necesaria modificación del numeral 91 de la Constitución Política. Valga acotar que, hasta el momento en que se desarrolló la presente investigación, no existían todavía planteamientos formales dirigidos a realizar los cambios a la Carta Magna, antes dichos.

En cuanto a la posible reforma o derogación de tales disposiciones, valga apuntar que es factible que ocurran dos procederes distintos. El primero, que sea el legislador quien mediante sus facultades constituyentes derivadas elimine de la Carta Magna toda mención a los antiguos regímenes de "interdicción". Pero también, podría acontecer que sea un órgano jurisdiccional competente quien –haciendo uso de sus potestades de control constitucional y/o convencional– declare la invalidez de los mencionados parámetros normativos. El estudio de ambas posibilidades es un tema amplísimo que requiere ser profundizado en ámbitos más extensos, por lo que se recomienda al lector consultar la tesis de grado que inspira la redacción de este artículo.

5. EL TSE COMO CUASILEGISLADOR

De gran importancia para el fondo de esta investigación, es la labor cuasi-legislativa que funge el TSE. Esta denominación se deriva del hecho de que mediante tal potestad, los magistrados electorales se han convertido en creadores e integradores de derecho. Lo anterior sea porque suplen vacíos legales, porque aclaran oscuridades jurídicas o dirimen ambigüedades normativas. A efectos de una mejor comprensión, esta investigadora ha decidido sustraerle tres aristas distintas a esta función. En consecuencia, se analizan por aparte las atribuciones del TSE como consultor legislativo preceptivo, como juez hermenéutico y como emisor de reglamentos electorales. En el caso del acuerdo antes citado se verá que se entremezclan las funciones de interpretación y las atribuciones de consultor legislativo.

Con fundamento en el numeral 97 de la Constitución Política, el TSE es primeramente el órgano consultivo obligatorio en tratándose de la creación de leyes político-electorales. Su opinión tendrá carácter obligatorio si se solicita en tiempo electoral, sea seis meses antes y cuatro meses después de una elección. Si la consulta se realiza en tiempo ordinario, la Asamblea Legislativa solo podrá apartarse del criterio del TSE con las dos terceras partes de sus miembros.

Por otro lado, en tesis de principio, el Tribunal Supremo de Elecciones es el único ente facultado para realizar "interpretación auténtica" de las disposiciones legales y constitucionales que atañen a la materia electoral, según el mandato del numeral 102 inciso 3 de la Constitución Política. Doctrinariamente, como desarrolla Brenes Villalobos (2013, pp. 37 y 63) esa autenticidad no es tal, en el tanto no es el órgano del cual emanó la norma. Sin embargo, como dicha potestad es atribuida de forma exclusiva y excluyente, los fallos que el TSE dicte al efecto gozan de igual fuerza y vinculación que aquellos surgidos del seno legislativo. Dicha capacidad hermenéutica puede nacer de un fallo estrictamente interpretativo, o bien de un proceso contencioso electoral donde fue necesaria tal integración jurídica.

La facultad interpretativa se divide en creadora o integradora. Puede darse la situación en que el TSE –en sustitución del legislador– cree una norma jurídica al innovar o emitir una regulación diferente a la disposición legal. A su vez, la exégesis jurídica puede derivar en la integración de normas. Ello tiene como resultado la moldulación y depuración de las disposiciones ya regentes.

En cuanto a las sentencias interpretativas, estas se entienden como procederes no contenciosos -aunque jurisdiccionales– del Tribunal. Esa elucidación podrá ser hecha de oficio, a instancia del comité ejecutivo de algún partido político o a disposición de un particular cuando el punto revista una especial relevancia. Dicha competencia constitucional es un acto que busca develar los vacíos y las ambigüedades de la normativa jurídico-electoral costarricense. De forma más amplia[1]:

> El inciso 3) del artículo 102 de la Constitución Política reconoce, en cabeza del Tribunal Supremo de Elecciones, la función de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, lo que impide a la Asamblea Legislativa dar interpretación auténtica, según lo reconoce su numeral 121 inciso 1). El inciso c) del artículo 19 del Código Electoral, al desarrollar ese precepto constitucional, dispone en lo que interesa: "Tales interpretaciones podrán darse de oficio o a solicitud de los miembros del Comité Ejecutivo Superior de los partidos políticos inscritos". Se colige de las anteriores disposiciones que, en nuestra legislación, sólo los partidos políticos, a través de su Comité Ejecutivo Superior, están legitimados para provocar una declaración interpretativa…
> ...El Tribunal Supremo de Elecciones que legalmente está habilitado para ello, puede, de oficio, percibir la exigencia de interpretar o integrar el ordenamiento electoral cuando sus disposiciones no sean claras o suficientes, cuando su entendimiento literal conduzca a la desaplicación o distorsión de sus principios rectores o a una contradicción con mandatos constitucionales o cuando las previsiones requieran de una posterior complementación práctica para que surtan sus efectos. (TSE, Res. 1863-1999, pp. 2-3)[2]

En cuanto a la audiencia obligatoria que se le dio al Tribunal respecto del Proyecto de ley n.° 17305 –hoy Ley 9379- en su respuesta aborda cuestiones referentes al sufragio activo de las personas declaradas en estado de "interdicción". Este último tiene importantes consecuencias en lo electoral, ya que manda a reinscribir al Padrón Electoral a todos quienes fueron segregados de aquel por haber mediado una inhabilitación civil en su contra. El Tribunal en pleno conoció de la consulta en su sesión ordinaria n.° 54-2016 celebrada el 14 de junio de 2016.

Apúntese aquí que el Tribunal, al ejercer su función de consultor preceptivo de la Asamblea Legislativa, despliega atribuciones de administración de elecciones, y no de jurisdicción político-electoral. Conforme a ello, el TSE tendrá que valorar la conveniencia y oportunidad de determinada opción legislativa en pos del mayor beneficio institucional y nacional tal y como lo expresa Brenes Villalobos (2013, pp. 90-91). Además, al emitir esos dictámenes preceptivos, los magistrados tendrán que asumir una actitud previsora, representándose las posibles consecuencias derivadas de la vigencia del proyecto de ley que avala o desaprueba.

En cuanto al expediente legislativo n.° 17305 existen algunas cuestiones que el TSE no podía pasar por alto. Como ya se ha desarrollado en acápites anteriores, la Ley 9379 no contempla la

---

[1] Véase además resoluciones 1541-E8-2007, 1448-E8-2017 y 0265-E8-2016.
[2] Con la promulgación del Código Electoral de 2009 la potestad interpretativa se halla en el numeral 12.d.

reforma parcial constitucional referente al artículo 91 de la Carta Magna. Visto desde una óptica tradicional, ello derivaría en la inconstitucionalidad por omisión de dicho proyecto, al dejar sin sustento normativo una regulación magna. Adicionalmente, es posible mantener la postura de que formalmente no es válido derogar, de forma tácita, mediante una ley ordinaria, una disposición constitucional, cuya reforma requiere de los procederes estrictos establecidos en los artículos 195 y 196 de la CPOL.

Sin embargo, ha de enfatizarse en que el TSE optó por asumir un criterio mucho más vanguardista y de corte humanista. Como se vio en el acápite anterior, en el oficio n.° STSE-1195-2016 los jueces electorales dispusieron avalar la promulgación de la Ley de Promoción para la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad. De esta manera, como la nueva norma elimina los procesos de "interdicción", "insania" y "nombramiento de curador", los señores magistrados interpretaron –en pos de lo más favorable para los particulares– que toda regulación que contemple esas figuras simplemente es contraria al DIDH y queda así en desuso.

Lo anterior concierne directamente al numeral 91 de la Carta Magna costarricense, que establece la suspensión de la "ciudadanía" de forma expresa a las personas declaradas en "estado de interdicción". Por aplicación de la exégesis hecha por el TSE y en consonancia con los mandatos internacionales asumidos por Costa Rica, tal disposición –aunque aún existente– es desaplicada. Este fenómeno es jurídicamente extraordinario. Se trata de un caso remoto en que una ley ordinaria deja sin contenido una regulación constitucional. Claro está, la Ley 9379 ha asumido tal potestad por la importante razón de que viene a dar eficacia a disposiciones internacionales que –tal vez– de otro modo no hubiesen podido ser aplicadas en el ordenamiento jurídico nacional.

En el caso particular de la consulta develada por el TSE en el oficio STSE-1195-2016, el máximo órgano electoral plasmó con contundencia que es competente para asumir funciones de control de constitucionalidad de las normas bajo su jurisdicción. Al emitir tal criterio jurídico tuvo, necesariamente, que realizar también interpretación auténtica de determinadas disposiciones constitucionales que se verían afectadas con la promulgación de la Ley para la Promoción de la Autonomía de las Personas con Discapacidad. En específico, los altos jueces electorales dispusieron la desaplicación del inciso primero del numeral 91 magno, por la superioridad que tienen los mandatos del DIDH operativizados por la Ley N° 9379. Así pues, como dijeran los señores Luis Antonio Sobrado González, Luis Diego Brenes Villalobos y Andrei Cambronero Torres en la Réplica Pública del trabajo final de graduación de la autora: "Estamos viendo un proceso en el que el Tribunal ya no ejerce solo como **cuasi legislador,** sino como un verdadero **colegislador**". (la negrita no es del original)

Así pues, en Costa Rica no existen causales expresas de eliminación de los derechos ciudadanos a individuos con discapacidad. Recuérdese aquí que los sistemas de "interdicción" referían a individuos con diversidad funcional, a quienes se les sustraía su capacidad de actuar y quienes eran sometidos a regímenes de representación infantilescos. La única previsión magna que sigue prevaleciendo resulta en la cesación cívica por sentencia penal.

De esta suerte, en un plazo de seis meses a partir de la promulgación de la Ley 9379, los antes declarados interdictos gozarán de plenos derechos civiles y políticos en igualdad de condiciones

con los demás ciudadanos. En consecuencia, también quedan desaplicadas todas las normas que fundaban su sustracción del Padrón Electoral; estas son: los artículos 43 y 63 en cuanto se refieren a la inscripción de las interdicciones civiles, así como el numeral 101 en lo relativo a la extracción del Registro Electoral por inhabilitación judicial, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Adicionalmente, es suprimido el inciso a) del párrafo primero del artículo 144 del Código Electoral, ley n.° 8765, puesto que reza que no serán consideradas como personas electoras aquellas sentenciadas como inhábiles en proceso civil.

El marco antes expuesto permitirá que todas las personas costarricenses con discapacidad puedan objetivamente ejercer su derecho al sufragio de forma digna, igual y autónoma. Esta prerrogativa es el centro de la presente tesis. Empero, no debe olvidar el lector que las libertades políticas también se extienden a la posibilidad de ser electo en cargos de representación popular. En consonancia con todo lo expuesto, los sujetos con diversidad funcional que cumplan con los requisitos dispuestos por la ley y la Constitución no cuentan con impedimento alguno para gozar de su derecho al denominado "sufragio pasivo". El abordaje de este tópico puede ser asumido por próximos investigadores de la materia en cuestión.

6. CONCLUSIÓN

Con la publicación de la Ley 9379 para la promoción de la autonomía personal para las personas con discapacidad, se rompe con el impedimento que tenían los sujetos antes declarados interdictos para votar. La nueva regulación en su Transitorio Primero manda a reinscribir al Padrón Electoral a quien fuese retirado por cumplimiento de una sentencia civil. El Tribunal Supremo de Elecciones, en el oficio n.° STSE-1195-2016, refiriéndose a dicha normativa, cuando aún se encontraba en los albores legislativos, determinó que al eliminar la institución de la interdicción civil vía legal, y en pos de los mandatos internacionales, debía interpretarse, favorablemente, el contenido del artículo 91 de la Constitución.

Gracias a la labor exegética hecha por el Tribunal Supremo de Elecciones, se posibilitó que mediante la Ley 9379 se derogaran completamente los regímenes de "interdicción" previstos en los ordenamientos civiles y de familia. Esto en el tanto el juez electoral interpretó –en relación con el numeral 91 de la Constitución– que por la primacía del DIDH no es inconstitucional vaciar de contenido una disposición magna. Ese artículo, empero, sigue estando vigente puesto que no se ha anulado a través de las vías formales pertinentes. Lo cierto es que a partir de agosto de 2016, en Costa Rica ya no existen personas declaradas en "estado de interdicción", en razón de lo cual el primer presupuesto hipotético queda desaplicado.

LITERATURA CONSULTADA

Álvarez Ramírez, E. M. y Villarreal Arroyo, M. (2010). *Análisis de la curatela y la capacidad de actuar de las personas con discapacidad en Costa Rica a la luz de la convención de los derechos de las personas con discapacidad.* (Tesis de Licenciatura Inédita). Universidad de Costa Rica. San Ramón, C.R.

Brenes Villalobos, D. (2013). *El rol Político del Juez Electoral.* San José, C.R.: Editorial del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/el_rol_politico_juez_electoral. pdf

Comité de Expertos de las Naciones Unidas en materia de discapacidad (2014). Observación General N.° 1: Artículo 12 - Igual reconocimiento como persona ante la ley. Resolución n.° CRPD/C/GC/1.

Comité de Expertos de las Naciones Unidas en materia de discapacidad (2014). Observaciones finales sobre el informe inicial de Costa Rica. Resolución n.° CRPD/C/CRI/CO/1.

Comité de Ministros del Consejo de Europa (2011). Resolución n.° CM/Rec(2011)14. "On the participation of persons with disabilities in political and public life", Sesión n.° 116.

Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2011). Resolución n.° A-HRC-19-36_sp. Sobre la participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública. *Informe Anual del Alto Comisionado en Derechos Humanos. Décimo Noveno Periodo de Sesiones.*

Costa Rica. Asamblea Legislativa (1888). Código Civil. Ley 63.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (1965).Ley orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil. Ley 3504.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (1974). Código de Familia. Ley 5476.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (1989). Código Procesal Civil. Ley 7130.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (1996). Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Ley 7600.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (2008). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo. Ley 8661.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (2009) Código Electoral. Ley 8765.

Costa Rica. Asamblea Legislativa Ley para la Promoción de la Autonomía Personal, Ley 9379.

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica.

Orozco Solano, V. y Patiño Cruz, S. (2004) La inconstitucionalidad por omisión en Costa Rica. *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano* (7), 300-307. Recuperado de http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/ 19174/FCI-2004-7-orozco.pdf?sequence=1

Orozco Solano, V. (2014). El valor normativo de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en el sistema de justicia constitucional costarricense: El caso particular de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Judicial* (113), 9-32. Recuperado de http://sitios.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/ documentos/ revs_juds/Revista %20113/PDFs/Revista_113.pdf

Palacios, A. (2008). *El modelo social de la discapacidad: Modelos, caracterización y plasmación en la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad.* España: CERMI.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución n.° 3435-1992 de las dieciséis horas y veinte minutos del once de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.° 02771-2003 de las once horas con cuarenta minutos del cuatro de abril de dos mil tres.

Solís, A. (2011). El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el derecho positivo y en la jurisprudencia constitucional costarricense. *Revista de Ciencias Jurídicas* (125), 145-174.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto n.° 2531-E-2005 de las catorce horas con treinta y cinco minutos del veintiséis de octubre de dos mil cinco.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto n.° 1297-E-2006 de las catorce horas con cincuenta minutos del seis de abril de dos mil seis.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.° 1541-E-2006. San José, a las once horas con diez minutos del once de mayo de dos mil seis.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.° 978-E-2007. San José, a las catorce horas con cincuenta minutos del dos de mayo de dos mil siete.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.° 1562-E8-2008. San José, a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del veintinueve de abril de dos mil ocho.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.° 1863-1999. San José, a las nueve horas con cuarenta minutos del veintitrés de setiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.° 2048-E8-2012. San José, las diez horas con veinte minutos del catorce de marzo de dos mil doce.

Tribunal Supremo de Elecciones. Oficio n.° STSE-1195-2016. San José, catorce de junio de dos mil dieciséis.

SECCIÓN ESPECIAL

ESTUDIOS REGISTRALES

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

El registro civil e identificación en la región y el mundo*

Felix Ortega De La Torre**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de noviembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 27 de noviembre de 2017.

Resumen: Realiza un repaso histórico, así como un recorrido por el desarrollo del proceso registral civil en la región latinoamericana. Enfatiza en la importancia que existe en la relación entre el registro de personas y el desarrollo, la democracia, la gobernabilidad; así como para la inclusión, la transparencia, la seguridad, la eficiencia de recursos y la generación de un Estado moderno digital. Puntualmente, analiza los modelos de registro e identificación, el fortalecimiento del registro civil en el siglo veintiuno, las tendencias futuras, el registro universal y sus nuevos desafíos.

Palabras clave: Registro civil / Derecho a la identidad / Registro de personas / Sistemas registrales / América Latina.

Abstract: The article presents a historical review of, and a journey through, the civil registry process in the Latin American region. It emphasizes the relevance of the relation between civil registration and the development, democracy, governance, as well as the inclusion, transparency, security, efficiency and generation of a modern digital State. It analyzes in detail the identification and registration models; the strengthening of the civil registry in the twenty-first century; future trends; universal registration and its new challenges.

Key Words: Civil Registry / Right to identity / Civil registration / Registration systems / Latin America.

* Ponencia presentada en la Primera Jornada Académica sobre Estudios Registrales, celebrada el 18 de agosto de 2017 y organizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

** Peruano, matemático, correo electrónico: felix.ortega.iii@hotmail.com. Labora en la Jefatura Nacional para la Cooperación Internacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) de Perú. Bachiller en Investigación Operativa, de la Facultad de Matemáticas de la Universidad San Marcos del Perú. Tiene una maestría en Administración de Negocios de la Escuela Superior de Negocios del Perú y un postgrado en Administración Avanzada de la Universidad de Stanford. Fue gerente para Latinoamérica del Programa de identidad de la OEA (2008), donde trabajó durante 16 años en sistemas electorales, registros civiles e identificación cubriendo más de 20 países. Ha desarrollado consultorías para la UNICEF y el BID, relacionadas con registros civiles e identificación. Además, ha sido analista, investigador y ponente en diferentes proyectos sobre identificación y modernización del Estado para diversas regiones del mundo, bajo el patrocinio del Banco Mundial, el PNUD, la UNICEF, la OEA y la ONU.

1. INTRODUCCIÓN

El registro de nacimiento de las personas ha sido uno de los factores más descuidados en nuestra región y gran parte del mundo en décadas anteriores; tan es así que la tasa de sub-registro de menores de 5 años (o no registro de los nacimientos) alcanzó un porcentaje mayor al 18% en la región y 58% a nivel mundial (UNICEF, 2016b). Actualmente, América Latina tiene 6% de subregistro y el mundo llega al 35%. Los índices más bajos se encuentran en África y el sur de Asia (UNICEF, 2016a).

La historia de los registros civiles es muy vasta; sobre todo, a partir de la necesidad de organización de las comunidades. Parte de dicha historia es que los registros civiles fueron administrados por la autoridad municipal; muchos de ellos compartidos con el Clero (la Iglesia aún realiza el registro bautismal de los fieles), en otros casos fueron compartidos con cuerpos de seguridad (ejemplo, Policía); con entes electorales, dándole prioridad al derecho de sufragio; con notarías privadas, oficinas judiciales, sector salud, sector educación, incluso, con el ente recaudador de impuestos; con las comunidades indígenas; o fueron configurados dentro de entidades estatales o provinciales, por lo que se desarrollaron modelos híbridos de administración sobre los registros.

Lo cierto es que una persona registrada siempre ha suscitado especial interés por parte de la administración de toda organización social/política, enfatizando en su importancia desde el surgimiento del Estado. En la antigüedad, el registro fue sumamente relevante en aquellos casos donde la administración recibía un beneficio directo a través del pago de impuestos; fue un símbolo de fidelidad para el credo, para el mundo clerical; fue un elemento indispensable para la milicia y hasta determinó la relación tierra/dueño.

Ciertamente, se aprecia un gran beneficio social en todos los Estados que han promovido el registro de las personas desde la concepción de un derecho fundamental. Permitir que una persona cuente con un derecho al registro, al nombre, filiación y nacionalidad es empoderar a la persona y hacerla ciudadana. Le garantiza el ejercicio de sus libertades, acercándole otros derechos fundamentales como educación, salud y justicia. Asimismo, un registro permite que los ciudadanos generen iniciativas y emprendimientos en el mercado económico, laboral, empresarial, social–cultural; sin distinción de raza, credo, lengua, ni posición económica y otro tipo de discriminación.

El siglo XX fue fundamental en la consolidación legal del registro civil. Los Estados modernos otorgaron la relevancia, que en la actualidad tiene, al hecho de contar con un nombre, una filiación y una nacionalidad. Dos de las principales fuentes de conocimiento sobre este particular son "La Declaración Universal de Derechos Humanos" de la ONU (1948) y "La Convención sobre los Derechos del Niño y el Adolescente" de la ONU (2006). Con el registro, la persona puede acceder a otros derechos fundamentales como la educación, salud, justicia, etc. Sin dar a entender que el no registro inhabilita, necesariamente, a las personas para acceder a los mencionados servicios del Estado, es fundamental reconocer que la eficacia, eficiencia y efectividad del rol público pasa por contar con una información completa y fidedigna de a quiénes tiene que atender y dónde están.

El registro de personas es más que una acción administrativa, es más que asentar el nacimiento de una persona en un "libro"; el registro es también un derecho, un derecho fundamental que incide transversalmente en todos los derechos humanos y por tanto, es importante. De igual manera, el reconocimiento de ciudadanía, a través del registro de las personas, guarda estrecha relación con el desarrollo, la democracia, la gobernabilidad, así como con la inclusión, la transparencia, la seguridad, la eficiencia de recursos y la generación de un Estado moderno digital.

2. INCURSIÓN EN EL REGISTRO DE PERSONAS

A principios de la década de los 90, recibí la invitación para desarrollar un proyecto de diseño e implementación del sistema informático del Registro Civil de Lima, capital del Perú; a decir verdad, por las condiciones y los recursos con que conté para el mencionado proyecto, más que una invitación fue todo un reto. En aquella época la tecnología era pesada, voluminosa y anti-didáctica –ahora, mi hijo se ríe de las fotos que le muestro, de los mastodontes que eran los "mainframes"–; pero dicha tecnología podía ayudarnos a resolver la gestión de los registros de las personas, hacerlos más rápidos, ordenados, accesibles, sin contar que eran tiempos en los que la informática no llegaba (o muy poco) a las entidades públicas.

Como todo joven entusiasta, y al conocer las herramientas tecnológicas de esos momentos, cumplí con los objetivos esperados de implementar el software que permitía al registro tener indexados todos los registros pertenecientes a los libros de nacimientos, matrimonios y defunciones en posesión de la municipalidad de Lima. La posibilidad de buscar por nombre, por lugar de inscripción, fecha del registro, y otras variables permitía a los ciudadanos acudir al archivo físico y obtener una copia certificada para las matrículas de sus hijos o para la recepción de los servicios de salud, por citar algunos ejemplos. Esta experiencia me hizo observar que detrás de esos libros, muchos muy viejos, había personas, vivas o fallecidas, pero se trataba de personas. Me preguntaba si los registros se resolvían sólo con consignar en un libro los nombres, lugar, fecha de nacimiento, nombres de los padres o declarantes, y uno que otro dato adicional como la firma y el posible sello del registrador para hacer del documento un asiento legal. Finalmente, dudaba si solo aplicando tecnología se conseguiría automatizar y modernizar los registros. Si así hubiera sido, créanme que el problema no fuese tal; por el contrario, las soluciones estarían a la vuelta de la esquina.

Con el transcurso del tiempo y durante mis funciones laborales tanto en el sector privado, como el público y en organizaciones internacionales, fui aprendiendo que el registro era mucho más; y, que los países en su mayoría (me remito a las estadísticas de subregistro a lo largo de la historia) no le habían dado importancia real al registro de las personas. Para gran parte de los países, el registro se enfocaba en el trámite administrativo de reconocer el nacimiento de la persona (normalmente recién nacido) cuando los padres se acercaban al registro civil de la localidad. Asimismo, el registro de defunciones estaba aún más descuidado, poco importaba a las personas registrar a sus parientes, o a algún cercano fallecido, por lo engorroso del proceso, y a eso se sumaba el desinterés de la gran mayoría por no existir pensión o tierra alguna dejada por el fallecido.

3. MODELOS DE REGISTROS E IDENTIFICACIÓN

Este tema es fascinante. Existe una creencia compartida y difundida en la que se asevera que el mejoramiento de un modelo organizacional proviene de la copia de otro modelo más desarrollado. Esta premisa, de ser llevada al ámbito del registro y sus múltiples servicios, no se cumple con exactitud.

Los primeros registros de personas se destacan por la importancia de conocer sus pagos de impuestos; por ello, se llevaba el control de dichos pagos en "libros contables", y estos pagos eran más importantes que la información detallada de la persona o familia que hacía el pago. En la escritura cuneiforme se pueden observar dichos controles contables, esto es, desde el año 3500 a.C.

De los registros civiles más antiguos, ahora sí registro de personas más que de pago, se cuentan los de China durante la Dinastía Zhou, año 1050 a.C.), y este registro se realizaba en las oficinas locales. Para la edad media, el clero administraba los registros bautismales de las personas, los matrimonios y las defunciones. Con el transcurso del tiempo se fue secularizando y pasando a diferentes entidades del Estado, sobre todo a los municipios.

En Francia, el registro está en los municipios, este modelo napoleónico se exportó a todas las colonias francesas. En España pasaron los registros civiles al Sistema Judicial, modelo que también se trasladó a varias colonias, y que hasta el momento se mantiene, como veremos párrafos adelante. Para ambos países la cedulación o identificación se encuentra ahora bajo el Ministerio del Interior.

Los registros civiles de Egipto estaban en el sector salud, y luego en el Ministerio del Interior. En los países nórdicos el registro civil depende del organismo recaudador de impuestos y ello no impide o limita su correcto funcionamiento. A dichos países, en algún momento el poner orden a las finanzas les permitió potencializar el registro o basarse en este potenció las finanzas, un círculo virtuoso.

La gran mayoría de países del "Commonwealth" –países que guardan lazos históricos con el Reino Unido– tienen sus registros civiles asociados a los municipios, autoridades locales o condados. Uno de los aspectos fundamentales de este modelo es que la base, y por ende la fortaleza del registro, se genera en el sector salud y donde la función primordial del registro era por enfoque a la salud, pero también la de contar con las estadísticas vitales. Por ejemplo, la India tiene el registro civil bajo salud. En el Caribe también se observa este modelo en países como Jamaica y Granada, en los que el registro depende directamente del Ministerio de Salud.

El modelo anglo es sumamente interesante, al punto de que muchos países hispanos de la región acercaron el registro a los hospitales, creando oficinas en el interior de ellos y desde ahí registrar al recién nacido. Esta beneficiosa práctica se ha replicado en otros servicios registrales como el asentamiento de las defunciones. Cabe mencionar que en muchos de nuestros países, debido a la no cobertura hospitalaria, en zonas rurales sobre todo, el registro de los recién nacidos ha

arrastrado grandes deficiencias. Sin embargo, con el crecimiento económico y la apertura hacia la modernidad no sólo incrementó la atención sanitaria mediante empresas privadas, sino que el propio sector público pudo mejorar su atención descentralizándola hacia lugares de difícil acceso e incorporando en ella la tecnología suficiente para realizar los registros dentro de los hospitales o centros de salud en tiempo real y con una menor carga burocrática.

Brasil es un buen ejemplo en el que pese a no tener cubiertos los registros de nacimientos en el 100% de los centros de salud pública, su esfuerzo por registrar a todos ha sido notorio y, mediante campañas masivas, ha alcanzado mejorar sustancialmente sus estadísticas, con una reducción superior al 15% de subregistro en los últimos 15 años.

Otro notable ejemplo, y sin necesidad de replicar el anterior citado, es el de El Salvador. En dicho país, como consecuencia de conocer que en sus zonas rurales no siempre existe un centro hospitalario y, en cambio, hay una tradicional práctica de matronas/parteras en la atención del nacimiento, se las incluyó como actores importantes del registro civil. Por ello, se les capacita y se les entrega constancias ante un nacimiento, para que así ayuden en el registro oportuno de este. Varios países de la región, a diferencia de El Salvador, excluyen a las matronas, perdiéndose así su apoyo para mejorar el registro de personas.

En varios países de América del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) el registro civil está separado del ente del registro de identificación o del que emite la cédula. Por ejemplo, en Argentina el registro civil es competencia de las provincias y municipios; en Brasil de los notarios; en Paraguay está bajo responsabilidad del Ministerio de Justicia; en Uruguay es competencia del Ministerio de Educación y en Venezuela, recientemente, dentro del órgano electoral. Todos estos países tienen la identificación en el Ministerio del Interior; modelo parecido al de Francia y España. Conviene resaltar el caso de Uruguay, por ser único en la región, en el que los registros civiles se encuentran bajo el Ministerio de Educación. El modelo lo dice por sí solo, la persona está unida desde su nacimiento a la educación, se puede ver claramente en los índices de nacimiento que llegan casi al 100% y por orden natural en este modelo, y desde hace mucho, también el alfabetismo es del 100%.

En otros países del sur de la región se llevaron a cabo formatos de unión del registro civil y la identificación; como los casos de Colombia y Perú desde entidades autónomas, mientras que en Chile y Ecuador asociados a carteras ministeriales. En Bolivia, el órgano electoral otorga a los notarios la encargatura de la operación registral civil y, recientemente, el Ministerio de Gobierno absorbió la cedulación-SEGIP que se encontraba en la Policía.

En Costa Rica, Panamá y República Dominicana el registro civil y la identificación corresponden al órgano electoral, una visión del derecho fundamental del registro, pero también como una función de democracia. En Haití, el registro civil y la identificación pertenecen al Ministerio de Justicia; sin embargo, los libros de registro son guardados y custodiados por el Archivo Nacional, institución del Ministerio de Cultura desde donde se obtienen los certificados de actas. En Honduras hubo una escisión entre el órgano electoral y la identificación, creándose el Registro Nacional de Personas (RNP), que tiene la función de administrar el registro civil y la cedulación. Guatemala, históricamente, delegó los registros civiles a las municipalidades y la identificación, al organismo electoral; su modernización le lleva a crear el Registro Nacional de Personas, un

organismo registral autónomo encargado del registro civil y de la cedulación. En el caso de Nicaragua y El Salvador los registros siguen dependiendo de los municipios; y la cedulación del órgano electoral y de un ente autónomo, respectivamente.

Pero, si de complejidad en los modelos hace falta repasar, Argentina, Brasil, Canadá, EEUU y México no sólo tienen sus respectivos registros civiles en municipios y autoridades locales, sino que dichas jurisdicciones gozan de autonomía en la realización de sus propias leyes provinciales o estatales. Dicha potestad de autodeterminación de orden legal, hace imperiosa la necesidad de crear instancias coordinadoras entre los registros, a fin de tratar de unificar las normativas y, con ello, unificar formatos de inscripción y certificación. Para estos países, el tema de la interoperabilidad es más que un deseo, es una necesidad imperante para el óptimo funcionamiento del registro, el cual debe responder a supuestos sociales complejos como la alta tasa de población migrante entre estados o provincias. México cuenta con un documento electoral que funge de identificación (no cuenta con un documento específico de esta naturaleza) y tiene al Registro Nacional de Población (RENAPO), que coordina todos los registros estatales e impulsa la unificación de criterios y hasta de formatos. La Secretaría de Derechos Humanos coordina en Brasil, los registros. En Argentina es el Consejo Federal de los registros civiles quien lo hace.

En la gran mayoría de países del Caribe se frecuenta tener los registros civiles bajo el Ministerio de Asuntos Internos y no cuentan con una cédula de identidad única. Finalmente, respecto de los registros consulares, la gran mayoría de naciones los tienen extendidos en los países del mundo, y solo algunos de estos cuentan con trámites de cédula/identificación en sus Consulados.

Entonces, ¿cuál es el mejor modelo de registro civil y de identificación? No hay una respuesta precisa; aun así, aferrándome al repaso de las casuísticas continentales, me atrevo a decir que el acercamiento al escenario óptimo de un registro civil y de la identificación debe guardar similitud con la organización y estructura estatal y, fundamental, debe tener una sintonía y aceptación social. Solo por dar ejemplos, sin ningún ánimo de obviar modelo alguno, el registro civil y la cedulación de Costa Rica funcionan muy bien bajo un órgano electoral; Uruguay con el registro civil en el Ministerio de Educación y la identificación bajo el Ministerio del Interior también; Chile, bajo el Ministerio de Justicia ambos registros, cuenta con un excelente funcionamiento; y en Perú y Colombia como ente autónomo también; y así se podrían citar muchos ejemplos más. Algo es seguro, no es el modelo que hace bueno o no a un sistema registral, sino la forma como los distintos entes que administran los registros interoperan entre ellos, coordinan y se autofortalecen, incluso compartiendo oficinas, campañas de sensibilización y registro en conjunto, entre otros elementos. Eso sí, considero que hay una premisa transversal a todos los modelos, cuanto más lejos se encuentre el registro del control político, sobre todo cuando prima exclusivamente una visión de ciudadano-voto y no como un tema transversal de Estado. Las experiencias de garantizar registros civiles tratados desde la especialidad técnica son básicas para su potencial éxito.

4. DETONANTES DEL FORTALECIMIENTO DEL REGISTRO EN EL SIGLO XXI

Habrá muchos detonantes para el fortalecimiento del registro en este siglo. Durante el siglo XXI se viene reproduciendo una serie de elementos, diferenciados en el tiempo histórico, tan novedosos como impactantes, motivo por el cual me atrevo a calificarlos de elementos "detonantes". Reconozco que hay otros elementos no descritos aquí como el nivel de educación, la reducción de la mortalidad, la especialización de la atención hospitalaria, las campañas de sensibilización, los aliados estratégicos, entre otros, pero aquí el deseo es describir aquellos que considero son "detonantes" y que han promovido el fortalecimiento del registro.

- El registro civil y la identificación en la democracia representativa: El registro civil formaba parte de la creación de un padrón o censo electoral, que concebía al ciudadano como persona–voto. A medida que la democracia representativa se extiende por el mundo, por ende, el deseo de universalizar el voto, a la par se universaliza el registro de las personas (Red ACE, 2017).
- El registro civil y la tecnología: La tecnología viene avanzando a galope, al punto de que al día de hoy es imposible pensar en la implementación de un registro moderno sin contar con esta imprescindible herramienta. La tecnología ofrece rapidez, seguridad, confiabilidad, accesibilidad, pero sobre todo, interoperabilidad con el resto de entidades. Por supuesto que los datos manejados por un registro sirven a otras entidades para que estas mejoren sus servicios, como el caso de la educación, la salud, la justicia, etc. (BID, 204). La tecnología ha demostrado que enriqueció muchísimo la gestión de los registros, algunos países eliminaron los libros físicos y pasaron a imprimir "en línea" el asentamiento del nacimiento, con ello se protegía mejor la información toda vez que quedaba almacenada, además del papel, en discos duros (o en la "nube"); por ejemplo, el Ecuador dio un salto cualitativo importante con el uso de la tecnología. Muchos países optaron por crear una clave única a cada persona al momento de su nacimiento; la utilización de este código ha permitido una mejor gestión y eficiencia en la interconexión de servicios entre diferentes entidades; la mencionada codificación única ha sido implementada en la gran mayoría de países de la región latinoamericana, y en otros del África, Asia e inclusive Europa. Los servicios, con la tecnología, mejoraron, un caso práctico es cuando un ciudadano obtiene un certificado de nacimiento diferente del lugar de inscripción. Esto último tuvo un impacto positivo sobre las grandes olas migratorias del campo a la ciudad que nuestra región y el mundo vienen experimentando; inclusive ahora se va más allá: el ciudadano ya no es el que solicita copia certificada de su acta, sino el país que así se lo requiera la pide directamente al ente registral en formato digital, ahorrando así recursos, tiempo y dinero, y mejorando la seguridad y el ecosistema.

- El registro civil, el desarrollo y la modernidad: Indudablemente el crecimiento económico y su consecuente necesidad de distribución de la renta/recursos es un factor muy importante como detonante para fortalecer el registro civil, para impulsar la cobertura, y sobre todo a través de campañas móviles. De tal "suerte" que ahora sí sabemos quiénes somos y dónde estamos para distribuir servicios y beneficios del Estado. Ha habido

períodos de crecimiento marcados, especialmente para muchos países de nuestra región cuando suben los precios de las materias primas en los mercados internacionales; u otros fenómenos de "booms" económicos como la construcción, la manufactura, la industria, etc. De esta manera, surge la necesidad de diseñar e implementar políticas y programas sociales. Las campañas de vacunación, los comedores populares, atenciones médicas, planes de pensiones a los adultos mayores, ayudas económicas a los sectores de extrema pobreza, subsidios, etc. Con el desarrollo y crecimiento económico, los entes registrales también gozan de un beneficio materializado en la adquisición de equipos tecnológicos, digitalización del acervo histórico, cambio de cédula/identificación, unidades de apoyo logístico, hasta remodelaciones de oficinas para justamente registrar personas a las que el Estado desee brindarles beneficios. Se observa de forma rotunda la reducción de la tasa de subregistro que, de más de un 18% en el año 2000 pasó a 6% en 2016 (UNICEF, 2016b). Sin embargo, aquí cabe la pregunta ¿se prepararon los entes registrales para una posible caída del crecimiento? o lo que es peor, ¿para un retroceso económico y, por ende, de recursos económicos? Aunque considero que los registros civiles no deben depender exclusivamente del crecimiento sea este económico o no, la pregunta sigue siendo válida. El Salvador es una de esas excepciones a la regla, se observa que su registro mejoró mucho sin un crecimiento económico marcado.

- El registro civil y la identificación en la inserción de sectores vulnerables: El reconocimiento y el otorgamiento de derechos a las personas, entre los que se pueden citar los pertenecientes a comunidades indígenas; esto impone a los registros la obligación de identificar a estas personas con el objetivo de darles un registro que las habilite para el ejercicio de libertades, derechos de propiedad, etc. A ello, vale indicar que algunos países de la región vienen incorporando el uso multilingüe en el registro civil para facilitar el acceso a esa población.

- El registro civil como un nuevo reto mundial, ahora descrito y aprobado en el seno de las Naciones Unidas: Durante el siglo XXI se vienen fortaleciendo los marcos supranacionales respecto del tema del registro de personas; pero lo que más se resalta, y por primera vez específicamente, es que Naciones Unidas (2015) lo contemple en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS-ONU) exactamente en el objetivo 16,9: "Para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos". Esto constituye un paso gigantesco en lo que al registro civil se refiere, porque pone una fecha y una meta (100%) de cumplimiento. Además, hay muchos otros objetivos en los ODS que dependen del registro civil, o en todo caso están correlacionados, como el de la salud, educación, agua, etc., y eso hace al registro civil más relevante. Si bien es cierto UNICEF, como organismo internacional, es pionero en cuanto a visualizar el registro civil como un tema transversal para otros muchos derechos fundamentales como salud, educación, protección, etc., este nuevo ODS 16,9 aporta mucho al respecto (ONU, 2015). En esta línea supranacional también se citan los esfuerzos del Banco Mundial (2017a) por diseminar la importancia del registro civil y las estadísticas vitales para los países y su desarrollo con su programa de Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS por sus siglas en inglés) Asimismo, el Banco Mundial también puso en marcha el programa de Identidad para el Desarrollo (ID4D por sus siglas en inglés) que apunta a la búsqueda de un registro universal (2017b).

Con todos estos "detonantes" se realizaron grandes avances en la región: (i) Reducción del subregistro a un 6% a nivel regional, y con ello Latinoamérica y el Caribe se posicionan como dos de las regiones mejor y más documentadas del orbe, solo por debajo de los países de Europa, y otros desarrollados. Se observó el gran compromiso de muchos países por lograr un registro universal, y existen miles de casos documentados de registradores con mochilas a la espalda caminando en zonas rurales, o cruzando ríos con botes artesanales logrando el registro de comunidades enteras; asimismo, dentro de hospitales, albergues, cárceles. Obviamente, el compromiso de autoridades locales, regionales y centrales se plasmó en las campañas de sensibilización y de registro. (ii) La interoperabilidad, y esto toda vez que al contar ya los registros de las personas en bases de datos y la necesidad de impulsar los programas sociales era obvio que dicha información registral era muy requerida por otros entes. La necesidad de contar con información de las personas de forma segura, accesible y universal creó ese escenario de espiral positiva de más recursos, más campañas, más datos de personas accesibles, entonces más y mejores programas sociales. (iii) Mecanismos que permitiesen mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos y privados, esto acentuó la necesidad de utilizar un código único al momento de nacer, los programas sociales lo exigían por eficiencia, la tecnología lo permitía. Además, se fueron fusionando documentos identificatorios existentes para así impedir duplicidades e inconsistencias de tener varios registros no comunicados. (iv) Mejoramiento de la seguridad jurídica, a través del uso de mecanismos de biometría para asegurar que una persona es la que dice ser, inicialmente con la biometría dactilar, y esto no es poco en un mundo donde las transacciones son más rápidas, más frecuentes, y en mayor cantidad lo cual también aumenta exponencialmente los fraudes. Hoy se puede ya hablar de biometría facial, ADN, de voz, entre muchas otras herramientas, pero sobre todo, el uso frecuente, o al menos de tendencia, de 2 sistemas biométricos a la vez para dar mayor certeza de la identificación de una persona. Se observó también que esta tecnología biométrica era básica para los programas sociales toda vez que con ello se impedía, al menos para las personas identificadas y con biometría, que no se duplicara el beneficio ("leaking"). (v) Se empieza a crear foros internacionales como base para compartir las buenas prácticas registrales entre los países, y esto es clave, ya que un ente aprende del otro haciendo, puede compararse con otros, puede poner a prueba sus sistemas con los de otros. En este tema se resalta el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registros Civiles, Identificación y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), donde participan activamente la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), UNICEF, el Banco Mundial (BM), Plan Internacional, ACNUR, entre otros. (vi) Comienzan los países un ciclo de crear modelos de calidad, empezando con certificaciones ISO en todo nivel, y dando paso a la profesionalización de los organismos registrales. (vii) Los servicios digitales no se hacen esperar, certificación por internet, solicitudes virtuales de cédulas, consultas de actas, entre otros (Yrivarren, 2015).

Pero no todo es color de rosa; lamentablemente, aún muchos países dependen exclusivamente de los fondos de Gobierno y son escasos, o de marcos normativos que encasillan avances necesarios en estas nuevas sociedades. Pero con todo lo descrito, y como en todo sistema organizacional, se empieza a visualizar o al menos a no poder ocultar otros nuevos problemas, uno de ellos y muy relevante es que al ser ahora todo más moderno y tecnificado, entonces alguien tiene que pagar por las actualizaciones o constantes mejoras de esta tecnificación, y con economías no "in crecento" o peor aún, a la baja, este problema se hace más notorio y podría acarrear retrocesos en todo lo ganado.

5. TENDENCIAS DEL REGISTRO DE CARA AL FUTURO

Mi experiencia empírica, mi trabajo de campo, mis conocimientos, mis inevitables deseos y ambiciones quedarán plasmados en este espacio. Prefiero advertirlo porque no puedo disociarme de mi carga subjetiva, el registro lo he estudiado, trabajado y vivido.

Me queda claro que cada vez hay menos espacio para la discrecionalidad registral. La profesionalización de los registros aporta en desarrollo y evolución, pero al mismo tiempo los convierte en entidades a veces sordas a los clamores sociales. La tecnología no basta, su buen uso es imprescindible para que los servicios registrales entren en sintonía con los servicios públicos, y privados, que las sociedades demandan.

El registro de las personas es un tema de interés público de tal dimensión que atraviesa transversalmente a toda la estructura estatal de los países. El registro de datos personales y de hechos vitales del ciudadano otorga una multiplicidad de beneficios tanto sobre los derechos de las personas, como para el desarrollo, seguridad y sostenibilidad democrática de una nación.

En el caso del desarrollo social y la sostenibilidad democrática de una nación, cabe mencionar que el registro civil es la base para garantizar el derecho a la identidad, a través del proceso de cedulación/identificación. Es la base para atajar las desigualdades sociales, mediante su aplicación en el diseño de las políticas públicas y programas sociales eficientes; es requisito irremplazable de la democracia representativa, porque del registro civil se obtienen el padrón electoral o lista de ciudadanos habilitados al sufragio; permite al ciudadano transar transversalmente con el Estado con seguridad jurídica, y ello por el uso de tecnologías biométricas; es fundamental para el fortalecimiento de las políticas de seguridad a las que apoya contra las actividades ilegales que afectan a personas como la trata, entre otras.

Algunas ideas para el futuro son las siguientes:

- *"Paperless"*

  Política de "cero papel". Superar la era de la expedición de certificados de nacimiento y demás hechos vitales; premisa que puede cumplirse si partimos del concepto de que son instituciones las que solicitan la presentación de dichos documentos y no los ciudadanos, quienes son meramente tramitadores. La solución para las entidades públicas y privadas solicitantes de documentos, o sus copias pasa por la aplicación de la interoperabilidad de aquellas con el ente registral; de esa manera, una entrega de los documentos, digitalmente, permitiría reducir costos al ente registral y al ciudadano, elimina tiempos de trámite, reduce el uso de oficinas físicas y sus costes, se fortalecería la seguridad de la información, y hasta se beneficiaría la protección del medio ambiente.

- *No cédula/documento de identificación*

  Si la apuesta por "cero papeles", en referencia al no uso de los certificados, es aventurada; imagínese proponer suplir la cédula o documento de identificación; tenemos el debate

servido. Y es que salir de los esquemas socialmente aceptados permite ver el fenómeno con mayor rigor y objetividad. Por ejemplo, la India viene implementando el uso de no cédula y en su reemplazo se ampara en la tecnología totalmente digital, con alto uso de la biometría para alimentar y preservar su registro; se utiliza doble biometría para mayor certeza en la identificación de las personas, sobre todo por el daño que a veces sufren las huellas dactilares en personas que trabajan en el campo, inclusive casos donde hasta se pueda trasplantar manos.

Muchos servicios privados van por esa ruta, sobre todo la Banca, el comercio electrónico con el uso de biometría facial como el Alibay, entre otros. También hay ejemplos de entidades públicas que no requieren la cédula física, sino la biometría, para brindar servicios; un proceso de transición físico y de biometría a la vez, se puede observar para el ingreso a aeropuertos de muchos países del orbe. Ciertamente, se necesitan facilidades de telecomunicaciones a nivel nacional si no se desea usar la cédula física, pero a medida que estas facilidades logren más cobertura y la aplicación de la interoperabilidad consiga mejores porcentajes de accesibilidad, habrá mayor posibilidad de suplir el uso de los cartones, plásticos u otro material que nos identifique. Es claro que en la medida en que todos los sistemas sean interoperables y usen biometría, la presentación de la cédula física será menos frecuente.

El tema invita a reflexionar sobre aquellos supuestos donde ese avance de la interoperabilidad es mayor y, de ser así, si los ciudadanos podrán optar por usar dicha herramienta. Por citar algún caso, en Corea del Sur, seleccionado por Naciones Unidas como el más avanzado en Gobierno electrónico, se están implementando la interoperabilidad para fines de certificar a las personas y las transacciones más allá de la utilidad del documento físico. Otro caso importante es el de Holanda, donde para que el ciudadano transe sin cédula física, este puede ser identificado digitalmente con el llamado "DigID", que por ahora es opcional, pero se espera universalizar su uso.

- *Disrupción y "cambio de chip"*

Ciertamente, el elemento tecnológico se convierte en una potente fuente de cambio; sin embargo, la nueva tendencia disruptiva de estas herramientas genera más cambios, más rápidos y más radicales. "Cambiar el chip" será clave en la forma como brindamos servicios, no sólo por los avances tecnológicos, sino que la población piensa diferente, más virtual, menos compleja. No faltan Estados y pensadores que se resisten a superar el siglo XX, como cuando se abocan a considerar que la calidad o seguridad de un servicio proviene de la certificación de una norma ISO y no de un modelo cambiante que responda a las necesidades sociales, aunque este conlleve practicar innovaciones en modelos socialmente aceptados.

- *La interoperabilidad entre países*

La interoperabilidad regional es un paso inevitable en el futuro, un plan que viene siendo trabajado, por ejemplo por la Comunidad Europea para interoperar sus registros civiles. Ahora se están dando los primeros pasos a nivel regional latinoamericano. La interoperabilidad sí, pero desde el enfoque civil, y resulta indispensable usar niveles de información permitidos

por las leyes de protección de los países. Esta interoperabilidad permitirá dar protección a las personas; sobre todo en temas de profunda preocupación social como la trata y explotación de personas, el secuestro de menores, entre otros; podría haber potenciales soluciones con esta potente herramienta. En Perú, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) dese hace algunos años viene diseñando herramientas que permitan la protección de personas fuera de sus fronteras, y estos temas han calado a nivel regional. Cabe mencionar que la cédula o el documento de identificación funge en varias regiones, tales como en Sudamérica, Centroamérica, Comunidad Europea, por citar algunos ejemplos, como documento de viaje, esto hace que sea más relevante la interoperabilidad civil, y que gradualmente se irá implementando.

6. REGISTRO UNIVERSAL, NUEVOS DESAFÍOS

Respecto del mundo, y en particular en la región, la tasa de registro debe ser universal para el 2030 (Organización de Naciones Unidas, ODS-16,9). En esa misma línea de priorizar el registro, el Banco Mundial ha desarrollado los principios para la identificación, a través de su Programa ID4D. También dicho Banco, sobre todo en la región del África y del sur del Asia, donde el subregistro es aún un problema mayor, y por ende la eficiencia en las políticas públicas viene impulsando la importancia del registro. Pero se sumarán nuevos desafíos como el de la apatridia por personas migrantes o sus hijos, madres adolescentes no registradas y heredar el no registro a sus hijos, reconocimiento de un registro en otras lenguas y formatos, entre otros, que deberán ser solucionados con nuevas respuestas creativas, inclusivas.

- Registro inclusivo

  Un registro civil que contemple las lenguas nativas, multilingüe. Varios países han avanzado en este tema, donde además de formatos bilingües los mismos registradores dominan la lengua oficial y la nativa.
  Los derechos por la diversidad de género es otro tema en que varios países han actualizado su normativa para poder afirmar y respetar estos derechos a las personas de la región. Algunos países están discutiéndolo a nivel de parlamento/congreso y otros aún no han abierto sus puertas al debate. Se observa que la gran mayoría de países de Sudamérica se ha normado en favor de la diversidad, igual sucede con la capital de México, Canadá y Estados Unidos, así como en Europa. Taiwán, en Asia, se ha convertido en el primer país que ha legalizado el matrimonio igualitario.
  Los países deberán hacer los esfuerzos para contar con un registro sin discriminación por raza, credo, lengua, situación socio-económica, ni en ninguna forma.

- Interoperar al máximo

  Este es otro factor clave no como algo voluntario, sino obligatorio, tanto así que al menos en Colombia y Perú ya se ha normado, y se obliga a todos los entes del Estado a interoperar

con plataformas digitales. La interoperabilidad regional, con el enfoque civil, es otro espacio fundamental para la protección de las personas contra la trata, la explotación, el robo de niños con cualquier otro fin. RENIEC del Perú ha iniciado este proceso desde hace unos 3 años, y es un tema cada vez más escuchado y ahora con más países.

- Registro hospitalario, la cuna del registro civil

  Máxima incorporación de registros civiles dentro de hospitales para inscribir nacimientos y defunciones. Esto por un enfoque más de oferta que de demanda; vale decir, ir a buscar a las personas para un registro oportuno, dejar de lado el *"status quo"* de que hacemos un favor a los ciudadanos esperándolos en nuestras oficinas (oficinas a veces lejanas, a veces abiertas solo en horas que los demás trabajan, a veces discrecionales, a veces inseguras, a veces no multilingües). Además, se pueden incorporar otros servicios dentro de este tema hospitalario; vale la pena resaltar Panamá, que usa el sistema biométrico para verificar la identidad de la madre biológica del recién nacido, y así evitar cualquier intento de usurpación de identidad para un proceso de venta de bebés.

- Universalizar el registro de defunciones

  No puedo culminar sin referirme al registro de defunciones. Este ha sido el más descuidado; de los datos existentes, se podría decir que la tasa del subregistro de defunciones en la región varía de un 3% a un 39%, y el porcentaje se eleva hasta un 79% en zonas muy rurales[1]. Si la persona falleció, "qué importa registrarlo" parece el lema de muchos ciudadanos, salvo claro, cuando exista un beneficio que deje la persona fallecida como una propiedad o una pensión.

  Consecuencia del crecimiento económico fue la creación de programas sociales para dar servicios de salud, y en muchos países brindar un fondo monetario, directamente, a los adultos mayores en situación de pobreza, "aparecieron" entonces muchos vivos adoptando la identidad de los fallecidos, y encontraron por fin un mejor argumento para NO registrar a los fallecidos, generando grandes pérdidas al erario del Estado.

  También está claro que este tema afecta negativamente el ambiente electoral con los llamados "muertos vivos", y algunos sectores lo han utilizado para aducir que personas toman la identidad de estos fallecidos y que podrían votar y cambiar el peso de la balanza del resultado electoral. Lo que sí es contundente es que el costo de hacer elecciones es mucho más alto por tener fallecidos en el censo o padrón electoral (porque existen más juntas receptoras de votos, más emisiones de papeletas), y claro se crea un "menor" porcentaje de participación.

  En la actualidad, esta mala forma de ver y actuar ante un registro de fallecido está cambiando; hemos notado, finalmente, que si no sabemos de qué fallecen nuestros ciudadanos no podemos generar políticas de salud de prevención y/o de atención. No cabe duda de que hoy todos los países han empezado a mejorar las tasas de registro de defunciones, y

[1] Estadísticas OMS 1999, CELADE 2010. Inclusive las estadísticas de defunciones son complejas de unificar.

también organismos internacionales apoyan en este tema, como Bloomberg[2] que se enfoca en políticas de salud a nivel mundial.

- Auto-sustentación económica

Si bien es cierto que muchos registros operan con presupuestos del Gobierno central, regional o local, cada día se hace más frecuente que las propias entidades del registro generen ingresos que les permitan una mejor calidad de servicios, mantener tecnologías actualizadas, más seguridades, profesionales mejores y mejor pagados. Los registros tienen ingresos por los certificados que emiten (excepto el de nacimiento por primera vez debería ser gratuito), así como en la mayoría de países por la emisión de la cédula o documento de identificación, no obstante dichos ingresos no son suficientes.

Para que el registro apoye en la seguridad jurídica de todo un país, requiere contar con una base de datos robusta, universal, accesible 24x7, y muy segura; mantener esa base de datos con esas características tiene un costo y no es bajo. La interoperabilidad que todas las entidades públicas y privadas requieren debe contar con un alto grado de certeza en la identidad de las personas, y es el registro civil y de identificación el que puede brindar dicha certeza. Gracias a la base de datos registrales muchas entidades públicas y privadas ahorran muchísimo dinero por el hecho de no estar manteniendo sus propios datos, ni mantener los equipos para esos datos, más bien genera eficiencia en los programas sociales y servicios del Estado en general, así como en los servicios del sector privado. Por ello, varios de nuestros países ya han generado un sistema para recuperar fondos por todos esos esfuerzos de tener, y mantener, una base de datos de alta calidad y que se permita una correcta y oportuna interoperabilidad con el sector público y privado.

Es importante resaltar lo que se viene dando en la región y el mundo entero: (i) los servicios de información que se brindan a entes públicos para que estos puedan prestar sus servicios como pasaportes, matriculación, salud, etc., son gratuitos o de mínimo coste. Hay una relación ganar-ganar: gana el registro con los ingresos por sus servicios de asegurar la identificación de la persona, gana el ente público que puede generar programas sociales o servicios con información certera de las personas. (ii) Los servicios que se brindan al sector privado para ofrecer certeza de la identificación de una persona, generando así veracidad jurídica en las transacciones, tiene un costo por tipo de servicio, también es una relación ganar-ganar. (iii) Con mayores fondos económicos el ente registral puede dar más y mejores servicios que garanticen la seguridad jurídica. Estos ingresos por consultas de información de personas, según lo permitan las leyes de protección de datos, deben ir acompañados de transparencia, de manera tal que todo ciudadano pueda tener la opción de solicitar de forma simple, y gratuita, un informe de quiénes han consultado su información.

[2] Es una empresa global generadora de información financiera y noticias, también invierte en programas filantrópicos. Su fundación Bloomberg Philanthropies concentra sus recursos en cinco áreas: el medioambiente, la salud pública, las artes, la innovación gubernamental y la educación.

- Servicios atendidos sin filas

  Las atenciones en oficinas físicas serán menos ocasionales para aquellas donde las personas soliciten trámites presenciales, sea una inscripción primera o renovación de datos biométricos. El uso de agenda electrónica para las atenciones es una práctica en varios países y que se viene extendiendo con el objeto de no crear filas. Se debería reducir oficinas o utilizar las existentes para multiservicios en alianzas con otros entes, para evitar espacios inutilizados, y cubrir costos compartidos de servicios, seguridad, etc.; el caso del registro civil en hospitales es un buen ejemplo de esto. Demos una mirada a los servicios digitales de los bancos.

- Escuelas virtuales

  Las escuelas virtuales deberán tener enfoque regional, ahora cruzamos fronteras sólo con una cédula y esos formatos, documentos, procedimientos deben ser conocidos dentro y fuera del país. Dichas escuelas deben ser multilingües. El Banco Mundial ha lanzado su plataforma para estos fines, donde se dispondrán materiales para el registro de personas en varios idiomas. Panamá con Perú está en esa línea también dentro de la región.

- Continuar con la buena práctica de compartir buenas prácticas

  Esto sea a través de (i) convenios bilaterales o regionales, cooperación triangular o sur-sur que ha creado experiencias exitosas; (ii) foros regionales o locales para indagar las nuevas necesidades de las personas, avances tecnológicos, legales y normativos, y así observar qué se puede replicar del ente registral del país vecino; (iii) foros virtuales temáticos, un tema específico para un público especifico, y a partir de allí se presentan diferentes formas de solución; (iv) diseminación de prácticas a través de *web-site* especializados.

- Más alianzas

  Incorporar a todo organismo internacional de cooperación técnica y/o financiera. Sobre este particular, todos podrían ser aportantes de recursos, información, experiencia o ideas para los registros. Importante es incluir a la sociedad civil, y a la academia. Recientemente, se vienen observando como práctica habitual, y buena práctica, campeonatos *Hackatón*[3] para que los jóvenes generen propuestas de innovación para mejores servicios de los registros civiles e identificación.

- Identidad digital

  Sobre este importante tema se observa que algunos países están en sus inicios, algunos más obligados que convencidos, hacia un mundo digital que transforme el ámbito de los servicios al ciudadano. Sin embargo, se resalta que este tema ya se encuentra en los foros regionales, en países que vienen implementándolo, así como en bibliografía al respecto (UNICEF, 2016a).

[3] Término usado para referirse a un encuentro de programadores cuyo objetivo es el desarrollo colaborativo de software.

Se deberá afianzar la identidad digital no como una moda, mucho menos como una imposición del mercado tecnológico, sino como una herramienta y plataforma que permita acercar los servicios a la ciudadanía de forma segura, rápida y 24x7. Para algunos países la identidad digital aunada al uso de la biometría es prerrequisito para acceder a servicios digitales del Estado o del sector privado; para otros basta solo la biometría, como en la India. Estonia, considerado un país muy avanzado en Gobierno electrónico, usa firma electrónica, inclusive para ejercer el voto electrónico. Perú es otro de los países que ha lanzado servicios con firma electrónica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Conferencia mundial sobre gestión de la identidad-Corea*. Recuperado de https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7125/Conferencia%20Internacional%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20de%20la%20Identidad.pdf?sequence=7

Banco Mundial (2017a). *Registro Civil y Estadísticas Vitales-CRVS*. Recuperado de http://documents.worldbank.org/curated/en/979321495190619598/pdf /115150-WP-CRVS-for-Monitoring-the-SDGs-web-version-May-18-2017-PUBLIC.pdf

Banco Mundial (2017b). *Principios de la identificación*. Recuperado de http://pubdocs.worldbank.org/en/168561509656716894/web-Spanish-ID4D-IdentificationPrinciples.pdf

Campos, C. y otros (2014). *Manual de soluciones administrativas de errores y omisiones registrales*. Paraguay: Cooperación Alemana-GIZ; Dirección General del Registro del Estado Civil. Recuperado de http://registrocivil.gov.py/ assets/documentos/errores-y-omisiones.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016a). *Estado Mundial de la Infancia 2016*. Recuperado de https://www.unicef.org/spanish/publications/ files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016b). *Actualización del registro Civil en Latinoamérica y el Caribe*. Recuperado de https://www.unicef.org/lac/20160926_UNICEF_BR_in_LAC_brochure_SPA_LR.pdf

Organización de Estados Americanos (2008). Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas. Recuperado de http://www.oas.org/sap/docs/puica/RES_2362_ProgramaInteramericano_s.pdf

Organización de las Naciones Unidas. Programa para el Desarrollo (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible. Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones fuertes*. Recuperado de http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-16.html

Organización Mundial de la Salud (2014). *Registro civil: por qué es importante contabilizar los nacimientos y las defunciones*. Recuperado de http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs324/es/

Ortega, F. (2016). *Análisis de principales obstáculos y estrategias para eliminarlos: América Latina y el Caribe*. Ponencia presentada en la XIII Reunión del CLARCIEV-México. Recuperado de http://clarciev.com/site/wp-content/uploads/2016/11/2.-Avances-y-Retos-en-la-Armonizaci%C3%B3n-legal-de-politicas-publicas-Felix-Ortega.pdf

Red de Conocimientos Electorales ACE (2017). *Registro Civil y el registro de electores*. Recuperado de http://aceproject.org/ace-es/topics/vr/vra/vra03 /default

Yrivarren, J. (2015). *Identidad digital*: *La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*. Perú: RENIEC.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

Transformaciones en el sistema de cédulas y su impacto en el servicio a la ciudadanía*

Óscar Fernando Mena Carvajal**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de agosto de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de noviembre de 2017.

Resumen: Breve reseña del trayecto histórico del documento de identidad costarricense desde 1923 año de su primera emisión, hasta su última modificación en 2016. El artículo expone cómo nació el documento de identidad y la participación activa del Tribunal Supremo de Elecciones en su modernización, integración de elementos de seguridad y el mejoramiento en el servicio de expedición de la cédula, con base en la competencia otorgada en la Constitución Política vigente desde 1949.

Palabras clave: Documento de identificación / Cédula de identidad / Derecho a la identidad / Identidad personal / Ciudadano / Tecnologías de información / Modernización / Tribunal Supremo de Elecciones / Registro Civil.

Abstract: A brief review of the journey of the Costa Rican identification card since 1923, the year in which it was issued for the first time up to its last modification in 2016. The article shows how the identification card was born and the active participation of the Supreme Electoral Tribunal in regard to its modernization, integration of security elements and the improvement of the issuance service based on the power granted in the Political Constitution, which has been in effect since 1949.

Key Words: Identification documents / Identification card / Right to identity / Personal identity / Citizen / Information technologies / Modernization / Supreme Electoral Tribunal / Civil Registry.

* Ponencia presentada en la Primera Jornada Académica sobre Estudios Registrales, celebrada el 18 de agosto de 2017 y organizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

** Costarricense, abogado, correo omenac@tse.go.cr. Oficial Mayor Electoral del Registro Civil de Costa Rica. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

Pese a que el derecho a la identidad es una constante ciudadana inquebrantable que dota a las personas ciudadanas de todos los derechos, garantías y deberes que la Constitución Política faculta, no siempre ha sido ejecutada como la conocemos en la actualidad. Aun cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada el 10 de diciembre de 1948, en su artículo 6 declara que: "Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica", (ONU, 2015) y la Carta Magna costarricense promulgada en el año 1949, en sus artículos n.ºs 95, inciso 2) y 104 inciso 3) precisa que el Estado debe inscribir de oficio a los ciudadanos costarricenses en el Registro Civil, además de proveerles la cédula de identidad; el camino que el Gobierno de Costa Rica ha recorrido para obtener el documento de identidad que conocemos hoy en día ha sido largo y dinámico.

La Constitución de la República Federal de Centroamérica, promulgada el 22 de noviembre de 1824, a la cual está adscrita el país como parte del proceso de reestructuración política tras su independencia en 1821, reconoce en su Título 2, Sección II, artículo 14 que: "Son Ciudadanos todos los habitantes de la República naturales del país, o naturalizados en él que fueren casados, o mayores de diez y ocho años, siempre que ejerzan alguna profesión útil o tengan medios conocidos de subsistencia", y que, por tanto, tal y como lo reza el artículo 24 del mismo documento, son estas mismas personas las que tienen el derecho a ser reconocidas para procesos electorales.

Para este momento, el Gobierno únicamente emitía identificación a aquellos ciudadanos que bajo efectos electorales eran elegidos para emitir su voto, el cual era indirecto y se generaba por medio de Juntas Populares, Juntas de Distrito y Juntas de Departamento (Título III, arts. 34, 37 y 39). Fue hasta el año 1913 con la promulgación de la Ley de Elecciones, en que el Congreso costarricense aprobó el voto directo, cuando se vio la necesidad de dotar de identificación a todos los ciudadanos costarricenses con calidades para ejercer su voto.

El primer avance importante para el gobierno de Costa Rica se dio a partir del año 1925, cuando de se reformó la Ley de Elecciones, estableciendo una cédula que tenía la única función de identificar a la persona para poder emitir el voto, la cual era entregada por el Registro Cívico (Montero, 2001).

En el año 1927, el entonces presidente de Costa Rica, Ricardo Jiménez Oreamuno, envía al Congreso un proyecto de reforma para la Ley de Elecciones, dentro de la cual se puede destacar que únicamente podían ejercer al voto aquellas personas inscritas en el Registro Cívico, y que era este el encargado de entregar los documentos de identidad el mismo día de las elecciones en cada provincia. (Mora, 2010).

En el artículo 33 de dicha ley se enlistan los requisitos que debía presentar la cédula para ese momento:

> **Artículo 33.** —Las cédulas electorales contendrán:
>
> 1°. —Nombre del distrito, cantón y provincia del domicilio del sufragante;
> 2°. —Fotografía del mismo;
> 3°. —Nombre y apellidos según la inscripción del Registro Cívico;
> 4°. —Nombre como es conocido comúnmente en la sociedad;
> 5°. —Firma usual, si sabe (la cual se recogerá en el momento de la entrega);
> 6°. —Firma, en facsímile, del Jefe del Registro y sello de la oficina.
> **Transitorio.** —El requisito de la fotografía del sufragante no será exigido en las cédulas electorales que servirán para las elecciones que han de verificarse en el mes de febrero de 1928.(Colección de Leyes y Decretos, 1927, p. 172).

Para el año 1931, se emitieron leyes y reglamentos que darían al documento de identidad una finalidad tributaria; en esta ocasión, sería el departamento de Tributación Directa quien procedería a la confección del documento de identidad (Montero, 2001). En ese entonces, las cédulas de identidad no tenían la fotografía de la persona, únicamente el nombre; y no fue hasta el año 1946 cuando al promulgarse el Código Electoral, se comienzan a incorporar algunos datos como la fecha y el lugar de nacimiento, profesión u oficio, con el fin de brindar seguridad registral al documento de identidad. Esta facultad se le atribuye entonces al Registro Electoral, el cual llega a destituir el Registro Cívico de 1925.

Posteriormente, en el año 1949, cuando se crea el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE), se le adicionan las funciones del Registro Civil quien estará bajo su dependencia. Tendrá la tarea de expedir la cédula de identidad hasta nuestros días, en una labor continua, llevando la implementación de nuevas herramientas, con el fin de dotar de seguridad jurídica al documento de identidad, tanto para cumplir con el derecho a la veracidad de la información correspondiente a cada ciudadano, como en la prevención de suplantación de la identidad y adulteración del documento.

Partiendo de esta concepción, la cédula de identidad ha sufrido cambios físicos muy importantes desde sus primeros años. En 1952, por una reorganización del Registro Civil, se constituyen las secciones de cédulas fotográficas, y el documento se trasforma en una libreta compaginada, en su forma física. En el año 1962 su apariencia va cambiar, ya que será recubierto de plástico, dotándolo con nuevas características, poniendo fin a la libreta, y dando inicio al nuevo documento de identidad tipo tarjeta que se ha mantenido vigente hasta el día de hoy. En la figura 1 se pueden observar los cambios más importantes a los que ha sido sometido el documento de identidad costarricense.

Figura 1. Evolución histórica del formato de la cédula de identidad. Elaborado con base en los datos de la Oficialía Mayor Electoral.

De lo expuesto, se generan varias interrogantes, por ejemplo, ¿cuál es la finalidad del documento de identidad y su importancia?, ¿qué nuevos métodos de mejora ha implementado el TSE? y, en definitiva, ¿cuáles son los proyectos que tiene planteados a largo plazo el órgano electoral?

Por último, en procura de una mayor comprensión, en el siguiente apartado se aborda el tema que concierne a los departamentos del TSE que tienen a su cargo la administración, estudio, análisis y finalmente la emisión del documento de identificación.

2. ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD

Tal y como se mencionó anteriormente, la Constitución Política de Costa Rica, desde el año 1949, atribuye al TSE todo lo relacionado con la administración electoral del país. Asociado a dicha función, posee adscrito a su cargo el Registro Civil, el cual basado en el Capítulo IV y sus consecuentes artículos, es el encargado de registrar todos los hechos vitales de los costarricenses, tales como nacimiento, defunciones, matrimonios, entre otros.

Ahora bien, la Dirección General del Registro Civil, por medio del Departamento Electoral, realiza una de las funciones más importantes en la administración electoral, su finalidad es la expedición del documento de identidad a los costarricenses y por ende la inscripción electoral de las personas ciudadanas.

Aunado a lo anterior, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil (p. 24, 1965), en su Título IV, Capítulo 1, designa la función de identificación de personas al Departamento Electoral, el cual se encuentra adscrito organizacionalmente a la Dirección General del Registro Civil. Ese departamento se encuentra a cargo del Oficial Mayor Electoral el cual, además de administrar, vigilar y dirigir todo lo relacionado con la expedición de cédulas de identidad y la conformación del Padrón Electoral Nacional, contribuye, en sus otras funciones, a la seguridad y veracidad de la información relacionada con la identidad de cada ciudadano costarricense.

Los artículos 72 y 73 de esta ley orgánica establecen la división organizacional y las funciones de dicho departamento de la siguiente forma:

> Artículo 72.- El Departamento Electoral comprende las siguientes secciones:
> a) De estudios y resoluciones;
> b) De cédulas y fotografías; y
> c) De padrones e índices.
>
> Artículo 73.- El Departamento Electoral tiene a su cargo las siguientes funciones:
> a) Expedir las cédulas de identidad;
> b) Empadronar a todos los electores;
> c) Formar la lista general de electores o Padrón Nacional Electoral;
> h) Mantener libre de inexactitudes y deficiencias el Padrón Nacional Electoral;
> i) Llevar un registro correspondiente a la presentación de solicitudes de cédula y a las solicitudes que impliquen modificación en las listas de electores…

Debido a que dicha ley data de 1965, hoy en día las secciones del Departamento Electoral tienen otros nombres, aunque las funciones son muy similares. Con base en el acta 94-97, emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones el 6 de mayo de 1997, como parte de la Comisión de Cambio de Cédula, que buscaba una reestructuración funcional del Departamento Electoral, en su artículo segundo, inciso b), se modifica el nombre de las secciones referidas anteriormente, a las consignadas en el organigrama institucional vigente: Análisis, Solicitudes Cedulares, Cédulas y Padrón. Sumado a esto, actualmente se encuentra en desarrollo el proyecto que busca la incorporación a este Departamento del Sistema de Tarjetas de Identidad de Menores (TIM), el cual pertenece actualmente al Departamento Civil; con lo que se concentrarían todos los sistemas de identificación de personas bajo esa dependencia.

Finalmente, lo expuesto en el apartado anterior permite establecer quiénes son los actores que tienen un papel trascendental en la democracia costarricense, cooperando, de esta manera, con el fortalecimiento de uno de los derechos más importantes de los ciudadanos: derecho a la identidad.

El siguiente acápite presenta cómo está planteado el funcionamiento del proceso por el que transita la creación del documento de identidad hasta su materialización y entrega a la persona ciudadana.

3. EJES DE IMPACTO DEL PROCESO

Como preámbulo de este apartado, se deben establecer cuáles han sido los cambios más significativos que ha presentado el documento de identidad; posteriormente, las variaciones importantes y la relación con los ejes de impacto, estos se irán describiendo uno a uno.

La primera modificación que cambió totalmente el documento de identidad fue a partir del

año 1998; la cédula ya no utilizaría la cubierta de plástico, como se había mencionado en la introducción de este artículo. Para este año, la impresión del documento pasó de ser manual a digital, por medio de una impresora de transferencia de color; de esta manera, se creaban los documentos de identidad bajo un sistema informático. En el fascículo creado por el IFED llamado "Documentos de identificación" (2010, p. 27), se define el cambio del documento de identidad para el año 1998: "Se emite la nueva y moderna cédula por parte del TSE lo cual disminuye las posibilidades de falsificación. Se implementa el nuevo sistema de cédula de identidad (SICI)".

La cédula seguirá por un camino de cambios y en el año 2008 se presenta una nueva modificación que introduce impresión en sistema braille. La Ley 7600, que comenzaba a tener influencia en las instituciones del Estado, busca promover una mayor participación de ellas en la implementación de acciones que incluyan a las personas con capacidades y condiciones especiales. En la sesión ordinaria del Tribunal Supremo de Elecciones n.° 94-2008 en su artículo quinto, celebrada el 21 de octubre de 2008, se aprobaron las modificaciones al formato de la cédula de identidad, a efecto de que se incorpore al frente lo relativo al embozado e indentado y al dorso, el número de formato. En ese mismo año, se promueve el cambio de las estaciones de captura de las solicitudes cedulares, esto permitió que el proceso por medio de la infraestructura tecnológica se tornara más eficiente, incorporando nuevas características de seguridad al documento de identidad.

Los cambios siguieron su camino toda vez que durante el año 2011, hubo una transformación interna del Sistema Integrado de Cédula de Identidad, básicamente en los servidores de cómputo del TSE, con la finalidad de obtener mayor capacidad de respuesta y de esta forma se logró que las oficinas regionales, en su totalidad, trabajaran en línea. Para la época, la capacidad era muy limitada, por lo que los tiempos de espera eran mayores; con la implementación de la nueva infraestructura tecnológica del proceso de identificación de personas, se logra reducir sustancialmente los tiempos de entrega.

Finalmente, en el año 2016, hay un cambio trascendente del documento de identidad, sustentado en el reglamento de la cédula de identidad con nuevas características n.º 9-2016, publicado en el Alcance n.° 144 a La Gaceta n.º 156 del 16 de agosto de 2016, en el cual se instruye el nuevo formato de la cédula de identidad que va a regir a partir de septiembre de 2016. Esta transformación, además de constituir el nuevo Centro de Personalización del Documento de Identidad, se asocia a cinco ejes de impacto recíprocos que serán explicados en los siguientes apartados.

a) SISTEMA INTEGRADO DE CÉDULAS DE IDENTIDAD (SICI)

Por medio de la implementación del Nuevo Centro de Personalización de Documentos de Identidad en setiembre de 2016, se logra fortalecer el sistema informático que sustenta el Proceso de Identificación de Personas. Entre las mejoras que se implementaron están las siguientes:

- Se sustituye el antiguo sistema de impresión PQS (Print Quality System) por el actual

System One Person (sistema para impresión de documentos de identidad).
- Se relaciona el número de formato de la tarjeta con el número de cédula de la persona a quien se le expidió el documento de identidad.
- Se automatizan los controles sobre el proceso de impresión de cédulas los cuales en su momento fueron manuales.

Se automatiza la gestión de inventarios de las tarjetas vírgenes para la producción de documentos de identidad a cargo de la Contraloría Electoral y la Sección Cédulas.

En relación con las gestiones de mejora que el Departamento Electoral propone en búsqueda de un documento de identidad con altos estándares de calidad, se realiza la contratación del System One Person al consorcio ICE-Oberthure, y con intención de superar el antiguo sistema PQS utilizado para la impresión digital de los documentos de identidad anteriores. Se logra robustecer el Centro de Impresión del TSE en el año 2016 por medio del software de impresión láser que consigue la mejora tanto en la durabilidad del producto terminado como en la seguridad de la información que contiene.

b) OPTIMIZACIÓN DEL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS

En el proceso de Identificación de Personas se denota una mejoría sustancial en el transcurrir del tiempo y con la implementación de mejoras al sistema de producción de documentos de identidad, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

- Menor tiempo en la personalización del documento de identidad. Actualmente se utiliza una tecnología de impresión industrial, la que permite tiempos menores en la producción de los documentos de identidad.
- Menor cantidad de procedimientos, toda vez que se elimina el proceso uno a uno del embozado. Este procedimiento fue sustituido por un grabado láser en relieve medio en la tarjeta de identidad.
- Mayor capacidad de producción de cédulas. Actualmente, al ser la impresión industrial más eficiente, se logra personalizar mayor cantidad de documentos de identidad (aproximadamente 750 por hora en ambas máquinas).
- Reducción del gasto de insumos; con el nuevo mecanismo de impresión se prescinde de materiales como cintas holográficas, cintas de color, otros; toda vez que el grabado láser utiliza únicamente la tarjeta de policarbonato para personalizar el documento de identidad.
- Estandarización del nuevo color del fondo de la fotografía de la cédula basada en la norma internacional llamada ICAO .

c) CALIDAD EN EL SERVICIO A LA PERSONA USUARIA

Otro de los ejes afectados positivamente gracias a la implementación del Centro de Personalización de Documentos de Identidad es el servicio a la persona usuaria. Toda vez que se logra la disminución de los tiempos de entrega del documento tanto en Sede Central como en Oficinas Regionales y Consulados. Actualmente, en Sede Central el tiempo de entrega del documento de identidad es de dos horas, en oficinas regionales, al depender de un sistema de empaque (los días lunes, martes y jueves), se tarda aproximadamente de 3 a 5 días.

Además, se obtiene mayor seguridad en el resguardo de la identidad de las personas ciudadanas, al implementar nuevos dispositivos y mecanismos de seguridad en el documento lo que permite que sea menos propenso a la adulteración de los datos e imágenes, tal como se menciona de forma detallada en el apartado siguiente.

d) SEGURIDAD EN EL PRODUCTO FINAL

Uno de los objetivos más importantes, al implementar una nueva técnica de personalización del documento de identidad de las personas costarricenses, es el fortalecimiento de la seguridad en el producto final que se entrega a las personas usuarias. Estas medidas de seguridad eran urgentes, ya que desde la automatización del documento de identidad (1998), habían pasado casi dieciocho años sin ningún cambio significativo. Tal situación propiciaba la vulnerabilidad del documento de identidad ante las posibles falsificaciones de identidad de las personas ciudadanas. Entre los cambios que fortalecen esta seguridad se encuentran los siguientes:

- La tarjeta sobre la que se expide el documento de identidad es ahora de material policarbonato (durabilidad de diez años).
- Impresión industrial y en láser a color. Costa Rica es precursor en la utilización de esta técnica de impresión en láser a color en documentos de identidad.
- Nuevas medidas de seguridad, por medio de la utilización de técnicas de impresión a la vanguardia, las cuales hacen que el documento de identidad sea de difícil alteración.
- Imagen de la fotografía más grande grabada en láser a color.

e) CAMBIOS EN EL DOCUMENTO DE IDENTIDAD COMO PRODUCTO FINAL

En el eje del producto final, como tal, en el documento de identidad, se logran sustanciales mejoras y cambios, los cuales vienen a fortalecer la seguridad de identidad y registración de las personas ciudadanas.

4. CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA CÉDULA

a) FRENTE DE LA CÉDULA

- Fotografía: en la esquina superior derecha, se muestra la fotografía a color de la persona. Esta imagen es más grande y contiene en la parte inferior el número de cédula en color blanco.

- Imagen Láser Cambiante (CLI): en el extremo inferior izquierdo se sustituye la foto disminuida de la persona por una imagen cambiante grabada en láser, en la cual se puede apreciar la fotografía del ciudadano en tono de grises o el número de cédula, según la posición en que se coloque el documento.

- Otros detalles: el número de la cédula, ubicado debajo de la fotografía principal de la persona, está en relieve, haciéndolo sensible al tacto. El documento no tiene cubierta holográfica y, si se utiliza una luz ultravioleta, se puede observar una imagen de la fachada del edificio principal del TSE.

b) REVERSO DE LA CÉDULA

- Datos: se adicionan el nombre del padre y de la madre del ciudadano.

- Otros detalles: se cambia de posición el consecutivo de la tarjeta, se reduce el tamaño del código de barra que contiene información protegida de los datos personales de cada ciudadano. Se incluye una fotografía disminuida de la persona, en blanco y negro, en el extremo inferior izquierdo, así como un microtexto visible con lupa.

5. RETOS FUTUROS

El TSE, como institución con miras a convertirse en un organismo electoral líder en Latinoamérica, se encuentra constantemente en la búsqueda de la optimización de los sistemas que actúan en la conformación del documento de identidad, con el interés de que este contenga la seguridad apropiada y así cumplir lo que establece la Carta Magna de una forma oportuna; además de prevenir el uso inadecuado que permita la comisión de un delito ligado con el individuo. También, otro aspecto que brinda los elementos de seguridad integrados, es que sirven de insumo para la comercialización de elementos derivados de la identidad, cuidando de no suministrar datos personales de la identificación de las personas.

Por esta razón, su función está ligada a la mejora continua de sus servicios. Como se había señalado anteriormente, tiene por delante la tarea de incorporar el "Sistema Tarjeta de Identidad de Menores al proceso de la identificación de personas", adscrito actualmente al Departamento

Civil, con el fin de estandarizar la trazabilidad de la cédula de identidad, lo que permitiría una mayor fidelidad en la identidad de la persona, ya que la huella se captura desde los 12 años de edad.

Como consecuencia del párrafo anterior, el TSE tendrá siempre la obligación de añadir nuevas tecnologías en la verificación de la identidad de las personas (comparación decadactilar, reconocimiento facial, chip y otras), que ayuden con la individualización de las personas ciudadanas.

El TSE, en conjunto con el Registro Civil y el Departamento Electoral, en pro de asegurar la integridad de la identidad de cada ciudadano y el correcto cumplimiento de las funciones atañidas a sus dependencias, como lo señala el Título IV, Capítulo I, artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, toma el compromiso de enfocar todas las acciones en pro de la mitigación de las actuaciones delincuenciales por personas que utilizan el documento de identificación con la intensión de falsificar la identidad y así cometer ilícitos. Estas actividades, estarían poniendo en riesgo la credibilidad del TSE, si este no atiende aspectos que den al documento la certeza jurídica, incorporándole aditamentos que hagan difícil su falsificación.

Finalmente, la reducción de los tiempos de entrega del documento de identidad supone uno de los mayores retos que se plantea a futuro, la cual pone a prueba a la institución, por el alto índice de solicitudes del documento de identidad que realizan las personas ciudadanas. Así las cosas, en atención a la responsabilidad constitucional, que establece la obligación de identificar a las personas, si bien es cierto el TSE está orientado a que sus procesos de entrega de la cédula sean en la mayor brevedad posible, aún faltan métodos que ajustar, con el interés de que algunos estudios que debe realizar el Departamento Electoral también corran esta misma suerte.

Por el momento el periodo de espera para la entrega del documento a un ciudadano es de dos horas en sede central, situación que tiene un gran impacto tanto en la institución como en la vida de los costarricenses, ya que, a través del documento de identidad, se puede establecer quién es el individuo. Además, le sirve para llevar a cabo muchas actividades en la vida diaria para las que le está exigido presentar el documento de identidad. Sobre este mismo tema se espera bajar los tiempos de entrega del documento de identidad en las oficinas regionales por medio de la implementación de un sistema de empaque y envío diario a estas sedes ubicadas a lo ancho y largo del país.

Además de la mejora a nivel de sistemas informáticos, se está implantando en el Departamento Electoral una nueva cultura de análisis de procesos utilizando herramientas de análisis de valor de los procedimientos que son parte del proceso de identificación de personas, a fin de aplicar los estatutos que dicta la certificación de calidad de los procesos de registración civil e identificación de las personas, de la cual somos portadores.

Los objetivos que forman la base de la planificación y conformación del Departamento Electoral buscan la optimización de los recursos utilizados en los procedimientos, la reducción de costos de operación y mantenimiento de recursos tecnológicos y la mejora de las funciones que se realizan por los colaboradores y las colaboradoras. Esto a fin de conseguir un proceso eficaz y eficiente, pero también alineado con la mejora en la administración de los recursos del Estado y

la potenciación en la toma de decisiones de la alta gerencia en temas de innovación y desarrollo.

La visión de mejora del Departamento Electoral ha permitido la solicitud de cambios en los sistemas y en los procesos actuales con la finalidad de que se agilicen los tiempos de entrega del documento de identidad, y la liberación de recursos humanos y tecnológicos. Un ejemplo de esta visión es la reciente solicitud para que se implemente el control de calidad de los documentos de identidad en el proceso de impresión; y al finalizar esta validación se realizaría una revalidación física de los datos y la calidad del documento. Con estas iniciativas se logra eliminar los reprocesos en la producción de documentos de identidad.

El proceso de identificación de personas tiene como objetivo final la entrega de un producto de alta calidad, tanto materialmente como a nivel de seguridad registral, puntos que han sido reforzados durante la mejora de los procedimientos y de la actualización tecnológica. Sin embargo, al estar enfocados en una mejor calidad en el servicio que se brinda a la persona usuaria, es una meta constante disminuir los tiempos de entrega del documento tanto en oficinas centrales como en regionales.

Por lo anterior, basado en el avance tecnológico y técnico del TSE, se espera realizar el estudio de gestión necesario para lograr entregar la cédula de identidad en sede central en un tiempo máximo de 1 hora; así como la reducción de los tiempos de entrega en oficinas regionales en un día hábil, por medio de la implementación de un envío diario de las cédulas de identidad. Todo esto en miras de cumplir con la visión de esta institución de mantenerse siempre líder en materia electoral en Latinoamérica.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Sobre este tema, y como se ha visto en el desarrollo de este artículo, a pesar del camino que el documento de identidad ha recorrido. A lo largo del desarrollo político del país desde la Constitución de la República Federal de Centroamérica en el año 1824 hasta la última actualización del documento de identidad en setiembre del año 2016; el objetivo primordial de la cédula de identidad como medio de acreditación para la emisión del voto en las elecciones no ha cambiado en la actualidad, en tanto continúa siendo elemento crucial para el ejercicio de dicho derecho. Sin embargo, aunado a esto, el alcance del documento se ha extendido hasta convertirse en único y oficial para la identificación de los ciudadanos costarricenses tanto para ámbitos civiles como comerciales.

De lo vertido, es la Constitución Política vigente la que atribuye esta obligación al TSE, órgano del Estado creado en dicha Constitución Política. En adelante, este organismo tiene la obligación de entregar el documento de identidad, con el fin de que las personas tengan una identificación y así cumplir con lo dispuesto en la Carta Magna, ya que también es un derecho humano, debidamente reconocido por los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país y, por

lo tanto, el Estado costarricense deberá garantizarle esta condición a todo ciudadano.

Es en la ley donde se hacen las primeras reformas cuando se establece la obligatoriedad de mostrar el documento de identidad; el artículo 95 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil es testigo de su presentación en asuntos de diversa índole, por ejemplo, realizar una transacción en un banco para retirar dinero, la compra de una casa, solicitar un pasaporte, presentar una demanda.

La administración electoral, previendo su papel, con el interés puesto en el fortalecimiento del proceso, ha asumido la tarea de actualizar los mecanismos que ayuden a satisfacer la protección de la identidad de los ciudadanos, así como también de adecuar los procesos idóneos, con el fin de abastecer la necesidad de la demanda en las solicitudes del documento de identidad, pudiendo contar con la materia prima, además de cumplir con la entrega del documento en el menor tiempo.

Las transformaciones en el sistema de cédulas tienen el objetivo trazado en los ejes de impacto, los cuales funcionan siendo las uniones que permiten la buena gestión y confección del documento de identidad, esto convierte al TSE en un garante de la buena administración y lo ubica como una de las diez mejores instituciones del país.

Dicho todo esto, quedan algunos proyectos que pudieran facilitar la labor que realiza el Departamento Electoral al brindar un correcto y adecuado servicio a las personas usuarias, por ejemplo, vender el servicio de las cuentas cedulares, así como enviar los mandamientos solicitados por los juzgados, utilizando el mecanismo de firma electrónica. Esto mejoraría el tráfico de documentos, el uso racional de papel y otros recursos que se utilizan para expedir los documentos mencionados; documentos que contarían con las mismas condiciones de cualquier certificación digital, como las que expide el Departamento Civil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Costa Rica (1824). *Constitución de la República Federal de Centroamérica*. Recuperado de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/ 1541/ 9.pdf

Costa Rica (2009). *Código Electoral, ley 8765 del 19 de agosto*. San José: IJSA.

Costa Rica (2009). *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, ley 3504 del 30 de abril de 1965*. San José: IJSA.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2016). *Reglamento de la cédula de identidad, con nuevas características*. Decreto n.° 9-2016, publicado en el Alcance n.° 144 a La Gaceta n.° 156 del 16 de agosto.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Sesión ordinaria n.° 94-2008, celebrada el 21 de octubre. San José, C.R.: TSE.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia (2010). *Documentos de identificación*. San José. C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.

González, A. y Córdoba, J. (2010). *Constitución Política de Costa Rica*. San José: IJSA.

Montero, R., (Comp.) (2001). *Documento sobre la cédula de identidad*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/centrodedocumentacion.htm

Mora, C. (2010). La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional. *Revista de Derecho Electoral,* (9), 1-52.

Organización de la Naciones Unidad. Asamblea General (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948. París, Francia. Recuperada de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

El Registro Civil soporte del derecho a la identidad. Las personas trans y el reconocimiento de la identidad de género*

Ana Lorena Flores Salazar**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de agosto de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de octubre de 2017.

Resumen: El artículo se centra en las demandas de las personas trans por el reconocimiento de su identidad y los retos que conllevan para los registros civiles, como instituciones operadoras de los cambios propuestos. En particular, se analizan las demandas de rectificación de nombre y sexo, según la identidad de género, ambas características del estado civil de las personas y elementos definitorios de la identidad. De igual manera, se analizan las propuestas de procedimientos administrativos, que tendrían como institución responsable a los registros civiles, en contraposición a la judicialización de los procesos de rectificación, según la propia voluntad y la libre determinación de la persona, siendo la cuestión de fondo el reconocimiento del componente de género del derecho a la identidad.

Palabras clave: Derecho a la identidad / Identidad de género / Inscripción registral / Asiento registral / Transgénero / Preferencias sexuales / Cambio de nombre / Registro Civil.

Abstract: The article focuses on the demands of transgender people in regard to the recognition of their identity and the challenges civil registries face as the institutions in charge of executing the proposed changes. In particular, the article analyzes the demands for rectification of name and sex according to gender identity. Likewise, the article analyzes the proposals of administrative proceedings that civil registries would have as opposed to the judicialization of the rectification processes according to the person's own will and self-determination; the main issue being the recognition of the gender component of the right to identity.

Key Words: Right to identity / Gender identity / Registration / Registry entry / Transgender / Sexual preferences / Name change / Civil Registry.

* Ponencia presentada en la Primera Jornada Académica sobre Estudios Registrales, celebrada el 18 de agosto de 2017 y organizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

** Costarricense, administradora y socióloga, correo aflores@tse.go.cr. Encargada de la Unidad de Género del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica. Doctora en Gobierno y Política Pública por la Universidad Complutense, master en Estudios de la Mujer y licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Cuenta con amplia experiencia en análisis, formulación y gestión de políticas de igualdad, género y derechos humanos y la coordinación de programas en diferentes ámbitos (salud sexual y reproductiva, autonomía económica, participación política y ciudadanía, corresponsabilidad social de los cuidados). Profesora de cursos especializados en políticas públicas en la Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica.

1. PREÁMBULO

Los retos que el reconocimiento y la protección del derecho a la identidad plantean a los registros civiles, en particular las demandas de reconocimiento de la identidad de género de las personas trans, constituyen el objeto de estudio del presente artículo. Reto que a nivel nacional y según su ámbito de competencia corresponde al Registro Civil, como institución encargada de la aplicación de los procedimientos que posibilitarían el ejercicio del derecho a la identidad de las personas transgénero y transexuales.

2. EL REGISTRO CIVIL COMO SOPORTE Y GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS, INCLUIDO EL DERECHO A LA IDENTIDAD

La visión del Registro Civil, como institución de soporte y garantía de los derechos, se impone, con fuerza, en las últimas décadas en la región latinoamericana. Bajo este enfoque, el Registro Civil no es un simple servicio administrativo, cumple una función estratégica como facilitador del derecho a la identidad que posibilita, a su vez, el ejercicio y el disfrute de otros derechos humanos. De esta manera, el derecho a la identidad se concibe como puerta de entrada o vehículo facilitador de inclusión social, en la medida que brinda soporte y reconocimiento legal a la existencia de las personas y posibilita el ejercicio de otros derechos. Es así como se argumenta que el derecho a la identidad incluye una cadena progresiva e interdependiente de derechos políticos y civiles (derecho a votar, igualdad ante la ley y derecho a la familia) y derechos económicos, sociales y culturales (salud y educación)[1].

Los documentos de identificación e identidad son facilitadores de derechos básicos en una democracia y fundamentales para acreditar la identidad jurídica de las personas. Esta visión moderna del Registro Civil se opone a la visión tradicional que ha enfatizado en aspectos administrativos o de procedimiento (OEA, 2017). Por el contrario, el enfoque del Registro Civil como facilitador de derechos pone el acento en las personas y sus derechos de ciudadanía.

El registro civil es un sistema público que contiene información oficial del estado civil y de hechos vitales que, como tal, formaliza la identidad y su reconocimiento jurídico por el Estado y la sociedad. Desde esta óptica, se argumenta una estrecha relación entre la identidad y el estado civil, afirmándose que el estado civil es la conceptualización legal, ampliada y relacional de la identidad. Es legal en tanto el estado civil es regulado por normas que corresponden a la caracterización jurídica de la identidad. Es ampliada en tanto el estado civil contempla

[1] Para ampliar el tema véase: Harbitz, M. (2007 y Acosta, M. (Julio-Agosto, 2007).

información que se registra en el momento del nacimiento y de hechos vitales de las personas a lo largo de la vida. Es relacional en tanto el estado civil individualiza a las personas frente a su entorno de relaciones sociales (OEA, 2017, p. 12).

La identidad comprende una serie de atributos de las personas, que la diferencian e individualizan frente a la sociedad. Ahora bien, el nombre y el sexo, información del estado civil son elementos definitorios de la identidad de las personas.

Desde una perspectiva sociológica y psicológica, es posible distinguir elementos estáticos y dinámicos de la identidad. Una identidad rígida o estática se relaciona con el genoma humano, las huellas digitales y la fecha de nacimiento. Una identidad dinámica se relaciona con la construcción del ser, su posicionamiento en sociedad, deseos, gustos e intereses. Esta identidad radica en la percepción de las personas, incluida su sexualidad, y la forma en que desea desarrollarla en su vida social e íntima[2]. La cuestión fundamental es que, a diferencia de lo que se pensó durante mucho tiempo, se ha demostrado que el nombre y el sexo no son elementos estáticos de la identidad. Ambos son posibles de modificar. De manera que la cuestión central es bajo qué condiciones y parámetros se pueden modificar, con el ánimo de posibilitar el reconocimiento de la identidad de las personas trans. De igual manera, se plantea que la protección del derecho a la identidad no puede reducirse al acto del registro, que configura ciertos elementos de identidad al momento del nacimiento. La reivindicación es que la protección también tutele el aspecto dinámico (Menin, 2015, p. 632), en concreto, la identidad de género que, como se explicará adelante, es una categoría protegida por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Hay situaciones que vulneran o ponen en riesgo el derecho a la identidad y demandan actuaciones de los registros civiles. Esas circunstancias, a lo largo del tiempo, han interpelado a la institución y conllevan retos. Es el caso del subregistro y del riesgo de personas apátridas, como también el reconocimiento paterno de niños y niñas que nacen fuera del matrimonio. A lo que debe adicionarse las demandas de rectificación de nombre y sexo de las personas trans, mediante procedimientos administrativos.

La ausencia de reconocimiento paterno justificó procedimientos administrativos ágiles y expeditos, basados en pruebas de ADN altamente confiables. El subregistro producto del no registro al nacer o el no poseer documento nacional de identidad, tiene repercusiones altamente negativas para las personas y los países; dos centrales son la privación de nacionalidad y la condición de apátridas, que limitan el acceso a servicios y derechos fundamentales. Existe suficiente evidencia de la falta de identidad legal como factor determinante de la pobreza y la exclusión, en particular del género y la etnicidad como variables que inciden directamente en el subregistro (Harbitz y Tamargo, 2009). Todo lo anterior fundamenta la propuesta de sistemas de registros civiles universales y eficientes (Harbitz y Tamargo, 2009).

[2] Véase para ampliar a Menin, F. (2015) y Grández Mariño, A. (2014).

Quizás la demanda más reciente, que guarda relación con el derecho a la identidad, es la de rectificación del nombre y el sexo de las personas trans en el sistema registral. Voceros y representantes de estos colectivos plantean que, hasta el momento, las respuestas han sido discriminatorias y violatorias de los derechos humanos, en particular del derecho a la identidad. Se enfatiza en la regulación de procedimientos administrativos que tendrían como operador a los registros civiles, en contraposición a la judicialización de los procesos de rectificación, siendo la cuestión de fondo el reconocimiento del componente de género del derecho a la identidad.

Recapitulando, el Registro Civil cumple la función de acreditar la identidad jurídica mediante la expedición de documentos oficiales de identificación e identidad. A su vez, registra características del estado civil de las personas que definen su identidad, entre las que destacamos el nombre y el sexo, que se encuentran en el centro de las demandas de las personas trans, en la medida que constituyen elementos centrales y definitorios de la identidad.

3. EL DERECHO A LA IDENTIDAD Y SU COMPONENTE DE GÉNERO

La discusión se focaliza en el componente de género del derecho a la identidad. La mayoría de los países de la región carecen de disposiciones legales o administrativas que reconozcan la identidad de género (CIDH, 2015, párr. 26).

Dos conceptos resultan claves para entender las demandas de las personas trans en torno al reconocimiento de su identidad: los conceptos de orientación sexual e identidad de género, utilizándose los Principios de Yogyakarta (2006)[3] como base conceptual de consenso. Este instrumento de soft law (derecho blando, no vinculante) ha tenido una influencia significativa, prueba es que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH y la Corte IDH utilizan las definiciones de orientación sexual e identidad de género de dichos principios, que también son la base conceptual de las leyes de identidad de género de la región.

La orientación sexual es definida como:

> … la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un sexo diferente al suyo, o de su mismo sexo… y la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas. Mientras que la identidad de género se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea

[3] Son un conjunto de principios que guían la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género y fueron elaborados por un grupo diverso de personas expertas en derechos humanos.

> libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales. (Yogyakarta, 2006, p. 12)

Estas definiciones permiten explicar la discordancia o no coincidencia entre identidad de género y sexo biológico que caracteriza a las personas trans. Se parte de la vivencia interna e individual del género que construye cada persona, incluyendo el cuerpo y la sexualidad y podría no corresponder con la identidad tradicionalmente asignada en función del sexo biológico. Desde esta óptica, la identidad de género se configura en aspecto central, en particular, su reconocimiento como componente central e intrínseco del derecho a la identidad.

Cabe señalar que los *Principios de Yogyakarta* vinculan el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica con la orientación sexual y la identidad de género, afirmando que ambos son esenciales para la personalidad y constituyen aspectos fundamentales de la autodeterminación, la dignidad y la libertad (Principio 3).

La dignidad humana, base y condición de todos los derechos humanos, y el derecho a la personalidad jurídica se interpretan como el principal fundamento del derecho a la identidad de género. El reconocimiento de la dignidad contempla el derecho a un proyecto de vida, el derecho a un nombre, el derecho a la vida privada y a la propia imagen. Por su parte, el derecho a la personalidad jurídica se relaciona con decisiones autónomas de las personas sobre cómo desean proyectarse y vivir la vida, aspectos directamente vinculados a la identidad personal de los que se interpreta son parte la identidad sexual y de género. Desde esta perspectiva, la "reasignación sexual", que la persona decide voluntariamente (con o sin cirugía), indefectiblemente se asocia con el libre desarrollo de la personalidad y su identidad sexual y de género. Al respecto se argumenta:

> … si el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad implica necesariamente el reconocimiento al derecho a la identidad sexual y la identidad de género, pues, precisamente, a partir de éstos, es que el individuo se proyecta frente a sí mismo y dentro de una sociedad, entonces, la "reasignación sexual" que decida una persona, quien pueda comprender o no una cirugía para ese fin, innegablemente constituye una decisión que forma parte del libre desarrollo de la personalidad, en tanto es una expresión de la individualidad de la persona respecto de su percepción sexual ante sí mismo, lo que influye decisivamente en su proyecto de vida y, por ende, en sus relaciones sociales. (Amicus, 2016, p. 17)

La Corte IDH en la sentencia del caso emblemático Atala Riffo, Niñas vs. Chile señala que aunque no existe regulación taxativa de las categorías de orientación sexual e identidad de género, ambas se encuentran tuteladas y protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (2012, párr. 91). Se interpreta que la expresión "cualquier otra condición social" del artículo 1.1 de la Convención deja abiertos los criterios de prohibición de discriminación, que no son un listado taxativo o limitado, a efectos de incorporar otras categorías como la identidad de género y la orientación sexual (CIDH, 2012, párrs. 84 y 85). El artículo 1.1 se refiere al deber de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos contenidos en la Convención. A su vez, el artículo 24 prohíbe la discriminación respecto de los derechos de la Convención y de todas las leyes que aprueba el Estado y en su aplicación (2012, párr. 82).

4. LAS RESPUESTAS A LAS DEMANDAS DE RECTIFICACIÓN DE NOMBRE Y SEXO DE LAS PERSONAS TRANS

En algunos países de la región, es posible el cambio de nombre condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, mientras que la rectificación del sexo es poco frecuente, o prácticamente inexistente. El cambio de nombre se justifica por un menoscabo moral (nombres que causan daño y perjuicio a la persona o resultan ofensivos) o porque la persona, durante un tiempo significativo, ha sido conocida con un nombre diferente al registral.

La rectificación del nombre y el sexo de las personas trans ha requerido de procesos judiciales. Las rectificaciones se justifican en el daño psicológico, perjuicio y acceso a derechos fundamentales, producto de un documento de identidad con un nombre y un sexo con los que no se identifica la persona. Además, ha sido necesario aportar certificados psiquiátricos, psicológicos y documentos médicos. Estos últimos para acreditar intervenciones quirúrgicas y tratamientos hormonales.

Aun cuando se aportan dichos documentos, incluidos comprobantes médicos de intervención quirúrgica, esto no es garantía de la rectificación del sexo, autorizándose únicamente la del nombre, bajo el argumento del sexo como hecho biológico que no es posible modificar. Bajo esta lógica, el Tribunal Constitucional de Perú denegó la rectificación del sexo de una persona trans, aduciendo que el sexo es biológico y un dato objetivo del nacimiento, que sólo es posible modificar en la partida de nacimiento si se incurre en error al momento de su registro (Oporto, 2016).

Planteó el Tribunal que personas con identidad no coincidente con su sexo registral o con diagnóstico de disforia de género, que además se han realizado intervenciones quirúrgicas, lo que enfrentan es una patología o bien una incongruencia entre lo psíquico y lo orgánico. Además, toma la decisión de que lo resuelto en dicha sentencia se configure en doctrina jurisprudencial vinculante obligatoria, con el objetivo de evitar que otros jueces decidan un caso similar en forma distinta (Perú, Tribunal Constitucional, Res. 00139-2013).

Criterio diferente ha expresado la Sala Constitucional de Costa Rica que afirma el derecho a la identidad sexual como "un derecho inherente a la persona" y, además, el sexo como una realidad múltiple que no se reduce a lo morfológico y genético. Al respecto, señala que el sexo se encuentra configurado por varios componentes: el genético o cromosomático, el morfológico y el psicosocial. Este último lo relaciona con el género masculino y el femenino y, además, sostiene que el sexo "es una cualidad que identifica a la persona y sirve, al mismo tiempo, para diferenciarla de las demás, es uno de los datos que forma parte del estado civil, no es inmutable". (Costa Rica, Sala Constitucional, Res. 2015-08750)

En Chile, el proyecto de ley de identidad de género de 2013 provocó fuerte discusión sobre los procedimientos existentes de rectificación de nombre y sexo de las personas trans. Se aduce que impera la práctica judicial, no existe jurisprudencia uniforme y los casos se resuelven con base en el criterio particular del juez. De igual manera, se cuestiona la concepción patologizante de la transexualidad en la jurisprudencia chilena. (Del Pino y Verbal, 2015)

En Argentina, previo a la sanción de la ley de identidad de género, prevalecía una fuerte influencia del componente médico, con una idea subyacente de patología. Los cambios se realizaban mediante "proceso judicial de contenido probatorio incierto, usualmente exhaustivo e invasivo". (Menin, 2015, p. 633)

Estas situaciones evidencian una concepción patologizante de la transexualidad, asentada en un desajuste cuerpo-mente que es necesario corregir y normalizar mediante cirugías. Varios son los puntos de cuestionamiento a las vías y procedimientos existentes para el reconocimiento de la identidad de las personas trans. Quizás uno de los argumentos centrales es que únicamente las personas cisgénero (sexo asignado coincidente con su identidad de género) pueden tener acceso en la vía administrativa al reconocimiento de su identidad, mientras que las personas trans deben comprobar quiénes son a través de un procedimiento jurisdiccional. De igual manera, se cuestiona que los procedimientos sólo permiten rectificación de nombre y no de sexo (con muy pocas excepciones). Como también, en algunos casos, conllevan exposición de la vida privada, al solicitarse la comprobación de intervención quirúrgica u hormonal. Todos estos elementos se visualizan como la base de una protección desigual del libre desarrollo de la personalidad y la identidad de las personas cisgénero y las personas transgénero (Amicus, 2016).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es enfática en señalar que la identidad de género no es determinada por transformaciones corporales, intervenciones quirúrgicas o tratamientos médicos, aunque reconoce que dichas intervenciones, en algunos casos, resultan necesarias para la construcción de la identidad de género de personas trans (CIDH, 2015, párr. 20). La orientación sexual, la identidad de género y la expresión de género son componentes de la vida privada de las personas, que guardan estrecha relación con la autodeterminación y la libre escogencia de circunstancias que dan sentido a la existencia. La CIDH ha señalado que el derecho a la vida privada garantiza esferas de la intimidad que el Estado ni nadie puede invadir, como el desarrollo de la personalidad y el determinar la propia identidad, entre otras. De igual manera, la Corte IDH ha sostenido que "el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública" (CIDH, 2015, párr. 20).

El planteamiento de la identidad de género como un derecho que emana de la autonomía personal y no de modificaciones corporales explica el elemento de mayor novedad de las leyes de identidad de género como es no supeditar la rectificación a la realización de cambios corporales y, en su lugar, sujetarla a la voluntad y a la libre determinación de las personas.

Finalmente, cabe llamar la atención sobre aspectos aclaratorios, aunque de fondo, de la reflexión y el debate en torno al reconocimiento de la identidad de género de las personas trans. En lugar de hablar de operaciones de "cambio de sexo", se plantea que dichos procedimientos corresponden a una "reafirmación sexual quirúrgica"; de igual manera, en lugar de "cambio" de nombre o sexo, se argumenta que el término correcto es "rectificación". La cuestión de fondo es que no son cambios de realidades anteriores, tratándose, más bien, de correcciones de errores producto de la no correspondencia entre el sexo asignado y la identidad de género. La sentencia T-063 de la Corte Constitucional de Colombia (2015) afirma de manera clara y contundente lo anterior:

> Así las cosas, aunque de manera coloquial suele afirmarse que las personas transgénero experimentan un "cambio de sexo", lo que ocurre en estos casos es que existe una discrepancia entre la hetero asignación efectuada al momento del nacimiento y consignada en el registro, y la auto definición identitaria que lleva a cabo el sujeto. En ese orden de ideas, de la misma forma en que la intervención quirúrgica se realiza para ajustar las características corporales de una persona a la identidad sexual asumida por esta no es propiamente una operación de "cambio de sexo", sino de "reafirmación sexual quirúrgica", la modificación de los datos del registro civil de las personas transgénero no responde a un cambio respecto a una realidad precedente, sino a la corrección de un error derivado de la falta de correspondencia entre el sexo asignado por terceros al momento de nacer y la adscripción identitaria que lleva a cabo el propio individuo, siendo esta última la que resulta relevante para efectos de la determinación de este elemento del estado civil. (Colombia, Corte Constitucional, Res. T-063/15, 2015)

5. "CONOCIDO COMO" Y CAMBIO DE NOMBRE EN COSTA RICA

En Costa Rica es posible incorporar un "conocido como" en la cédula de identidad, alternativa utilizada por las personas trans para adicionar un nombre coincidente con su identidad de género. El "conocido como" se fundamenta en el Código Civil que establece, en su artículo 58, la utilización de un pseudónimo que adquiere la importancia del nombre. Cabe aclarar que no suprime el nombre registral que continuará apareciendo en la cédula de identidad y tampoco constituye un cambio de nombre propiamente. Este "conocido como" aparece debajo del nombre registral, en letra pequeña y presenta un uso limitado; por ejemplo, los sistemas públicos de salud y educación utilizan únicamente el nombre registral. Recientemente, dos universidades públicas (Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional) emitieron resoluciones con el objeto de utilizar el "conocido como" en toda la documentación oficial de las personas trans (UCR, Res. R-64-2016; UNA, R-RES-226-201, 2016). A su vez, existe la posibilidad de una imagen o fotografía en la cédula de identidad no coincidente con el sexo registral, según se establece en el Reglamento de Fotografías de Cédula de Identidad del Registro Civil, Tribunal Supremo de Elecciones, aprobado en 2010 (TSE, Decreto 08-2010).

En la actualidad, se revisa el procedimiento del "conocido como", en razón de demoras y atrasos en la entrega de cédula de identidad a personas trans. La aplicación homogénea y la garantía de agilidad se visualizan como condiciones necesarias para la fluidez, eficacia y eficiencia del procedimiento, a la vez que el buen trato y la promoción del derecho a la identidad de las personas trans. Los prejuicios y el estigma de una parte del personal institucional hacia estos colectivos se traducen en obstáculos que se deben superar con procedimientos claros y expeditos, procesos de sensibilización y capacitación en no discriminación por orientación sexual e identidad de género y en protocolos de atención que posibiliten trato igualitario.

El cambio de nombre es posible en Costa Rica, según el artículo 54 del Código Civil, mediante

un procedimiento de jurisdicción voluntaria. En razón de lo anterior, el Estado de Costa Rica presentó opinión consultiva a la Corte IDH sobre "…la convencionalidad de la práctica consistente en exigir a las personas que desean cambiar su nombre por motivos de identidad de género, seguir el procedimiento de jurisdicción voluntaria previsto en el artículo 54" (2016, p. 15). Se argumenta que la aplicación de la norma conlleva gastos y una espera demorada que se podría considerar contraria a los derechos de las personas.

Se consultan tres aspectos centrales, tomando en cuenta que la identidad de género es una categoría protegida por los artículos 1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y los numerales 11.2 y 18. Primero, si el Estado de Costa Rica debe reconocer y facilitar el cambio de nombre, según la identidad de género. Segundo, si debería existir un procedimiento administrativo para la modificación del nombre y no únicamente un proceso jurisdiccional. Tercero, si las personas que deseen modificar su nombre, según su identidad de género, no están obligadas a someterse al proceso jurisdiccional contemplado en el artículo 54 y el Estado debería proveer un trámite administrativo gratuito, rápido y accesible. Cabe señalar que, a la fecha (agosto de 2017), no se tiene respuesta de la Corte IDH a la consulta.

6. LEYES DE IDENTIDAD DE GÉNERO: LA PROPUESTA

La propuesta consiste en el establecimiento de un procedimiento administrativo para el reconocimiento de la identidad de las personas trans. Bajo este marco, se han impulsado leyes de identidad de género, con el propósito de regular la rectificación del nombre y el sexo en los registros o actas de nacimiento, sin que medie procedimiento judicial, y condicionada dicha rectificación a la propia voluntad y a la autodeterminación de la persona.

La Ley de Identidad de Género de Argentina (ley 26.743, 2012), se visualiza como el modelo o referente de mayor avance en la región. Esta ley se concibe como un marco protector de la identidad de género desjudicializada y del derecho a la intimidad, sustentada en la voluntad de las personas. Reconoce el derecho a la identidad de género y autoriza la rectificación registral del nombre y el sexo por la vía administrativa. El artículo 1 establece que toda persona tiene derecho al reconocimiento de su identidad de género y al libre desarrollo de su persona, ser tratada e identificada, según su identidad de género. Esto último posibilita que el nombre, imagen y sexo de los documentos de identificación se ajusten a la identidad de género de la persona.

También es importante resaltar que se excluye la acreditación de intervención quirúrgica por reasignación genital total o parcial, terapias hormonales y documentos de tratamiento psicológico y médico. Establece un procedimiento administrativo sencillo que comprende la solicitud de una nueva partida de nacimiento al Registro Civil y la expedición de un nuevo documento nacional de identidad. Todos son trámites gratuitos, personales y no necesitan intermediación de gestor o abogado. El trámite pueden hacerlo personas mayores de edad (18 años); estableciéndose la excepción de personas menores de edad, siempre y cuando la solicitud la hagan sus representantes legales y con expresa conformidad de la persona menor de edad.

La primera ley de identidad de género de la región fue la de Uruguay (Ley 18.620, 2009). Reconoce el derecho a la identidad de género sustentado en el derecho al libre desarrollo de la personalidad y posibilita la rectificación del sexo y el nombre según la identidad de género, por medio de proceso judicial. Para la rectificación del nombre y el sexo se deben cumplir requisitos tales como acreditar que el nombre y el sexo son discordantes con la identidad de género y la persistencia de dicha discordancia durante al menos dos años. Para tal efecto, se pueden aportar testimonios (personas que le conocen o profesionales que han brindado atención), u otros. La presentación de la demanda se acompaña de un informe técnico, que confecciona el Equipo Especializado de Identidad de Género de la Dirección General del Registro del Estado Civil.

Ecuador también tiene regulada la rectificación del sexo y el nombre por una vía diferente. La Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles de 2016 establece el cambio de nombre en su artículo 78, bajo el único requisito de la voluntad de la persona y directamente ante la Dirección General del Registro Civil. Así también, en el artículo 94, brinda la posibilidad de que la persona, al cumplir la mayoría de edad, pueda sustituir la información sexo por género (masculino o femenino). El cambio queda sujeto a la presencia de dos testigos que acrediten "una autodeterminación contraria al sexo" de la persona solicitante, durante al menos dos años.

Otra vía es la que establece Colombia que, mediante decreto ejecutivo, adiciona al Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho (Decreto n.° 1069, 2015) una sección denominada "Trámite para corregir el componente sexo en el Registro del Estado Civil". Consiste en un procedimiento que posibilita la rectificación del sexo por vía administrativa, mediante declaración jurada ante notaría pública, argumentándose que reduce obstáculos y exclusiones producto de los costos y el tiempo de espera que conlleva un proceso judicial. Es un trámite sencillo que consiste en la presentación de solicitud de corrección ante el Registro Civil y petición ante notaría que se acompaña de declaración jurada.

La Ley de Identidad de Género de Bolivia (ley 807, 2016) permite el cambio de nombre, sexo e imagen de las personas transexuales y transgénero en toda la documentación pública y privada. La persona solicitante presenta ante el Servicio de Registro Cívico (SERECI) una carta de solicitud de cambio de nombre, sexo e imagen. Dicha solicitud se debe acompañar de examen técnico psicológico que acredite que la persona conoce y asume voluntariamente las implicaciones de su decisión. El cambio se autoriza mediante resolución administrativa que da pie a la modificación de la partida de nacimiento.

En el caso de México, el Estado Federal, Ciudad de México, mediante reforma al Código Civil y de Procedimientos Civiles, creó un procedimiento administrativo que posibilita la expedición de una nueva acta de nacimiento y modificación de nombre y sexo (2015). El único requisito es una solicitud por escrito acompañada del acta de nacimiento primigenia, identificación oficial y comprobante de domicilio (Rubio y Flores, 2015)

En Chile (2013) se discute un proyecto de ley que incorpora un artículo 33 bis a la Ley 4.808 sobre Registro Civil e Identificación. Propone un procedimiento administrativo para la rectificación del sexo, en lugar de trámite jurisdiccional, y establece la acreditación ante el oficial del registro civil de diagnóstico de disforia de género, mediante informes médico-psiquiátricos, que además demuestren que la persona ha sido tratada médicamente durante al menos dos años, sin que

necesariamente se haya realizado procedimiento de reasignación genital. La rectificación del sexo conlleva cambio de nombre.

En Costa Rica se tramita la iniciativa legislativa denominada Ley de Reconocimiento de los Derechos a la Identidad de Género e Igualdad ante la Ley, bajo el expediente legislativo 19.841 (2016). Reconoce el derecho a la identidad de género, la rectificación del nombre y el sexo registral en sede administrativa, sin que resulte necesario acreditar intervención quirúrgica ni terapias hormonales, o de tipo médico o psicológico. Los requisitos son una edad mínima de dieciocho años y solicitud de rectificación ante el Registro Civil. El Tribunal Supremo de Elecciones en la sesión extraordinaria n. 71-2016 del 1 agosto de 2016 emite criterio positivo del proyecto, señalando: "este Tribunal no tiene objeción alguna respecto del objeto del proyecto consultado, en tanto el cambio en la forma en que la persona quiere ser identificada y nombrada frente a terceros no generaría conflicto o trastorno alguno desde la perspectiva registral" (p. 10).

Es importante resaltar que ninguna de estas regulaciones mantiene la modificación de la apariencia o funciones corporales mediante medios quirúrgicos, médicos o de otro tipo, como condición de la rectificación. El elemento central es la decisión voluntaria de la persona que debe acompañarse, en algunos casos, de documentos técnicos de profesionales, que han brindado atención e información de testigos.

7. REFLEXIONES FINALES

Las demandas de reconocimiento de la identidad de las personas trans conllevan retos para los registros civiles, en especial, la creación y aplicación de procesos administrativos de rectificación del nombre y del sexo, según identidad de género.

Se trata de cambios que deberán atender, en lo inmediato o en el corto plazo, las sociedades y la institucionalidad pública. Ello plantea el reto de formular y aplicar procedimientos administrativos ágiles y eficientes, al igual que la promoción de una cultura institucional de derechos humanos que se traduzca en trato igualitario y respetuoso para estos colectivos. La Política de No Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica es el sustento y marco de referencia, que permitirá al Registro Civil prepararse y generar condiciones para asumir estos nuevos retos.

La rectificación del sexo y nombre registral no puede concebirse como un mero trámite administrativo; constituye la vía para facilitar el derecho a la identidad de las personas trans. El planteamiento del Registro Civil como facilitador del derecho a la identidad tiene una enorme fuerza. Es una visión moderna que se antepone a visiones técnico-administrativas que enfatizan en los procedimientos y reducen a la institución a un mero operador. De igual manera, la modernización de los registros civiles y la búsqueda de la calidad en la prestación de los servicios requieren del compromiso de quienes laboran en la institución para la mejora continua, que se expresa en satisfacción de la población usuaria, incluyendo a las personas trans.

Las tecnologías, los activos, las políticas y los procedimientos son medios para fines mayores. La generación de valor público, que se expresa en derechos, bienestar, democracia y calidad de vida, es la máxima que orienta el funcionamiento de las instituciones públicas. El valor público del Registro Civil se asocia indefectiblemente con el derecho a la identidad. Un valor público focalizado en el registro de características centrales de las personas, que forman parte de su identidad y brindan la posibilidad de reconocimiento e identificación, condición fundamental para constituirse en portadoras de derechos de ciudadanía.

Las demandas en torno a la identidad individual y colectiva, en particular la protección del derecho a la identidad, ocupan un lugar central en las sociedades modernas. Es, quizás, una de las principales reivindicaciones que se asocia con el cuerpo, la sexualidad y la autodeterminación, pero también con el reconocimiento y la titularidad de derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, M. (2007). Un primer acercamiento a la identificación de criterios para los Sistemas de Registro Civil. *IV Encuentro de Directores del Registro Civil, Identificación y Estadísticas Vitales*. Celebrado en México del 29 de julio al 4 de agosto de 2007.

Amicus DH, A.C. (2016) Amicus *Curiae sobre el derecho a la identidad de las personas trans y el procedimiento adecuado para el reconocimiento de la identidad de género, con motivo de la Opinión Consultiva solicitada por el Estado de Costa Rica a la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Guanajuato. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones /costaricaoc24/26_amicus_dh_ac.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: Algunos términos y estándares relevantes*. Recuperado de https://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/docs/CIDH.%20Estudio%20sobre%20OS,%20IG%20y%20EG.%20T%C3%A9rminos%20y%20est%C3%A1ndares.doc

Corte Constitucional de Colombia (2015). Acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, Sentencia T-063/15, 13 de febrero.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 24 de febrero de 2012, Serie C n.° 239. Recuperado de http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/ seriec_239_esp.pdf

Costa Rica. Gobierno de la República (mayo, 2016). Opinión Consultiva del Estado de Costa Rica a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre cambio de nombre, según

identidad de género y reconocimiento de derechos patrimoniales derivados de vínculo entre personas del mismo sexo. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud_17_05_ 16_ esp.pdf

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2010). *Reglamento de Fotografías para la Cédula de Identidad*. Decreto n.º 08-2010 del 17 de junio.

Del Pino, S. y Verbal, V. (Abril, 2015) El proyecto de ley de identidad de género. Una aproximación a sus disposiciones y fundamentos. *Liminales. Escritos sobre psicología y sociedad,* 1(7), 13-26.

Grández, A. (2014). *El derecho a la identidad de los ciudadanos LGTBI*. Recuperado de http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/09/El-Derecho-a-la-Identidad-de-los-Ciudadanos-LGTBI-Agust%C3%ADn-Gr%C3% A1ndez.pdf

Harbitz, M. (2007). *Registro Civil: Vehículo para una ciudadanía inclusiva y participativa*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Harbitz, M. y Tamargo, M. (2009). *El significado de la identidad legal en situaciones de pobreza y exclusión social. El subregistro de nacimientos y la indocumentación desde la perspectiva de género y etnia en Bolivia, Ecuador y Guatemala*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Harbitz, M. y Boekle, B. (2009). *Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal. Vínculo entre la discusión teórica y la realidad operativa*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Menin, F, (2015). La identidad de género como derecho humano: la legislación argentina. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 21, 627–641.

Organización de los Estados Americanos (2017). *El Derecho a la Identidad, el Registro Civil y las Estadísticas Vitales*. Módulos 1 y 2: Registro Civil y el derecho a la identidad, Curso Edición # 9.

Oporto, G. (octubre, 2016). El derecho a la identidad de las personas trans y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional. *Gaceta Constitucional,* (106), 42-53.

Principios de Yogyakarta. *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*. Indonesia, noviembre 2006.

Rubio, O. y Flores, V. (marzo, 2015). Los claros cursos del nuevo procedimiento administrativo para el reconocimiento de la identidad jurídica de las personas trans. *Revista Dfensor,* (03), 16-23.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 2015-08750 del doce de junio de dos mil quince.

Tribunal Constitucional de la República del Perú. Sentencia STC Exp. n.º 00139-2013-PA/TC del dieciocho de marzo de dos mil catorce.

Universidad de Costa Rica. Resolución Universidad de Costa Rica UCR, R-64-2016, del siete de marzo de dos mil dieciséis.

Universidad Nacional de Costa Rica. Resolución UNA-R-RES-226-201 de agosto de 2016.

Leyes / Proyectos de ley / Decretos

Argentina (2012). Ley de Identidad de Género, ley 26.743 aprobada el 9 de mayo.

Bolivia (2016). Ley de Identidad de Género, ley 807 aprobada el 21 de mayo.

Colombia (2015). Decreto Ejecutivo n.° 1227 adicción *Sección: Trámite para corregir el componente sexo en el Registro del Estado Civil* al Decreto 1069: Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho del 15 de junio.

Costa Rica (2016). Proyecto de ley, expediente legislativo n.° 19.841, Ley de Reconocimiento de los Derechos a la Identidad de Género e Igualdad ante la Ley, presentado el 25 enero.

Chile (2013). Proyecto de ley, Derecho a la Identidad de Género, publicado en el Boletín 8.924-07 del 7de mayo.

Ecuador (2016). Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles del 1 febrero.

Uruguay (2009). Derecho a la identidad de género y el cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios, ley 18.620 del 12 octubre.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

Lo registral civil desde lo electoral*

Arlette Bolaños Barquero**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 1 de noviembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de diciembre de 2017.

Resumen: En este trabajo se aborda la naturaleza jurídica del Registro Civil de Costa Rica y se intenta proveer elementos para comprender la decisión de los constituyentes, en 1949, acerca de su adscripción en definitiva al Tribunal Supremo de Elecciones (también lo llamaremos TSE) y de cómo, con el devenir del tiempo y en la práctica actual, se ha estrechado la relación e interdependencia entre este organismo y el TSE, para la correcta ejecución de las tareas que se deben cumplir en las diferentes dimensiones donde se desenvuelve la institución.

Palabras clave: Registro Civil / Función registral / Naturaleza del sistema registral / Relación orgánica de la administración / Jurisprudencia electoral / Fortalecimiento de la democracia.

Abstract: This work addresses the judicial nature of the Civil Registry of Costa Rica and aims at providing elements for understanding the decision of the constituency, in 1949, in regard to its definite ascription to the Supreme Electoral Tribunal (we will also call it TSE) and how with the passing of time, and as it stands today, the relationship and interdependence between this institution and the TSE has become closer in order to correctly execute the tasks that ought to be undertaken in the different dimensions pertaining to the institution.

Key Words: Civil Registry / Registry function / Nature of registry system / Organic relation of the administration / Electoral jurisprudence / Strengthening of democracy.

* Ponencia presentada en la Primera Jornada Académica sobre Estudios Registrales, celebrada el 18 de agosto de 2017 y organizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

** Costarricense, abogada, correo abolanos@tse.go.cr. Máster en Derecho Público y egresada del Doctorado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Desde el año 2002 labora en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, siendo por once años asistente legal de Presidencia, Magistradas y Magistrados. A partir del año 2008, coordina la Oficina de Jurisprudencia Electoral y Normativa del TSE, la cual pasó a integrar el Instituto de Formación y Estudios en Democracia en el año 2014. Ha laborado por más de 21 años en la Administración Pública, ha escrito, dictado conferencias e impartido lecciones universitarias en temas administrativos, constitucionales y electorales. Es enlace, asesora, coordina y colabora con organismos nacionales e internacionales en sistematización de jurisprudencia electoral y ha sido invitada a diferentes foros como experta en materia electoral.

1. INTRODUCCIÓN

Organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, de manera exclusiva e independiente es la función atribuida constitucionalmente al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en Costa Rica, y la razón por la que fue concebido. Así lo disponen los artículos 9 y 99 de la Constitución Política.

Entonces, ¿cómo se podría incluir al Registro Civil dentro del TSE, partiendo de esa tarea suprema? No ahondaremos en la evolución y aportes de la registración civil ni en las razones históricas que le dieron origen, pues ya han sido objeto de otras importantes publicaciones. Pero sí haremos referencia y remisión a respaldos normativos que guiaron aquella inclusión, ya que no podemos desligar el pasado del presente y menos cuando se trata de la institucionalidad nacional, donde las decisiones de antaño producen consecuencias y disposiciones que rigen en el presente y en el futuro.

Por lo anterior, una manera de comprender esta relación entre TSE y el Registro Civil (en adelante el Registro) y su actual naturaleza jurídica es adentrándonos en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente y otra documentación de 1949 –momento cuando se crea–, así como repasando las normas aplicables y los pronunciamientos del Tribunal electoral que han ido perfilando las competencias e interdependencia mutuas.

2. RESPALDO NORMATIVO DEL REGISTRO CIVIL, DE SUS ATRIBUCIONES Y DE SUS FUNCIONES[1]

2.1 RESPALDO NORMATIVO HISTÓRICO

Referenciemos, brevemente una cronología no exhaustiva: a partir del año 1888, con el Código Civil, se creó el Registro Central del Estado Civil independiente de la Iglesia Católica para ser utilizado con fines políticos, económicos y sociales; comprendía secciones de nacimientos, matrimonios, defunciones y cartas de ciudadanía (artículos 232 a 252). Antes de ello solo los curas párrocos registraban bautizos, matrimonios y divorcios y, en 1864, se hace un censo poblacional cuando se crea la Oficina de Estadística, iniciando así la responsabilidad jurídica del Estado de dar fe sobre aspectos referentes a la persona y su familia y de dar facilidades a los interesados. Por lo que sugiere en 1905 el acta de nacimiento, como documento registral y, en

[1] Para profundizar en hechos que rodearon la historia del Registro Civil, se recomienda consultar, además de la literatura referida en este trabajo, la siguiente: Aguilar (1973), Bolaños (2013), Molina y Palmer (2009).

1910, la posibilidad de investir como registradores auxiliares a algunos funcionarios públicos y a particulares (Vega, 1988, pp. 26-67; Mora, 2013, pp. 142-150).

En 1913 se dictó el Reglamento del Registro del Estado Civil de las personas. Desde 1925 se conforma el Registro Cívico de electores, con el fin de probar la ciudadanía y la aptitud para ejercer el derecho al sufragio, nombre que también se le dio a lo que hoy conocemos como padrón electoral y que se preparaba por elección. En 1931 nace la cédula de identidad a cargo de Tributación Directa, pero carente de datos y no como documento de identidad permanente, sino para cada votación, lo que la hacía muy vulnerable y facilitadora del fraude electoral. Luego, en 1947 y según el recién aprobado Código Electoral (Decreto n.° 500 de 1946), el Registro Cívico pasó a ser Registro Electoral, con el encargo de confeccionar la cédula de identidad (Mora, 2013, p. 150).

Posteriormente –1949–, en el proyecto de Constitución Política que la Junta Fundadora de la Segunda República presentó a la Asamblea Nacional Constituyente se contempló al Registro Civil como organismo bajo la dependencia exclusiva del TSE, que se concibió con independencia de los otros poderes de la República. (Art. 133).

> De la obra que realice la Asamblea Nacional Constituyente depende la excelencia de la estructura política de Costa Rica en el futuro, y, por ello, juzga necesario excitar al electorado a designar a los mejores ciudadanos para integrarla, eliminando los intereses de carácter temporal[2]. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, Tomo I, p. 13)

Sin embargo, la Asamblea decidió tomar como base la Constitución Política de 1871[3] que, al decir de los integrantes de la Comisión redactora "adolecía de muchas deficiencias respecto de los derechos y deberes políticos, sobre todo en lo tocante al sufragio y a los organismos electorales. Creemos haber subsanado, hasta donde ello es posible, tales diferencias" (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, Tomo I, p. 626). También se agrega parte de su exposición de motivos respecto de los derechos y deberes políticos que, en este tema, se basó en el proyecto presentado por la Junta Fundadora:

> Gran parte de este título se dedica a la organización del Tribunal Supremo de Elecciones, que será la entidad rectora de todas las actividades del sufragio, con autoridad e independencia absolutas para cumplir su cometido. Por sus características especiales, esa organización le confiere propiamente al Tribunal la categoría de un poder del Estado, y asegura la imparcialidad de sus actos y su libertad de acción, sobre todo al confiarse su nombramiento a la Corte Suprema de Justicia; al contribuirle como era indispensable hacerlo de acuerdo con dolorosas experiencias del pasado, la facultad soberana de efectuar el escrutinio definitivo de los comicios para elegir, Presidente y Vicepresidente de la República y los demás funcionarios de elección popular, y al establecerse que las decisiones del tribunal son inapelables y definitivas.

---

[2] Parte del texto de la Convocatoria a elecciones para Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente por la Junta Fundadora de la Segunda República, en Decreto n.° 151 del 3 de setiembre de 1948.
[3] Acta n.° 52, op.cit., Tomo I, p. 615.

> Hemos proscrito, por obvias razones de todos conocidas, los antiguos métodos que daban intervención a los poderes Ejecutivo y Legislativo en la integración del tribunal y al segundo de esos poderes en los escrutinios electorales, con lo que satisfacemos una necesidad ineludible y premiosos requerimientos de la ciudadanía.
>
> Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, además de aquellas y otras facultades, las de dictar las normas para la adecuada representación de los partidos políticos en las juntas electorales, designar las juntas electorales, dando en esta representación a los partidos, hasta donde fuere posible; nombrar al director y al personal del Registro Civil y a los demás empleados necesarios; interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales relativas al sufragio -Atribución que también fue necesario cercenar de las que competen al Poder Legislativo-. Y, en fin, se le reconocen a ese alto cuerpo los derechos de que estuvo investido, con excelentes resultados, en la última campaña política, según los cuales puede tomar las medidas, obligatorias para la fuerza pública, las autoridades y demás servidores del Estado, encaminadas a garantizar el libre ejercicio del sufragio, y puede así mismo investigar y hacer que se sancionen por quien corresponda los actos de parcialidad política de los servidores públicos.
>
> En lo que toca al registro denominado hasta ahora electoral, se hace extensiva su competencia a todos los actos inherentes al estado civil, incluso a los que se relacionan con la adopción de la nacionalidad, la suspensión, pérdida y recobro de esta y de la ciudadanía. La nueva organización, bajo el nombre genérico de Registro Civil, dará seguramente muy buenos resultados por la centralización que se lleva a cabo de funciones afines y que por lo mismo no pueden permanecer desvinculadas[4]. (Asamblea Constituyente, Acta 76, 1949, Tomo I, p. 627).

No obstante, esta propuesta tal cual no fue la conocida por la Constituyente, pues a esta se le presentó reelaborada por la Junta de Gobierno, pero con pocos cambios y no sustantivos, conservando la concepción del Registro Civil dentro del TSE. A partir del año 1949, con las discusiones de la Asamblea Constituyente, se adscribe el Registro, en definitiva, al Tribunal Supremo de Elecciones y se le asignan las funciones de registrador civil y electoral:

> Se aprobó la moción de los mismos proponentes de la anterior, para que el artículo siguiente se lea así:
>
> Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones habrá un organismo que se denominará Registro Civil, cuyas funciones son:
>
> 1.º - Llevar el registro central del estado civil y las listas de electores.
> 2.º - Resolver en primera instancia toda solicitud para adquirir la calidad de costarricense por nacimiento o por adopción, así como todo lo referente a la suspensión, pérdida y recobro de la nacionalidad y la ciudadanía.
> 3.º - Expedir las cédulas de identidad.

---

[4] Proyecto de Constitución Política presentado por la Comisión redactora a la Junta de Gobierno.

4.º - Las otras que le señale esta Constitución y la ley.

El Diputado FACIO sugirió que debía aprobarse un transitorio en cuanto a la refundición de los actuales Registros Civil y Electoral, de acuerdo con uno de los puntos del Memorial que envió a la Asamblea el Tribunal Supremo de Elecciones.

Sobre este punto, presentaron mociones los Diputados Arroyo, Trejos y Esquivel, que dicen así respectivamente:

Transitorio. Los actuales Registros Civil y Electoral continuarán trabajando como hasta el presente han venido haciendo, separadamente. Pasado el término de tres meses después de verificarse las próximas elecciones, el Tribunal Supremo de Elecciones establecerá el organismo único denominado Registro Civil, con la refundición y coordinación de registros precitados. Ramón Arroyo.

Dentro del término de tres meses, a partir de las elecciones que habrán de verificarse en 1949, el Tribunal Supremo de Elecciones establecerá mediante la refundición del Registro del Estado Civil y el Registro Electoral, el organismo único que contemplaba el artículo 79 de esta Constitución, denominado Registro Civil. Ricardo Esquivel. Juan Trejos.

El señor ARROYO explicó que su moción se adecuaba en todo a lo pedido por el Tribunal Supremo de Elecciones en su Memorial leído en la Asamblea. La refundición de los dos Registros debe hacerse pasados tres meses después de las próximas elecciones, pero no dentro del término de tres meses, a partir de las mismas. En este plazo, el Tribunal estará incapacitado para lograr la refundición.

La moción del señor Arroyo se desechó, habiéndose aprobado la suscrita por los Diputados Esquivel y Trejos.

Por avanzada la hora el señor Presidente suspendió la sesión a las seis y treinta de la noche.- Marcial Rodríguez Conejo, Presidente.- Fernando Vargas Fernández, Primer Secretario.- Gonzalo Ortiz Martín, Segundo Secretario. (Asamblea Constituyente, Acta 76, 1949, Tomo II, p. 618).

Luego, en el acta n.° 181 de la Asamblea Constituyente[5], quedó consignada la aprobación definitiva del citado artículo con el número 104 y un transitorio para la refundición del Registro del Estado civil y el Registro Electoral en el organismo único que denominaron Registro Civil:

Los artículos aprobados definitivamente son los siguientes:

Artículo 104.- Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones está el Registro Civil, cuyas funciones son:

1.º - Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores.

[5] Op. cit., Tomo III, pp. 194 y 195

> 2.º - Resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricenses, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla. Las resoluciones que dicte el Registro Civil de conformidad con las atribuciones a que se refiere este inciso, son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones.
>
> 3.º - Expedir las cédulas de identidad.
>
> 4.º - Las demás atribuciones que le señale esta Constitución y las leyes.
>
> Transitorio.- Dentro del término de tres meses, a partir de las elecciones de mil novecientos cuarenta y nueve, el Tribunal Supremo de Elecciones establecerá, mediante la refundición del Registro del Estado Civil y del Registro Electoral, el organismo único que contempla el artículo 104 de esta Constitución, denominado Registro Civil. (Asamblea Constituyente, 1949, Tomo III, p. 194-195)

La historiadora, doña Clotilde Obregón Quesada, resume los logros de la nueva Constitución, relacionados principalmente con el Registro y el TSE:

> En la nueva Constitución se logró incluir aquellas instituciones por las que tantos ciudadanos habían luchado: Contraloría, Registro Civil, e Instituciones Autónomas y el ahora llamado Tribunal Supremo de Elecciones, pero con rango constitucional Así, no solo se dejó funcionando el Código electoral de 1946 con las reformas hechas por la Junta, incluyendo en ellas al nuevo nombre del Tribunal, sino que los constituyentes apegándose a la propuesta de los demócratas, le dieron rango constitucional. (2000, p. 356)

En diciembre de 1952 se emitieron un nuevo Código Electoral (ley 1536, que estuvo vigente hasta el 1 de setiembre de 2009) y la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil (n.°1535, vigente hasta 1965, cuando se deroga por la que rige actualmente). Ese segundo Código Electoral –el primero fue el de 1946–, en su título tercero "De los organismos electorales", dispone que estos son tres: el Tribunal Supremo de Elecciones, el Registro Civil y las Juntas Electorales.

2.2 RESPALDO NORMATIVO ACTUAL

Al apuntar lo actual nos referimos a lo que establecen las normas vigentes para regular el Registro Civil, sus atribuciones y sus funciones[6]. Iniciemos con la Constitución Política de 1949[7], que aún

[6] Las normas citadas y otras relacionadas pueden ser consultadas y descargadas en el sitio web del TSE: www.tse.go.cr.
[7] En la Constitución Política encontramos varios numerales que se relacionan con el Registro Civil: 93 (sufragio), 94 (derecho al sufragio de personas naturalizadas costarricenses), 95.2 (inscripción de oficio y entrega de cédula como principio regulador del ejercicio del sufragio), 99 (TSE y sus organismos dependientes), 104 (Registro Civil y funciones).

nos rige, donde consideramos como un gran avance el que se dispusiera que el Registro sería el encargado de llevar la registración de los hechos vitales y electorales. Así, reiteramos las funciones y la ubicación orgánica del Registro Civil establecidas en el numeral 104[8]:

> Artículo 104.- Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones está el Registro Civil, cuyas funciones son:
>
> 1) Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores.
>
> 2) Resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla. Las resoluciones que dicte el Registro Civil de conformidad con las atribuciones a que se refiere este inciso, son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones.
>
> 3) Expedir las cédulas de identidad.
>
> 4) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución y las leyes.

Asimismo, la frase final del numeral 99 constitucional dispone: "Del Tribunal dependen los demás organismos electorales". Por su parte, el Código Electoral (ley 8765, vigente desde el año 2009) contempla como organismo electoral al Registro Civil:

> ARTÍCULO 4.- Organismos electorales
>
> Los organismos electorales son los siguientes:
>
> a) El TSE.
>
> b) El Registro Electoral.
>
> c) El Registro Civil.
>
> d) Las juntas electorales.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil (n.° 3504 vigente desde 1965) se encarga de regular en forma específica, la organización, atribuciones y funciones de esta dependencia.

Otras leyes relacionadas con el quehacer registral civil son el Código Electoral (ley 8765),

[8] Al Registro Civil lo conforman una Dirección General, un Departamento Civil que ejerce tareas de registrador civil, resuelve solicitudes de naturalización y otras relacionadas con la nacionalidad y un Departamento Electoral, encargado de la emisión de las cédulas de identidad y la confección de las listas de electores o padrón registro -electoral (artículos 37 y siguientes de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil). Antes de la reforma de la legislación electoral el 2 setiembre de 2009 –Ley 8765–, la Dirección del Registro asumía directamente el registro de partidos políticos y la inscripción de candidaturas; a partir de esa fecha, con la creación de la Dirección General de Registro Electoral, esta función se le traslada al Departamento de Registro de Partidos Políticos, que depende de esta.

Código Civil (ley 63, decreto-ley n.° 30), Ley de Opciones y Naturalizaciones (n.° 1155), Ley de servicio de obtención de documentos de identidad para los ciudadanos, opción y naturalizados de nacionalidad extranjera nacidos en la República o hijos de costarricenses nacidos en el extranjero (n.° 1902), Ley de Tarjeta de Identidad para Costarricenses de 12 a 18 años (n.° 7688), Ley de Salarios y Régimen de Méritos del TSE y del Registro Civil (n.° 4519), Código de Familia (n.° 5476), Ley de Paternidad Responsable (n.° 8101), Ley de Inscripción y Cedulación Indígena de Costa Rica (n.° 7225), principalmente[9].

El TSE, en ejercicio de sus atribuciones legales y con el fin de orientar las funciones de sus dependencias y brindar un buen servicio público a la población del país, ha dictado decretos, manuales, instructivos, directrices, políticas y protocolos, tales como el n.° 01-1956 Reglamento a la Ley 1902; n.°10-1997 Reglamento para el ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios; n.°8-2010 Reglamento de fotografías para la cédula de identidad; n.°6-2011 Reglamento del Registro del Estado Civil; n.°4-2013 Reglamento para el ejercicio del voto costarricense en el extranjero; n.°08-2012 Reglamento para la notificación de actos y resoluciones del Registro Civil por correo electrónico; n.°12-2012 Reglamento sobre trámites, requisitos y criterios en resolución en materia de naturalizaciones; n.° 25-2015 Reglamento para personas registradoras auxiliares; Protocolo correspondiente para los traslados electorales de personas privadas de libertad después del cierre del padrón electoral; Instructivo para la entrega de listas impresas y archivos digitales del padrón nacional electoral así como de la aplicación informática denominada consulta del padrón electoral a los partidos políticos.

Son muchas las normas que refieren al Registro Civil y muy variadas las tareas que le han sido asignadas como órgano del TSE, así como los eventos de las personas físicas que se han sometido a su custodia que, de manera solvente y apegado al marco regulatorio ha logrado cumplir, asegurando a la ciudadanía y a la población costarricense, en general, que sus actos jurídicos y hechos vitales son respetados y que deben ser acordes con aquel marco, todo lo cual hace al Registro garante de la paz social, con el respaldo de la institucionalidad electoral.

3. NATURALEZA JURÍDICA DEL REGISTRO CIVIL

Existen muchas maneras de entender y opinar acerca de qué es un registro civil; por eso, para este trabajo estudiamos la norma que lo creó, la finalidad para la cual fue creado y la esencia de este instituto desde el punto de vista jurídico, es decir, su naturaleza jurídica, con lo cual podríamos llegar a tener una idea para tomar en cuenta a la hora de relacionar al Registro con el TSE.

[9] Algunas referencias del articulado para estas normas son: Código Civil (arts. 50, 51, 54); Ley Orgánica del TSE y RC (arts. 26, 37, Títulos III -Depto. Civil- y IV -Depto. Electoral-, 110 a 112); Código de Familia (arts. 24, 28, 31, 33, 64, 66, 69,79, 81, 84, 85, 96, 109, 138, 139); Código Electoral (arts. 4.c, 5.c, 7, 11, 12.ñ, 29, 60.e, 152, 153 a 156).

Uno de los expresidentes del Tribunal, don Francisco Sáenz Meza, citado por Vega, señaló:

> No hace muchos años, en Costa Rica, el Registro Civil estuvo en manos del Poder Ejecutivo, y a partir de la vigencia de la Constitución Política actual de 1949, como un acontecer histórico, pasó a ser una dependencia del Tribunal Supremo de Elecciones, quedando así bajo la jurisdicción de este último, los dos Registros que tienen que ver con las personas, el Electoral o de Ciudadanos y el del Estado Civil
>
> Este cambio fue de positivos beneficios para ambos registros, porque además de la utilidad de índole jurídica, al facilitarse la provisión de documentos idóneos de identidad a las personas y otras seguridades interrelacionadas, la unidad de Dirección, la especialidad en la función desde las jerarquías más altas, la facilidad de usar equipos que sirvan al uno y al otro, han dado como resultado un evidente progreso en ambos quehaceres.
>
> El Registro del Estado Civil, forma parte de nuestro patrimonio cultural, de nuestras tradiciones jurídicas, nuestros valores y nuestra fe religiosa.
>
> El estado civil de una persona, se afirma, es su situación jurídica, su estatuto jurídico, y está unido a la personalidad de la que no es simple reflejo, por eso es indivisible, inalienable, imprescriptible, no se puede perder. (Vega, 1988, pp. 64-68)

Las funciones constitucionales, entre otras, le dan la responsabilidad al TSE, a través del Registro Civil, de proteger y desarrollar el derecho fundamental a la identidad. La magistrada vicepresidenta del TSE, Eugenia María Zamora Chavarría, plasmó lo anterior:

> El Estado está obligado, tanto nacional como internacionalmente por la vía de diversos instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos, a garantizar el respeto y resguardo del derecho a la identidad como implícito al desarrollo del ser humano dentro de la sociedad y como elemento definidor de su conducta y desarrollo individual. En efecto, así lo establecen, por ejemplo, el artículo 19 de la Convención Americana de los Derechos Humanos el 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Principio 3.° de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Convención Mundial de los Derechos del Niño.
>
> La identidad, además, tiene importantes consecuencias jurídicas; en primer lugar debido al interés de la propia persona de afirmarse como una persona determinada, individual, de modo que no se le confunda con ninguna otra. Por otra parte, los terceros, incluido el Estado, tienen interés en poder precisar la identidad de cada persona, con el fin de determinar si es o no la titular de los derechos que pretende o de los deberes que se le exigen. (Zamora, 2013, p. 70).

Volviendo al texto constitucional, en lo conducente, el artículo 95 fundamenta la garantía de la existencia de un registro civil general, de un padrón electoral automático y de un documento de identidad único para todos los efectos civiles y electorales:

Artículo 95.- 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.

Del repaso normativo podemos desprender que el Registro Civil, como lo tenemos hoy en día y por crearse y determinarse sus funciones en la Constitución Política que nos rige, es un órgano de relevancia constitucional incorporado en la estructura del TSE como uno de los organismos electorales despartidizado y despolitizado (artículos 99 y 104 de la Constitución Política), con dependencia exclusiva del Tribunal electoral, al designar su dirección a las oficialías mayores de los dos departamentos que lo conforman –Civil y Electoral–, así como a las personas servidoras que los sostienen y al revisar en alzada sus resoluciones.

Como parte del TSE –integrante del Estado costarricense–, el Registro es un órgano público sometido al Estado de derecho, con responsabilidades y sujeto al principio de legalidad, cuyos pronunciamientos se emiten vía administrativa, siendo facultativo su agotamiento ante el Tribunal en apelación. De esta manera, se rige bajo los principios del servicio público conocidos como eficiencia, continuidad, adaptabilidad e igualdad (artículos 4 y 5 de la Ley General de la Administración Pública).

De acuerdo con la encomienda constitucional y legal, el Registro ejerce funciones técnicas indelegables hacia lo externo de la institución; es decir, dentro del aparato estatal, como son las de registrar hechos vitales y actos civiles de las personas, lo que le permite llevar y actualizar el registro central del estado civil, conformar las listas de personas electoras, expedir las cédulas de identidad y las tarjetas de identidad de menores (conocidas como TIM). Con los datos que solicita, almacena y tramita el Registro Civil se conforman sus bases de datos y se brinda, además, el servicio público que presta la institución, por ejemplo, en relación con la emisión de certificaciones, el traslado de información a otras instituciones públicas, etc. Siguiendo esta línea, resuelve solicitudes para adquirir la calidad de costarricense; ejecuta sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resuelve gestiones para recobrarla.

Vemos que es un centro al que le corresponde registrar los datos vitales de todas las personas físicas costarricenses y de aquellos extranjeros que se vinculan a nuestro país por nacimiento, estado civil, defunción, etc. Cuenta con permanente custodia y resguardo de la prueba tanto de la ciudadanía e identidad como de esos hechos y actos, que pueden ser datos personales privados, como la fotografía, dirección residencial y números telefónicos de las personas –restringidos– y

públicos, como fechas de los actos y hechos, domicilio electoral –accesibles–. Todo ello permite la seguridad registral: inscripción y publicidad en identificación de las personas nacionales e historial civil de las registradas o inscritas.

Estos datos requieren ser actualizados o modificados constantemente durante toda la vida de la persona. Para la consecución de los fines del servicio público que brinda el TSE, es necesario publicitar de diversas maneras los datos personales de carácter público que constan en sus bases de datos, ya sea para efectos civiles o electorales.

En respuesta a la consulta legislativa sobre el proyecto "Ley de Protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales" (expediente n.° 15.178), el TSE apuntó que:

> …al encontrarse en posición de garante constitucional de los derechos fundamentales relativos al sufragio y claro de la distinción entre datos públicos y privados, interpreta su responsabilidad de brindar tratamiento adecuado –esto es: con sigilo y reserva- a la información que le ha sido confiada por los ciudadanos, con el único fin de garantizar la transparencia del sufragio y fortalecer con ello la integridad y legitimidad del sistema democrático costarricense. No podría entenderse que la información que consta en las bases de datos del Registro Civil pueda ser utilizada con fines distintos a los indicados, toda vez que ello implicaría la infracción al principio de legalidad y, además, la violación flagrante del derecho a la intimidad que asiste a todo costarricense (TSE, Sesión ordinaria 18-2005).

Por último y no por eso menos importante, el Registro coadyuva en la organización de los procesos electorales, otorgando cédulas de identidad y conformando las listas de personas electoras o el padrón registro, el cual se actualiza para cada proceso electivo o consultivo, de acuerdo con las bases de datos registrales.

De esta manera, es claro que los componentes de su naturaleza jurídica provocan que el Registro Civil contribuya con la convivencia cotidiana pacífica de las personas habitantes del país, ya que pueden gozar de tranquilidad y confianza al contar con un centro unificado, custodio de los datos personales que protegen su identidad, permiten su identificación y es uno de los garantes del libre ejercicio del sufragio, todo lo cual facilita el bienestar de las personas administradas, cumpliéndose los fines del Estado: el orden y el interés públicos.

4. RELACIÓN DEL REGISTRO CIVIL CON EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES: PRONUNCIAMIENTOS SOBRE LO REGISTRAL CIVIL DESDE LO ELECTORAL

Con base en lo revisado en los apartados anteriores, con meridiana claridad se puede comprender cómo y por qué se relacionan el TSE y el Registro Civil y quizás hasta será compartido el criterio acerca de lo acertada que fue la decisión de los constituyentes, en 1949, de consignar en el texto

de la Carta Magna su adscripción al organismo electoral.

Las distintas labores que realiza el Registro permiten, de manera automática, por estar en la misma institución, el seguimiento de la vida civil y electoral de la ciudadanía, aunado a que la correcta inscripción de los nacimientos y de las defunciones determina la debida conformación del padrón nacional electoral, donde consta la totalidad del electorado costarricense.

El magistrado presidente del TSE, Luis Antonio Sobrado González, en su artículo sobre la inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense, refiere a la depuración diaria del registro electoral como una de las características más notables del sistema electoral costarricense y que obedece a un procedimiento automático de inscripción y exclusión electoral y a la existencia de la cédula de identidad como un único documento de identificación, tanto electoral como civil, expedido por el Registro Civil. Señala que la centralización del registro de los hechos civiles y electorales facilita los procedimientos automáticos de inscripción así como la participación política misma, dado que el ciudadano realiza un único trámite para documentarse como ciudadano y elector. Concluye así:

> En Costa Rica se centraliza en el Registro Civil la expedición de la cédula de identidad, que es el documento único e indispensable de identificación civil y electoral, y la administración del registro electoral. Lo anterior, bajo el marco de una organización electoral totalmente unificada, puesto que el Registro Civil está constitucionalmente adscrito al TSE, y de mecanismos administrativos ampliamente favorecedores de la obtención de dicho documento.
>
> Coherentemente con las características de ese entorno institucional, se sigue un procedimiento automático de inscripción (y desinscripción) de electores en el registro electoral, según un sistema donde no sólo la inscripción sino también la depuración y actualización es permanente, a través de movimientos que se practican sobre la base de resoluciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos, que se encargan tanto a despachos del propio Registro Civil como del TSE.
>
> Con ello se facilita notablemente el levantamiento del padrón electoral o lista de personas habilitadas para sufragar en un proceso electoral en particular, asegurándose adicionalmente estándares superiores de integridad y consistencia, que lo dotan de gran confiabilidad como instrumento garantizador de la pulcritud del reconocimiento de la voluntad popular expresada en las urnas (Sobrado, 2007, pp. 10-11).

En similar sentido, la magistrada electoral, Zetty Bou Valverde, al referirse a las seis décadas de efectividad del sistema electoral costarricense explicó acerca del padrón:

> El padrón electoral, que se alimenta automáticamente de la base de datos del Registro Civil, es publicitado, actualizado y auditado mensualmente durante la época no electoral y diariamente después de la convocatoria a elecciones, excluyendo a quienes fallecen, los declarados en estado de interdicción, y aquellos impuestos de sentencias que conlleven la suspensión de derechos políticos, así como a quienes no renueven oportunamente su cédula de identidad, e incluyendo a las personas

> que van adquiriendo la mayoría de edad y los naturalizados que sean aptos para votar. En el caso de quienes fallezcan después del cierre del padrón pero antes del envío del material electoral a las juntas receptoras, las comunicaciones de defunción son incluidas en el citado material. Si el deceso ocurre con posterioridad, se remite el aviso correspondiente a cada junta para que sus miembros cuenten con dicho insumo durante la votación. (Bou, 2010, p.56)

Para reforzar la atinada y sensata conformación constitucional del organismo estatal que estudiamos, se expondrán algunos pronunciamientos del Tribunal que evidencian la estrecha relación e interdependencia entre el Registro y el TSE, lo que coadyuva con la ejecución de importantes tareas en las diferentes dimensiones en que se desenvuelve la institución –jurisdicción electoral, administración electoral, administración registral civil, educación y promoción de cultura cívico-democrática y administración ordinaria–.

Es precisamente en la dimensión de jurisdicción electoral donde los magistrados y magistradas que integran el Tribunal, en su papel de jueces y juezas de la República, con competencia exclusiva, excluyente y vinculante (arts. 102.3 y 103 constitucionales), han dado contenido explicativo y práctico a las regulaciones constitucionales, legales y reglamentarias, esclareciéndolas e indicando su adecuada aplicación y dictando normas para el apropiado desempeño de las funciones electorales y registrales.

De seguido se apuntan descriptores y extractos de pronunciamientos electorales con la referencia de la fuente jurisprudencial[10] en que se consignan las consideraciones que permitieron al Tribunal arribar a esas relevantes tesis –todas ellas vinculantes– que incluyen desde temas puramente civiles y operativos registrales hasta asuntos electorales de muy variada índole, pero siempre interrelacionados:

- Relación del Registro Civil con el TSE:

  …de lo establecido en los artículos 104 inciso 3.º y 95 incisos 1.º y 2.º se colige que la organización electoral está obligada a cumplir con el deber estatal de identificar a los ciudadanos y de incluirlos en el padrón electoral, como condición para que puedan ejercer su derecho fundamental de sufragio... (TSE, Resolución 2337-E-2004).

  …se hace necesario recordar el vínculo que existe entre el otorgamiento de la nacionalidad costarricense y la incidencia de dicho acto en el ámbito electoral… para el ejercicio pleno de la ciudadanía costarricense, incluido el derecho a ejercer el sufragio. (TSE, oficio n.° TSE-2683-2010 de 21/9/2010, Sesión ordinaria n.º 085-2010)

- Interpretaciones:

  Resolución 10791-1995: del artículo 94 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil, sobre

[10] La jurisprudencia electoral puede ser consultada y descargada en el sitio web del TSE: www.tse.go.cr

la validez decenal de la cédula, excepción del año anterior a la elección y depuración del padrón (también ver 2143-E-2001).

Resolución 2337-E-2004: del artículo 75 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil sobre la eximente de requisitos para obtener cédula por primera vez si ya tenía TIM. También refiere a la relación de emisión de cédula con lo electoral.

Resolución 2357-E8-2015: artículos 93 y 95 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil sobre lo innecesario de mostrar la cédula de identidad física, cuando la identificación de la persona se realice a través del "Servicio de Verificación de Identidad" –VID- del TSE.

Resolución 8254-E8-2015: artículo 24 del Código Electoral para establecer que las certificaciones digitales expedidas por el TSE tendrán la misma validez legal, efectos jurídicos y eficacia probatoria que las físicas.

Resolución 4404-E8-2016: artículo 75 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil sobre la eximente del requisito de testigos para la solicitud de cédula por primera vez de personas ciudadanas naturalizadas.

- Cédula de identidad:

Resolución 1963-E-2001: responsabilidad de mantener el documento de identidad al día recae en las personas electoras y no en la Administración Electoral.

Resolución 2357-E-1-2001: caducidad de la cédula y no inclusión en el padrón. Registro Civil es dependencia exclusiva del TSE. Imposibilidad de recurrir sus actos vía amparo electoral. Recurso de apelación electoral. Art. 102 inciso 4) de la Constitución Política (también ver: 5451-E1-2013, 209-E3-2014, 536-E1-2014).

Resolución 1738-E-2002: interrupción de continuidad de la persona como electora en el padrón del respectivo cantón por caducidad de su cédula por vencimiento, no impide su participación política, siempre que al ser postulada como candidata ya se encuentre reinscrita electoralmente en el lugar donde ha de servir el cargo.

Resolución 6323-M-2010: cuando se solicita cédula de identidad se debe declarar el lugar exacto de residencia lo cual, automáticamente, define el lugar de votación o domicilio electoral.

- Padrón registro-listas de personas electoras:

Resolución 5451-E1-2013: Departamento Electoral del Registro Civil no debe incluir en padrón a personas naturalizadas si no ha pasado un año desde la obtención de la carta respectiva.

Resolución 536-E1-2014: exclusión de lista de electores por orden judicial de insania y en aplicación del artículo 91 de la Constitución Política, no por omisión ilegítima del Registro Civil.

Resolución 1290-E1-2014: conformación del padrón registro. Funciones del Registro Civil (también ver 1106-1995, 2461-1-E-2001, 2926-E8-2008, 539-E1-2014).

Resolución 7076-E3-2015: artículos 104 inciso 1) Constitución Política, 152-156 Código Electoral, 73 de la Ley Orgánica del TSE y el Registro Civil; Registro Civil emite cédula de identidad y confecciona listas de electores, implica distritación electoral ciudadana según información al solicitar documento de identidad.

Resolución 2074-E1-2017: Diferencia entre registro de afiliaciones o militantes y padrón electoral partidario. Información sensible; datos personales restringidos (también ver 2132-E8-2017).

- Identificación y domicilio de candidaturas:

  Resolución 0578-E-2000: inclusión del "conocido como" ("c.c.") en inscripción de papeleta. Seudónimo. Artículo 33 Constitución Política, 58 Código Civil. Uso de apellido del esposo por candidatas.

  Resolución 6310-E3-2010: candidatura se inscribe si se acredita que dentro de los 2 años previos a asumir el cargo el cambio en inscripción electoral fue de oficio por la Administración Electoral, siempre que el lugar de residencia se mantenga.

- Publicidad registral-datos sensibles:

  Resolución 1959-E-2002: alcances de publicidad de información contenida en la base de datos del Registro Civil (también ver sesiones ordinarias n.° 18-2005 art. 2.° y n.°28-2008, art. 2.°).

- Diferencia entre acto electoral y registral civil:

  Resolución 1113-E8-2009: inscripción de adopciones y otorgamiento de nacionalidad costarricense.

- Personas privadas de libertad:

  Resolución 1967-E1-2014: derecho al sufragio. Empadronamiento en centros penales es facultativo, no oficioso. Luego de cierre del padrón si las personas privadas de libertad son reubicadas, incluso el día de la elección, la Dirección General del Registro Civil, por resolución, modifica padrón y ordena inscripción en nueva junta receptora de votos (también ver 394-E-2006, 3326-E-2007, 2017-E1-2014).

Si bien con estos pronunciamientos no se agota la producción jurisprudencial del Tribunal relacionada con lo registral civil, sí son de utilidad para concluir reiterando que fue sabia la decisión de los constituyentes de adscribir el Registro Civil al Tribunal Supremo de Elecciones, pues la confluencia de las funciones registrales civiles con las electorales es garantía de fortaleza y confiabilidad, tanto para los procesos electorales como para la registración de las personas y para sus derechos fundamentales, logrando que el sistema electoral costarricense se distinga del

resto de los países de la región y permitiendo la pureza del sufragio y de todos los actos que llevan a él, pilar fundamental de la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, O. (1973). *La Constitución de 1949 (antecedentes y proyecciones)*. 1.ª edición. San José: Editorial Costa Rica.

Asamblea Nacional Constituyente (1949). *Memoria de las labores, antecedentes, proyecto, reglamento y actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949*. San José Costa Rica: Imprenta Nacional, 1951.

Bolaños, L.A. (2013). El Registro Civil costarricense a 125 años de su nacimiento. *Revista de Derecho Electoral* (15), 25-35.

Bou, Z. (2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral* (9), 51-65.

Molina, I. y Palmer, S. (2009). *Historia de Costa Rica*. 2.ª ed. revisada. San José, Costa Rica: Editorial UCR.

Mora Chinchilla, Carolina (2013). El nacimiento del Registro Civil como parte de un proyecto estatal. *Revista de Derecho Electoral* (16), 141-162.

Obregón, C. (2000). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998*, 1.ª ed. San José Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Sobrado, L. (2007). La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral* (4), 27-35.

Vega, M.A. (1988) *El Registro Civil: Cien años de servicio público*. San José: Imprenta Nacional.

Zamora, E. (2013). Una década de la tarjeta de identidad de menores (TIM). *Revista de Derecho Electoral* (16), 67-89.

Normativa

Costa Rica (1949). Constitución Política del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

Costa Rica (2009). Código Electoral, ley 8765. Publicado en La Gaceta n.° 171 del 2 de setiembre.

Costa Rica (1953). Código Electoral, ley 1536. Publicado en La Gaceta n.° 10 de 14 de enero.

Costa Rica (1965). Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil, n.° 3504, publicada en La Gaceta n.° 117 de 26 de mayo.

Costa Rica. Poder Ejecutivo (1913). Reglamento del Registro del Estado Civil, Decreto Ejecutivo n.° 7 del 25 de julio de 1913, publicado en Colección de Leyes y Decretos, Semestre II, Tomo I. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/registrodelestadocivil_derogado.pdf

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2011). Reglamento del registro del estado civil, Decreto n.º 06-2011, publicado en La Gaceta n.º94 de 17 de mayo. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/ registrodelestadocivil.pdf

Jurisprudencia

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.° 2074-E1-2017 de las once horas treinta minutos del veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete.

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.° 2132-E8-2017 las diez horas del veintiocho de marzo de dos mil diecisiete.

Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Resolución n.° 4404-E8-2016 de las once horas con treinta minutos del veintinueve de junio de dos mil dieciséis.

Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución n.° 2357-E8-2015 de las once horas treinta y cinco minutos del veinticinco de mayo de dos mil quince.

Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución n.° 7076-E3-2015 de las trece horas treinta y cinco minutos del treinta de octubre de dos mil quince.

Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución n.° 8254-E8-2015 de las diez horas treinta y cinco minutos del veintidós de diciembre de dos mil quince.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.° 539-E1-2014 de las doce horas treinta y cinco minutos del trece de febrero de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.° 1290-E1-2014 de las quince horas cinco minutos del cuatro de abril de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.° 1967-E1-2014 de las quince horas y cincuenta minutos del cinco de junio de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.° 2017-E1-2014 de las once horas cincuenta y ocho minutos del nueve de junio de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2013). Resolución n.° 1192-E9-2013 de las diez horas cincuenta minutos del cinco de marzo de dos mil trece.

Tribunal Supremo de Elecciones (2013). Resolución n.° 5451-E1-2013 de las once horas cincuenta minutos del doce de diciembre de dos mil trece.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.° 209-E3-2014 de las doce horas quince minutos del veintiuno de enero de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.° 536-E1-2014 de las doce horas veintiocho minutos del trece de febrero de dos mil catorce.

Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución n.° 6310-E3-2010 de las nueve horas cuarenta minutos del siete de octubre de dos mil diez.

Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución n.° 6323-M-2010 de las catorce horas treinta y cinco minutos del ocho de octubre de dos mil diez.

Tribunal Supremo de Elecciones (2009). Resolución n.° 1113-E8-2009 de las once horas cuarenta y cinco minutos del cinco de marzo de dos mil nueve.

Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Resolución n.° 2926-E8-2008 de las once horas veinte minutos del dos de setiembre de dos mil ocho.

Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Oficio n.° TSE-2683-2010 del 21 de setiembre de 2010, sesión ordinaria n.º 085-2010 de la misma fecha.

Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Sesión Ordinaria n.° 28-2008 del 1 de abril.

Tribunal Supremo de Elecciones (2005). Sesión ordinaria n.° 18-2005 del 17 de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones (2007). Resolución n.° 3326-E-2007 de las diez horas del veintiséis de noviembre de dos mil siete.

Tribunal Supremo de Elecciones (2006). Resolución n.° 394-E-2006 de las catorce horas treinta minutos del tres de febrero de dos mil seis.

Tribunal Supremo de Elecciones (2004). Resolución n.° 2337-E-2004 de las doce horas veinte minutos del seis de setiembre de dos mil cuatro.

Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Resolución n.° 1959-E-2002 de las nueve horas del veintiocho de octubre de dos mil dos.

Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Resolución 1738-E-2002 de las trece horas treinta y cinco minutos del diecisiete de setiembre de dos mil dos.

Tribunal Supremo de Elecciones (2000). Resolución n.° 578-E-2000 de las trece horas quince minutos del treinta y uno de marzo de dos mil.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Resolución n.° 2461-1-E-2001 de las dieciséis horas del diecinueve de noviembre de dos mil uno.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Resolución n.° 2357-E-1-2001 de las dieciséis horas y veinticinco minutos del siete de noviembre de dos mil uno.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Resolución n.° 1963-E-2001 de las once horas del veintiocho de setiembre de dos mil uno.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Resolución n.° 2143-E-2001 de las quince horas veinte minutos del dieciocho de octubre de dos mil uno.

Tribunal Supremo de Elecciones (1995). Resolución n.° 10791-1995 de las ocho horas treinta minutos del veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL

R E V I S T A
DERECHO ELECTORAL

Aplicación del principio pro participación en los procesos de renovación de estructuras partidarias

Diego González Fernández*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 27 de noviembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 20 de diciembre de 2017.

Resumen: Esta recensión jurisprudencial expone y analiza tres sentencias que el Tribunal Supremo de Elecciones emitió y en las que interpretó las normas que regulan el proceso de renovación de las estructuras partidarias a partir del principio pro participación. Con ello, la Autoridad Electoral facilita que la mayor cantidad de partidos políticos, como únicos mediadores legítimos entre el poder político y los ciudadanos, puedan postular candidatos a puestos de elección popular y, por ende, participar en las justas comiciales.

Palabras clave: Resoluciones electorales / Principio de participación / Partidos políticos / Renovación de estructuras partidarias / Autorregulación partidaria / Inscripción de candidaturas.

Abstract: This jurisprudence recension shows and analyzes three sentences that the Supreme Electoral Tribunal issued and in which it interpreted the norms that regulate the renewal process of party structures in light of the principle of pro participation. With this, the Electoral Authority facilitates that a larger amount of political parties, as the only legitimate mediators between the political power and the citizens, can carry out the nomination of candidates to popular election posts and consequently participate in elections.

Key Words: Electoral resolutions / Participation principle / Political parties / Renewal of party structures / Party self-regulation / Registration of candidacies.

* Costarricense, abogado, correo electrónico: dgonzalezf@tse.go.cr. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Autor del libro Aplicación del Modelo Alemán a la Elección de Diputados en Costa Rica. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. INTRODUCCIÓN

Esta recensión jurisprudencial se enmarca en los meses anteriores a las Elecciones Nacionales del 4 de febrero de 2018, cuando el trabajo de la justicia electoral se concentra, entre otros temas, en la resolución de asuntos que se generan a partir de los procesos de renovación de las estructuras internas de los partidos políticos.

En ese contexto, esta reseña expondrá y analizará tres criterios que el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) emitió, referidos a la aplicación del principio pro participación, en favor de las agrupaciones políticas y, por ende, de sus militantes, dentro del proceso de remozamiento de sus estamentos internos, requisito necesario para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Se acota que estas sentencias del TSE (en adelante STSE) no agotan el abordaje que la Autoridad Electoral ha realizado del tema; pero permiten reafirmar, con absoluta claridad, la interpretación que se ha efectuado en beneficio de la participación de la mayor cantidad de agrupaciones políticas en la contienda electoral.

2. BREVES APUNTES SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU PROCESO DE RENOVACIÓN DE ESTRUCTURAS INTERNAS

A finales de la década de 1990, el artículo 98 de la Constitución Política de 1949 fue reformado para agregarle un segundo párrafo que dicta:

> (…)
>
> Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Ese texto, tomado de la Constitución española de 1978 que, a su vez, basa el articulado sobre la materia en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 (también conocida como Ley Fundamental de Bonn), define a los partidos políticos como el vehículo por medio del cual los ciudadanos pueden ejercer plenamente las obligaciones y los derechos relacionados al sufragio, tanto en su acepción activa (postulación) como pasiva (voto). Esta definición constitucional, en el caso costarricense, encuentra su desarrollo legal en el artículo 49 del Código Electoral donde se lee:

> Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal según estén inscritos, y cumplen una función de relevante interés público…

Cabe añadir, tal como se desprende del texto constitucional, que las agrupaciones políticas no son solo una vía para acceder al poder político, sino que constituyen el único intermediario legitimado para tal fin, dado el monopolio que ostentan en la nominación de candidaturas a los cargos de elección popular. Es por ello que, además, la norma de la Constitución Política transcrita entiende que su funcionamiento interno debe ser democrático; siendo el TSE quien vela, en última instancia, por su debido cumplimiento (ver, entre otras, las STSE n.° 8612-E8-2012 y n.° 257-E8-2013).

Este principio democrático se materializa, en su máxima expresión, por medio de la renovación de las estructuras internas de las agrupaciones políticas, ya que, desde la base territorial inferior (sea distrital o cantonal, según definición de cada agrupación política. Ver en ese sentido la sentencia de la Sala Constitucional n.° 9340-2010), los militantes son quienes remozan todos los estamentos de su partido. Así, se impide que las élites internas que se encuentran en el poder secuestren a la agrupación o que, además, se arroguen un falso poder "soberano" sobre el partido (ver, entre otras, la STSE n.° 0046-E-2002).

Ahora bien, para cada agrupación política, su renovación interna requiere un trabajo de organización complejo, dado el sinnúmero de asambleas internas que, a nivel local, provincial y nacional (según sea el caso) deben efectuarse para renovar cada estamento de su estructura. Aunado al hecho de que, además, deben llevar a cabo tal proceso dentro de plazos improrrogables, debido a que ese remozamiento es condición indispensable para postular candidatos a puestos de elección popular.

Esta realidad que viven las agrupaciones partidarias ha sido comprendida de forma acertada por el TSE, dado que, además de vigilar el cumplimiento del principio democrático en sus procesos de renovación interna, ha interpretado las normas sobre el tema con base en el principio pro participación. Así, procura facilitar, antes que impedir, que la mayor cantidad de partidos políticos puedan participar en la contienda electoral; esta filosofía será mostrada, a continuación, con la exposición de tres STSE.

3. EXPOSICIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA MATERIA

a) SENTENCIA N.° 5282-E3-2017

Antes de la STSE n.° 5282-E3-2017, la Autoridad Electoral interpretaba que un partido político no podía continuar con su renovación de estructuras en una determinada escala territorial, hasta tanto todos los puestos (tanto de índole representativa como de dirección) de las escalas

inferiores que la componen estuviesen completos; por ejemplo, una agrupación no podía renovar sus estructuras a nivel provincial, hasta que todas las estructuras a nivel distrital y cantonal estuviesen remozadas. Además de la consecuente imposibilidad de inscripción de candidaturas a los cargos de elección popular hasta completar todo ese proceso (sobre este criterio, ver las STSE n.°s 8414-E3-2015, 8298-E3-2015, entre otras).

A partir de la celebración de las primeras elecciones municipales en el 2016, el TSE constató que esos comicios de medio periodo representaban una realidad que hacía más complejo el proceso de renovación de estructuras, dado que, aproximadamente a un año de la conclusión formal de las elecciones municipales, las agrupaciones debían iniciar, a fondo, su remozamiento interno. De forma atinada, la Autoridad Electoral dictó, en la resolución antes mencionada, que "…las agrupaciones deben, en un lapso relativamente corto, planificar la logística para la celebración de sus asambleas y la recomposición de sus cuadros de correligionarios…". Por lo que consideró necesario un cambio de criterio.

Es así como el TSE definió que lo indispensable para que cada agrupación política pueda continuar con su proceso de renovación de estructuras en cada espacio territorial e inscribir candidaturas a puestos de elección popular, es haber electo, al menos, todos los delegados propietarios a las asambleas distritales, cantonales, provinciales y los representantes ante la asamblea nacional como máximo órgano partidario (en caso de partidos a escala provincial, esa asamblea sería su máximo órgano interno); es decir, los cargos de representación territorial. Asimismo, les brindó a las agrupaciones la posibilidad de completar, posteriormente, la constitución de los órganos de dirección o ejecución (tales como los comités ejecutivos o fiscalías)[1].

Esta decisión, además de proteger el principio pro participación en la contienda electoral, encuentra su lógica en el principio democrático que se adelantaba en el acápite anterior, según lo mencionó la Autoridad Electoral en su sentencia 5282-E3-2017:

> …lo trascendental para cumplir con las exigencias del ordenamiento-jurídico electoral es que no se autorice el avance en la renovación si no se han designado los respectivos delegados territoriales de la respectiva escala o nivel, pues estos son los que encarnan la representatividad de sus correligionarios y portan la legitimidad democrática necesaria para constituir, al final del proceso, la máxima autoridad de la agrupación [es decir, la asamblea superior, que elige o ratifica las candidaturas a los cargos de elección popular]

Recapitulando, esta sentencia es un claro ejemplo de cómo el TSE, entendiendo su papel dentro de un proceso comicial, se nutre de elementos fácticos para el dictado de sus sentencias, enmarcándolas siempre en la máxima protección de los principios electorales que rigen la materia.

---

[1] Cabe aclarar que, aunque los partidos políticos puedan continuar con su proceso de remozamiento interno y de inscripción de candidaturas a puestos de elección popular con la elección de estas autoridades, sí deben completar toda la renovación de estructuras para poder recibir contribución estatal y poder participar en las elecciones municipales de medio periodo (ver, en ese sentido, la STSE n.° 4918-E3-2013).

b) SENTENCIA N.° 3462-E1-2017

Igualmente, la protección al principio pro participación en el proceso de renovación de estructuras partidarias se ve reflejada en la STSE n.° 3462-E1-2017, donde se dispuso la ampliación del plazo de vigencia del Comité Ejecutivo Superior y del Tribunal de Elecciones Internas de un partido político, con el fin de que este pudiese cumplir con el remozamiento de sus estamentos internos y, así, tener la oportunidad de presentar candidaturas y participar en los próximos comicios nacionales.

Cabe resaltar, de esta STSE, que la prórroga se otorgó a partir de un recurso de amparo electoral presentado por militantes de la agrupación política, no a instancia de la dirección del partido. En la resolución, la Autoridad Electoral corroboró que esos órganos no se encontraban ejecutando, con la diligencia debida, las acciones necesarias para completar la renovación de sus estamentos, aun cuando ya había sido aprobada una ampliación de su vigencia y el TSE ya había ordenado a esas autoridades efectuar las acciones necesarias para finalizar su remozamiento interno (ver, en ese sentido, las STSE n.°s 2569-E1-2017 y 3183-E1-2017). De manera certera se dispuso:

> Téngase presente que, la consecuencia de no proceder al efecto, es la exclusión del partido político de la contienda electoral lo que, a la postre, implicaría también la frustración de las aspiraciones políticas de aquellos militantes interesados en postularse para ocupar los cargos en disputa…

Se visualiza, con esta STSE, cómo los derechos políticos de los militantes a la participación política, quienes por definición son la base esencial de un partido, merecen su resguardo máximo ante la existencia de desavenencias válidas con la estructura interna.

c) SENTENCIA N.° 6255-E2-2017

Por último, se resalta que, para no afectar la correcta conclusión de los procesos de renovación de estructuras y, por ende, la participación de las agrupaciones políticas en el proceso comicial, el TSE ha dimensionado el efecto de sus sentencias, en casos donde ha acreditado que militantes que debían integrar una asamblea partidaria no fueron designados. Lo anterior, con el fin de validar las decisiones ya tomadas por esos órganos y, de esa manera, no retrasar los procesos de remozamiento interno de los partidos. Es así como, por ejemplo, en la parte dispositiva de la STSE n.° 6255-E2-2017 se dictó:

> Se declara con lugar la acción. Se anula la declaratoria de elección dispuesta por el Tribunal Electoral Interno del partido Liberación Nacional en cuanto al nombramiento de los delegados de los “cantones no representados” Moravia y Alajuelita por la provincia San José, que hizo recaer en los señores Mayela Garro

> Herrera y Juan Francisco Rojas Barrantes, respectivamente. En consecuencia, se designa al accionante Giancarlo Casasola Chaves, como delegado por el cantón Moravia y, por aplicación del mecanismo de compensación por paridad, a la señora María Elena Salinas Prendas, como representante del cantón Alajuelita. **En atención al avance del calendario electoral, se dimensionan los efectos de esta sentencia en el sentido de que esta decisión no implica la nulidad de los acuerdos a que hubiere arribado el Órgano Consultivo Nacional, mientras estuvo integrado por los señores Garro Herrera y Rojas Barrantes.** (El resaltado no corresponde al original)

De ello se desprende cómo la Autoridad Electoral protege los derechos políticos de los militantes de la agrupación política, pero considerando el interés general en que el partido cumpla con su proceso de renovación interna, dando así una ponderación comedida en la materia.

4. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

En las tres STSE mencionadas el juez electoral interpreta las normas que guían la renovación de las estructuras partidarias a partir del principio pro participación, es decir, que por sobre las formas, facilita que los partidos políticos, como únicos mediadores legítimos entre el poder político y los ciudadanos, puedan postular candidatos a puestos de elección popular. Procurando así la mayor participación de contendientes en las justas comiciales.

Además, cabe concluir que, aunque en esas resoluciones no se menciona explícitamente el principio pro participación; analizando la doctrina jurisprudencial del TSE se puede asegurar que el juez electoral tiene una amplia claridad de cómo debe dirigir su actuar en la materia, con el fin de resguardar la protección a la participación política que se da, tanto a nivel constitucional (Título VIII de la Carta Magna) como convencional (artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama vs. Nicaragua).

Junto a ello, se señala que en la primera STSE descrita (n.° 5282-E3-2017), se expone el claro entendimiento que tiene la Autoridad Electoral sobre el principio democrático que rige el actuar de los partidos políticos. Lo anterior, dado que en la interpretación del principio pro participación expuesto, se ponderó la necesidad de que exista un remozamiento de los representantes territoriales de las bases partidarias, desde lo local hasta la máxima autoridad partidaria. Esto, a fin de procurar que los altos estamentos partidarios no se apropien, indebidamente, de la agrupación y, en consecuencia, de la postulación de cargos a elección popular. Con ello, no se deja margen, de forma certera y clara, a disputas que puedan desarrollarse en la interpretación de ambos principios electorales.

Las tres STSE descritas y su análisis permitieron exponer cómo el juez electoral, en cada proceso comicial, ejerce la función de armonizar los preceptos legales con los principios que rigen la materia electoral resguardando, por sobre formalismos, los derechos y obligaciones derivadas

del ejercicio de la ciudadanía. El esfuerzo realizado en este texto, de índole ejemplificativa, es posible ampliarlo a otras interpretaciones y desarrollos jurisprudenciales que, acertadamente, ha realizado el TSE, como máximo juez electoral de Costa Rica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Código Electoral de la República de Costa Rica (2009). Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf

Constitución española. (1978). Recuperado de https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf

Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Sentencia del 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del Caso Yatama Vs. Nicaragua. San José, Costa Rica.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (1949). Recuperado de https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2010). Resolución n.° 9340-2010 de las 14:30 horas del 26 de mayo de 2010.

Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Resolución n.° 0046-E-2002 de las 15:20 horas del 16 de enero de 2002. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2012). Resolución n.° 8612-E8-2012 de las 15:10 horas del 12 de diciembre de 2012. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2013). Resolución n.° 1257-E8-2013 de las 11:15 horas del 8 de marzo de 2013. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2013). Resolución n.° 4918-E3-2013 de las 9:30 horas del 11 de noviembre de 2013. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución n.° 8298-E3-2015 de las 14:15 horas del 23 de diciembre de 2015. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución n.° 8414-E3-2015 de las 13:50 horas del 29 de diciembre de 2015. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.° 2569-E1-2017 de las 9:31 horas del 25 de abril de 2017. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.° 3183-E1-2017 de las 15:30 horas del 23 de mayo de 2017. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.° 3462-E1-2017 de las 14:30 horas del 1.° de junio de 2017. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.° 3462-E1-2017 de las 14:30 horas del 1.° de junio de 2017. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.° 5282-E3-2017 de las 15:15 horas del 25 de agosto de 2017. San José, Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.° 6255-E2-2017de las 14:20 horas del 12 de octubre de 2017. San José, Costa Rica.

HITOS ELECTORALES

Discurso de Convocatoria Elecciones Presidenciales y Legislativas 2018

Luis Antonio Sobrado González
Presidente TSE

¡Buenos días!

Bienvenidos sean a la casa de la democracia costarricense, al Tribunal Supremo de Elecciones. Es este un día muy especial, no solo para la Institución sino para todo nuestro pueblo, porque hoy convocamos a los costarricenses a las urnas, a las elecciones presidenciales y de diputados a la Asamblea Legislativa. Arranca así formalmente el proceso electoral, durante el cual el mando de la Fuerza Pública pasa a manos de este Tribunal, distintos recursos del Estado son generosamente puestos a nuestra disposición; y la sociedad costarricense, como un todo, se prepara para decidir. Es, en ese sentido, muchísimo más que un acto institucional. Es una cita en la agenda nacional, pues nos concierne a todos. Apúntenlo: el próximo 4 de febrero de 2018 tendremos las décimo sétimas elecciones generales en 65 años, desde que, por primera vez, este Tribunal organizara una elección presidencial y de diputados en 1953.

Ir a una nueva elección es siempre, para los costarricenses, un reencuentro con sus raíces, con su identidad. Nuestro café, nuestra biodiversidad, entre otros, nos distinguen en el mundo, pero nada lo hace tanto, ni suma tanto honor a nuestra humilde estirpe, como nuestra vocación democrática. No es este un pueblo de fastuosas ciudades lujosamente ornamentadas ni de formidables conquistas militares. Es un pueblo, eso sí, que siempre ha buscado organizar su vida en común en paz y libertad. Es un pueblo que sabe votar y sabe respetar el voto del vecino, y eso, que a fuerza de costumbre nos puede parecer poco, es mucho.

Es mucho, pero ya no es suficiente. Aunque durante estos 65 años hemos hecho con éxito elecciones libres y ello es excepcional en el mundo, ya no podemos conformarnos con eso. Hay que elevar el estándar. Poner el listón más alto. Porque esta joven nación está alcanzando ya la edad adulta y porque los desafíos que enfrenta, como proyecto de vida colectiva, son formidables. El próximo 4 de febrero elegiremos al Gobierno bajo cuya conducción cruzaremos el umbral de los 200 años de vida independiente y será un Gobierno que, ya los propios 1.° y 8 de mayo del año entrante, tendrá que buscar, sin respiros ni tiempo de acomodo, la solución a problemas pospuestos por décadas. Pero antes que a los futuros gobernantes, la complejidad de nuestros desafíos nos reta a nosotros como ciudadanos. Nos exige algo más que solo votar. Nos exige hacerlo de manera informada, inteligente. Un voto informado es un voto inteligente. Y solo el voto inteligente es un ejercicio responsable de la ciudadanía.

Este llamado al ejercicio responsable de la ciudadanía será nuestro mensaje central, como Tribunal, durante todo el proceso electoral. Apelaremos a los partidos, claro, y también a la prensa. A los partidos, a que no malgasten esta campaña en insultos y banalidades. Los procesos electorales son, también, escuelas de civismo para las nuevas generaciones. Recuerden: hay niños viéndolos y oyéndolos. Y a la prensa, para que sumen su fuerza y conocimiento para ofrecernos a los costarricenses la mejor información y la más oportuna cobertura de este proceso electoral. Pero nuestro mensaje central, como les decía, irá dirigido a la ciudadanía. Son ustedes, costarricenses, quienes pueden exigirles a los candidatos (y también a los medios de comunicación) que hablen de lo importante; que no reduzcan esta campaña a rencillas personales ni a pirotecnia publicitaria; que no perdamos esta valiosa oportunidad que nos da la democracia de discutir razonablemente sobre nuestros problemas vitales y buscarles solución entre todos.

Siempre lo he dicho y no me cansaré de hacerlo: los procesos electorales son de los ciudadanos. No del Tribunal ni de los candidatos… de los ciudadanos. El ciudadano está en el centro del proceso electoral porque los partidos son asociaciones de ciudadanos para la participación política; porque el que elige (y así lo decide todo) es el ciudadano; y porque los intereses más importantes que se juegan en las urnas no son los de este Tribunal, como tampoco los de los partidos políticos, sino los intereses y aspiraciones de los ciudadanos.

A los ciudadanos no solo les insistiremos en que vayan a votar. Todos están llamados a hacerlo y pueden confiar en que, una vez más, el Tribunal Supremo de Elecciones velará porque lo hagan en paz, libertad y sabiendo que su voto será protegido. Pero ahora el reto es mayor. No basta ya con abrocharse el cinturón de seguridad y ponerse en marcha. Vamos a cruzar el Zurquí en medio de un aguacero torrencial y con la más densa neblina. Es imperioso poner las luces altas, abrir muy bien los ojos y agudizar el oído. Toda nuestra atención debe estar sobre la carretera, porque los peligros son muchos y distraerse podría tener consecuencias fatales.

Antes de votar, busquen información de calidad sobre los aspirantes, sus ideas y trayectorias. Pónganse en guardia frente a rumores y anónimos, con una actitud crítica a la hora de consumir información. Frente a cualquier afirmación, positiva o negativa, vean si está respaldada, la credibilidad de quien la dice y con qué pruebas lo hace. Y no se queden con solo una parte de la historia. Traten de escuchar lo que los otros tienen que decir y pónganlo en la balanza. Informarse no es atiborrarse de datos y noticias. Requiere reflexión y discernimiento de su parte; criterio para aprovechar y no ahogarse en un mar de mensajes contradictorios. Así como nadie podrá votar por usted, nadie podrá decidir por usted. A usted, costarricense, le toca decidir. Tomar toda esa información y pensar quiénes son las personas y cuáles son las propuestas más convenientes para el país. Y entonces sí, votar. Votar como un ciudadano responsable, como una persona que se respeta lo suficiente a sí misma como para respetar la forma en que vota.

Amigos, permítanme concluir con una reflexión: el 4 de febrero no solo celebraremos una elección presidencial y de diputados 65 años después de que este Tribunal organizara la primera. El 4 de febrero no solo elegiremos al Gobierno con el que arribaremos, como pueblo independiente, al bicentenario de nuestra andadura sobre la faz de la tierra. El 4 de febrero votarán, por primera vez, costarricenses nacidos en el año 2000. Una nueva generación que ha crecido en un mundo

digital, en un mundo, en general, muy distinto al de quienes ya peinamos canas.

Lo digo yo, que en 2018 cumpliré 40 años de haber salido del colegio. Lo digo como padre. Lo digo pensando en esos 7.227 muchachos que nacieron entre el primero de enero y el 4 de febrero del año 2000 y que podrán votar en estas elecciones. Pienso, por ejemplo, en María José, esa muchacha que aún es menor de edad pero que el 4 de febrero ya tendrá 18 años y podrá votar. ¡Tiene toda la vida por delante!... y por eso, solo por eso, se juega mucho más que yo en estas elecciones. No es difícil saber lo que quiere y, la verdad, es lo mismo que yo quiero para ella, para mis hijas y para los hijos de nuestros hijos: un planeta que deje de calentarse, que no oscile entre la garganta seca de la sequía y la devastación y muerte de la inundación. Un país en el que María José pueda estudiar, formarse y desarrollar al máximo su talento en un trabajo bien remunerado. Un país en el que, sin necesidad de ser rica, María José tenga cobertura médica y acceso a la cultura, al arte y al ocio. Un país en el que, por ser mujer, no tenga menos oportunidades, menor salario y en el que pueda andar por la calle sin temor a ser acosada. Un país en el que María José, tras años de trabajo y cuando las fuerzas ya no sean las mismas, tenga la tranquilidad de una pensión para una vejez digna.

Este próximo 4 de febrero los viejos tenemos la obligación de votar pensando en ellos, las nuevas generaciones, y ellos tienen la obligación de tomárselo muy en serio, tan en serio como su futuro. Por eso invitamos hoy, para que nos acompañaran, a estos muchachos, a estos estudiantes presentes en el Auditorio. Adolescentes, incluso niños, que en esta ocasión no votarán, pero que están en el proceso formativo más importante: ese en el que uno se gradúa a los 18 años como ciudadano y, como diploma, recibe una cédula de identidad. Muchachos, vamos a votar pensando en ustedes.

Costarricenses, adelante. Son cuatro meses para informarse y pensar. No tienen que preocuparse por nada más. De la organización ya nos ocuparemos nosotros, que sabemos hacerlo y muy bien. El cuatro de febrero tendremos las papeletas y las urnas listas. Usarlas de forma responsable y hacer un voto informado, inteligente, depende de usted.

¡Muchas gracias!

RESEÑAS

FAERRON, Max 2017. El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el período 2009-2016, San José: Editorial IFED/ TSE, 132 pp.

El magistrado Max Alberto Esquivel Faerron conjuga su experiencia como juez electoral con su clara vocación docente para ofrecernos una obra que explica la lógica garantista implícita en las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo de Elecciones durante los últimos años. La construcción de conocimiento requiere sistematización. Por eso un trabajo como "El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el período 2009-2016" resulta un aporte útil para el avance del conocimiento de la ciencia jurídica, en tanto compila, analiza y sistematiza las resoluciones de un órgano jurisdiccional tan relevante que la propia Constitución Política le asigna la tarea de interpretar de forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.

La jurisprudencia electoral constituye la materia prima de la investigación. El autor se aparta de la concepción de jueces asépticos, tiesos y apartados de la sociedad, para explicar la interacción de la jurisprudencia con nacientes y renovadas expectativas ciudadanas en una sociedad cada vez más dinámica. En fin, en jueces que más allá de ser la simple boca de la ley, son intérpretes activos de principios y de realidades propias del derecho viviente.

El juez electoral, en el lapso estudiado, procura alcanzar pertinencia dentro de un entramado cultural e institucional, estableciéndose una relación dialéctica entre el ejercicio de la judicatura y la realidad social. La clara posición normativa de los jueces no es arbitraria ni antojadiza, pues los magistrados toman partido a favor de valores que cimentan la convivencia democrática y que, en el plano jurídico, se expresan en principios.

Según el magistrado Esquivel Faerron, si bien es cierto persiste un mito fundacional con raíces históricas que induce a los costarricenses a imaginar su sociedad como una comunidad de libertades políticas, también existe un fuerte andamiaje institucional que, con ajustes recientes, ha sabido responder con creces a las expectativas de una ciudadanía cada vez más activa y demandante en relación con sus derechos político-electorales.

Lo electoral adquiere una importancia que trasciende lo procedimental de la democracia. Sin una interpretación garantista de los principios de igualdad política, del sufragio y de transparencia, no es posible sostener a la democracia sustantiva ni al Estado de derecho. El enfoque garantista, ligado a la filosofía de los derechos humanos, coloca a las personas en el centro mismo del régimen electoral y, por ende, de todo aquello que merezca denominarse democracia.

El autor asume como punto de partida la concepción de que los habitantes son los titulares del poder y que los derechos fundamentales son arreglos que en cada momento histórico concretan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad humanas por lo que constituyen el fundamento y razón de ser de la actuación del Estado. Ello implica, según el autor, que la formulación, el ejercicio y la evaluación de las funciones estatales deben realizarse a la luz de estas exigencias,

por lo cual se espera que los jueces, en tanto agencias insertas en el entramado institucional, realicen una adecuada lectura de la realidad y ajusten su accionar a los requerimientos de la sociedad.

Por ende, este libro entiende la labor del juez como una función democrática esencial y dialógica, vinculada a principios jurídicos y a los valores que estos principios expresan. El autor entiende la jurisprudencia electoral como una respuesta a nuevas demandas ciudadanas en el contexto de una realidad política y jurídica cambiante.

La obra se organiza en tres capítulos. El capítulo primero ubica el contexto político y normativo del período 2009-2016, a partir de la reforma integral al Código Electoral. El capítulo segundo desarrolla los principios cardinales de la jurisprudencia electoral durante ese lapso. El principio de igualdad política ha sido entendido en el ámbito jurisdiccional como la base de la igualdad del voto, de la participación política efectiva, de la democracia interna de los partidos, del equilibrio en la contienda, de la igualdad para la deliberación informada y del acceso igualitario a programas y eventos de capacitación.

La libertad de sufragio, por su parte, ha sido tratada jurisprudencialmente tanto en su dimensión de derecho a elegir (derecho al sufragio activo) como del derecho a ser electo (derecho al sufragio pasivo). Finalmente, del principio de transparencia se derivan cinco temas, a saber, la transparencia en la gestión interna, en actuaciones de militantes partidarios designados en cargos de gobierno, en las fuentes de financiamiento, en la liquidación de gastos y en la gestión de obligaciones partidarias. El capítulo tercero, a manera de conclusión, ofrece un balance general sobre los aportes jurisdiccionales del TSE durante el período 2009-2016.

De esta manera el magistrado Esquivel Faerron procura identificar cuáles han sido los cauces de acción más importantes que ha seguido el TSE desde la promulgación del nuevo Código Electoral, es decir, los temas que no solo exigieron un esfuerzo ingente y sostenido por parte del Tribunal, sino que también lograron un impacto decisivo en el sistema democrático costarricense y en el ejercicio de los derechos político-electorales de la población. Se trata, en ese sentido, de una toma de posición sobre las que, a criterio del autor, fueron las contribuciones más relevantes logradas por la institución en su función jurisdiccional entre los años 2009 y 2016.

La investigación concluye que las exigencias democráticas por la igualdad política, por la protección de la libertad del sufragio y por la transparencia expresan un anhelo ciudadano por perfeccionar la calidad de la democracia costarricense, a la vez que constituyen reclamo habitual de la población entre y durante los procesos electorales.

El sello Editorial IFED publica esta obra que constituye un aporte valioso para estudiar el derecho electoral costarricense, para identificar las líneas jurisprudenciales del Tribunal Supremo de Elecciones y para entender la importancia de jueces electorales independientes, comprometidos con los valores democráticos y con la protección de los derechos fundamentales, para la vigencia del Estado de derecho.

Dr. Hugo Picado León
Director General del IFED
Tribunal Supremo de Elecciones

Márquez Zárate, Miguel Ángel; De Rosas Quintero, Jeanette y Contreras Suárez, Enrique (Coordinadores). Gobernanza, desarrollo local y migración internacional. Una visión multidisciplinaria. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

Introducción

En esta obra, publicada en febrero de 2016, se reúnen nueve artículos con un eje común transversal el de la gobernanza, entendida como un "…mecanismo de gobierno que respalda la generación de visiones externas a la estructura central y de mando, reconociendo al mismo tiempo iniciativas locales, individuales, conjuntas, privadas, etc., que buscan el bienestar colectivo". (Márquez, 2016, p. 12)

Asimismo, la obra aborda cuestiones de desarrollo local y migración internacional; sin embargo, el presente trabajo sólo resalta el análisis de temas vinculados con la materia electoral, estudiados desde una visión multidisciplinaria.

Nueva gobernanza

En el libro se habla de una "nueva gobernanza" en la que la ciudadanía está más activa en la vida pública, generando pesos y contrapesos con el Gobierno y demás actores políticos y sociales, produciendo cambios como la alternancia política en el poder.

En el caso específico de México, las reformas político-electorales presentes, al permitir los cambios de abanderamiento político, fueron configurando gobiernos locales alternos, lo que amplió el juego político y las perspectivas reales de acceso al poder y originó, incluso, la formación de gobiernos municipales conformados por servidores públicos de ¿diversas procedencias? o corrientes políticas, lo que ha hecho necesario modificar formas tradicionales de convivencia y de organización.

Capítulos y sentencias electorales

A continuación, se comentan los apartados que integran el libro.

Capítulo 1. Gobiernos plurales: mapeo político-electoral en el ámbito municipal 2010

En este capítulo, los autores Miguel Ángel Márquez Zárate y Ana María Torres González señalan que, actualmente, el panorama político de México ha derivado hacia un marcado pluralismo político que ha requerido de la conformación de gobiernos plurales, los cuales representan un reto para el equilibrio político, evitando concentración de poder y aumentando la observación directa de los gobernados quienes exigen, cada vez con mayor insistencia, transparencia absoluta en el ejercicio de las finanzas públicas.

De su estudio, los autores proponen cuatro categorías de gobiernos, a saber: A) Gobiernos divididos; B) Gobiernos no unificados; C) Gobiernos casi unificados y D) Gobiernos unificados; en las que se agrupan de forma distinta las fuerzas políticas representadas por los diversos partidos políticos. Esta panorámica, inicialmente tan polémica, concluyen los tratadistas, debe verse como una oportunidad para afianzar el desarrollo democrático del país.

Capítulo II. Transición democrática, abstencionismo, homicidios y estructuras sociales. Un análisis municipal 2000-2010

En este capítulo, los autores Enrique Contreras Suárez, Felipe Contreras Molotla, Jeanette De Rosas Quintero y Luis Ángel Gallegos Rodríguez abordan el fenómeno de la transición democrática contemporánea, iniciada algunas décadas atrás cuando los partidos políticos comenzaron a ganar posiciones de gobierno frente a la permanencia prolongada de una sola tendencia política, pero que se hizo más visible en los dos sexenios presidenciales presididos por el Partido Acción Nacional, a pesar de lo cual, las estadísticas mostraron, en ese tiempo, un incremento considerable en los índices de abstencionismo en las elecciones municipales.

Los autores explican, en su rubro de Metodología, que analizaron el efecto local del voto partidario respecto de algunos fenómenos socio-políticos característicos de los municipios que seleccionaron, a fin de encontrar los resultados de lo que ellos denominan "lealtad partidaria municipal". En ese análisis tuvieron la oportunidad de estudiar, paralelamente, aspectos tan destacados como el abstencionismo, algunos episodios delincuenciales, los índices de pobreza e incluso algunas realidades específicas como las de municipios indígenas que se rigen por el sistema consuetudinario de elecciones.

De acuerdo con esa planeación, encontraron importantes índices de comparación entre los logros electorales partidistas municipales a raíz de la apertura democrática y de vinculación entre factores sociológicos fundamentales como la pobreza y la violencia física y el abstencionismo electoral, los homicidios y la lealtad político-partidista.

Este último punto llama poderosamente la atención y alerta a los lectores sobre la posible influencia de políticas extremas de los partidos políticos por alcanzar el poder en sus comunidades y retenerlo aún a costa de la solidez del tejido social.

Capítulo III. Las autoridades auxiliares municipales en las tareas del desarrollo comunitario en México

En este capítulo, el autor Humberto Polo Martínez hace un estudio comparativo sobre las disposiciones normativas de los ayuntamientos en las entidades federativas del país y su

repercusión en la estructura socio-política interna; y encuentra que la división tradicional de cabecera municipal y otras comunidades favorece la desigual distribución del ingreso municipal y, consecuentemente, el lento avance de la población hacia índices adecuados de bienestar.

Señala también el apoyo que se recibe en esas comunidades por instituciones de origen religioso y social, algunas de gran arraigo histórico, como el tequio[1] y la guelaguetza que coadyuvan a promover la mutua asistencia de los pobladores y la autogestión; en consecuencia, la realidad municipal se ve conformada por instituciones formales e informales de organización administrativa y social. Por lo mismo, se requiere una concepción comunitaria y no solo formal-legal de los municipios para conocer los retos y oportunidades que presentan a fin de lograr un desarrollo económico ascendente y generalizado; de aquí que el especialista destaque, finalmente, la potencialidad del capital humano comunitario.

Respecto de los capítulos IV y V, autoría de Cecilia Contreras Ramírez y de María Elena Giraldo Palacio, respectivamente, son trabajos que aportan una perspectiva comparada al analizar los casos de Chile y de Colombia, relacionados con la formación de una ciudadanía más activa y con el papel de los medios de comunicación.

Los capítulos VI, VII y VIII de Daniel Ramírez Marín, Jeanette de Rosas Quintero, y Manuel Ortiz Escámez, respectivamente, se refieren a trabajos que analizan contextos locales de Veracruz, Morelos, Tlaxcala, Michoacán y California, sobre temas como la migración y las remesas.

Capítulo IX. Redes sociales y comunidades virtuales de los migrantes hispanos: Una mirada desde la construcción de la política migratoria

En este capítulo, el autor, Alejandro Méndez Rodríguez, alerta sobre la existencia y el papel preponderante que hoy tienen las redes sociales, en algunos casos negativos, pues no se difunden mensajes que tiendan a fortalecer los lazos de pertenencia y de comunidad, sino que se trata, todavía, de comunicaciones aisladas o incipientes y de divulgación, lo cual no permite la formación de una gobernanza estratégica tendiente a generar políticas públicas de transformación de las instituciones locales y translocales.

Como puede observarse, los nueve artículos o capítulos que integran la obra en comento resultan de enorme interés para todas aquellas personas que buscan profundizar en el conocimiento de la democracia, aplicado en casos muy concretos de la realidad latinoamericana, especialmente en México, cuya realidad multicultural lo hace notoriamente sensible a fenómenos como los delincuenciales, migratorios, de transculturación y principalmente político-electorales.

Dr. Marco Antonio Pérez De los Reyes[2]
Lic. Enrique Inti García Sánchez[3]

[1] Ver Bustillo Marín, Roselia y García Sánchez, Enrique Inti (2016). Tequio, expresión de solidaridad. Requisito para ejercer los derechos político-electorales en las comunidades indígenas. N.o 34, 1.ª Edición, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. México: TEPJF. Recuperado de http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/CD_34_%20Tequio%2C%20expresio%CC%81n%20de%20solidaridad.pdf

[2] Mexicano, doctor en derecho, y profesor-Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. marco.perez@te.gob.mx

[3] Mexicano, licenciado en derecho y egresado de sociología, y asesor del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. enrique.garcias@te.gob.mx

Revista Mundo Electoral
Año 10, N.° 30, Septiembre 2017
Panamá: Tribunal Electoral

El artículo que abre la edición n.o 30 se titula "México: Fiscalización de los recursos de partidos políticos y otros sujetos obligados", a cargo de Eduardo Gurza Curiel, miembro académico de la Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño. En este se enuncian los aspectos más relevantes de los cambios gestados antes de la última reforma electoral; posteriormente, analiza las características y los fines de la fiscalización que se efectúa sobre los partidos políticos nacionales y sus representaciones locales en cada una de las 32 entidades federativas de México.

María Elena Wapenka Galeano, abogada y licenciada en Pedagogía y Filosofía, aborda el tema del voto en el extranjero en el sistema electoral de la República de Paraguay, en su artículo titulado "Avances en los mecanismos de voto en el exterior dentro del sistema electoral paraguayo". La autora estudia la experiencia de la implementación del voto en el extranjero en las elecciones de 2013; a partir de ello, presenta las falencias y las respuestas que ha ofrecido la justicia electoral de Paraguay para mejorar el acceso a este tipo de voto.

"Reivindicar la palabra política" del doctor en Didáctica de las Ciencias Sociales por la Universidad Complutense de Madrid, Julio César Cisne Ponce, es un ensayo sobre la política y la percepción que esta recibe de la sociedad. Para ello, el autor aclara los conceptos de "política" y "politiquería". Para concluir, revela la importancia de la educación política cívica electoral para procurar, de manera excelsa y depurada, socializar a las personas como la más exquisita forma de convivencia armónica.

El vicepresidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, Wilfredo Penco, con su artículo "Democracia interna de las organizaciones políticas en Perú" comenta las soluciones que contiene el Código Electoral peruano sobre las elecciones internas para elegir candidatos de representación a fin de participar en el calendario electoral establecido por el ordenamiento jurídico y de elecciones de cargos directivos de la propia organización partidaria. El autor muestra las opciones de confirmación y de cambio o ajuste de la democracia interna de las organizaciones políticas, con el propósito de medir el acierto o error sobre bases específicas y comprobables.

El artículo de Mario Castro Arenas, doctor en Ciencias de la Comunicación, titulado "Miranda y Bolívar: Vidas paralelas", efectúa una reseña histórica sobre los libertadores americanos Francisco de Miranda y Simón Bolívar. Mediante un análisis comparativo muestra los hechos históricos que permiten identificar las semejanzas y diferencias entre ambos, a fin de entender el motivo del choque que llegaron a tener en el proceso de emancipación americana.

"Gestión de calidad: Respuestas institucionales a la participación en democracia", bajo este título Juan Pablo Pozo Bahamonde, presidente del Consejo Nacional Electoral de la República

de Ecuador, comparte las experiencias de la gestión de calidad que realizó el Consejo Nacional Electoral de Ecuador, tanto en el contexto institucional como en acciones de cooperación internacional; cuyo objetivo es el mejoramiento de las prácticas electorales.

Roger Serrano Fuentes, investigador en el Departamento de Archivos del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, presenta el artículo intitulado "Los próceres de la patria y el cuerpo de bomberos de Panamá, 130 años de historia" en donde narra el proceso histórico en torno a la construcción y consolidación del Cuerpo de Bomberos de Panamá como una institución clave en el devenir del pueblo panameño. Para ello, el autor evidencia a través de personajes de los altos rangos de la institución cómo esta ha incidido en el desarrollo de la vida política y social de la República de Panamá.

Por su parte, Ramón Benjamín, investigador del Departamento de Investigaciones Académicas del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de la República de Panamá, con su artículo intitulado "La importancia de la investigación en Ciencias Sociales para la democratización del país", presenta en un ensayo su planteamiento sobre el papel que deben tener o al que deben aspirar las investigaciones académicas que nacen de las Ciencias Sociales, en los temas que atañen a la democracia y al mundo electoral. Destaca que pensar en la democracia debe ser un ejercicio democrático que inicia con el reconocimiento de la persona investigadora como un sujeto situado en un entramado de relaciones sociales.

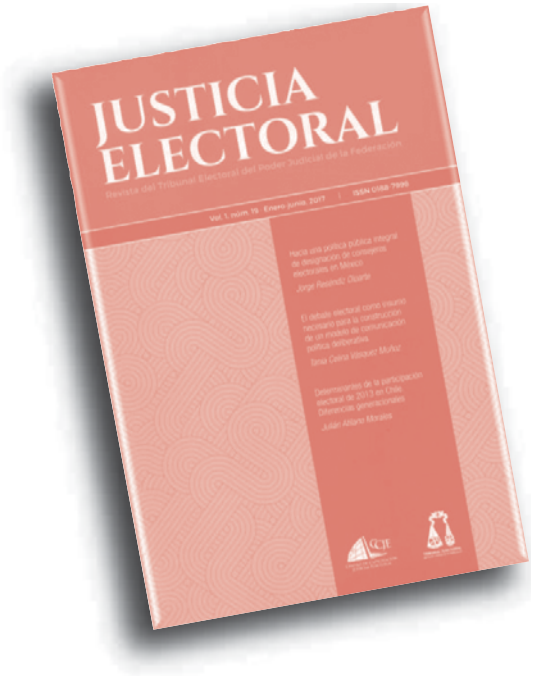
Bajo el título "A 40 años de su suscripción, la firma de los tratados Torrijos-Carter y su trascendencia en la democracia y la soberanía panameña" el periodista Yahir Eduardo Leis Alvarado presenta la entrevista realizada a Julio Yao, redactor de la Declaratoria Conjunta Tack-Kissinger de 1974. El objetivo de la entrevista es mostrar la evolución del tejido social con respecto a la soberanía panameña y abordar las perspectivas del futuro de la democracia panameña.

Vladimir Berrío-Lemm, investigador asociado de la Fundación para la Preservación del Patrimonio Histórico del Caso Antiguo (FUPPAHISCA), presenta texto intitulado "José Justo del Carmen Arosemena Quesada" en donde realiza una aproximación biográfica sobre este personaje, a modo de homenaje. Concluye su texto con una invitación a toda persona lectora para acercarse a descubrir las obras de José Justo del Carmen Arosemena Quesada.

El último artículo de la revista lo constituye la ponencia de Mauricio Tayupanta Noroña, consejero del Consejo Nacional Electoral de la República de Ecuador, intitulado "Derechos políticos e inclusión en los procesos electorales". En el texto el autor expone la relación e incidencia entre la Declaratoria Universal de los Derechos Humanos y la democracia, a través de algunos artículos, enfatizando en los elementos de mejora y atención que requiere la población con alguna discapacidad durante los procesos electorales.

Finalizan el número de la revista, las secciones "Eventos" con información breve de varias actividades; "¿Quién es quién en el Mundo Electoral?", con pequeñas biografías de personajes políticos latinoamericanos; "Electo Tips"; "Glosario" y "Calendario Electoral" con las fechas de los próximos comicios electorales de diferentes países.

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia



Revista Justicia Electoral
Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación
Vol. 1, n.o 19.
Enero- Junio 2017

El número 19 de la Revista Justicia Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, abre con el artículo de Jorge Reséndiz Oloarte, coordinador de Asesores en el Instituto Electoral del Distrito Federal, intitulado "Hacia una política pública integral de designación de consejeros electorales en México" cuyo objetivo es presentar un análisis de la evolución del procedimiento de integración de autoridades administrativas electorales en México. Para ello, el autor muestra el modelo actual mexicano y reseña la reforma política de 2014, donde evidencia los elementos usados para orientar, blindar y fortalecer a las autoridades electorales.

La consejera electoral del organismo público local electoral del estado de Veracruz, Tania Celina Vásquez Muñoz, presenta el artículo "El debate electoral como insumo necesario para la construcción de un modelo de comunicación política deliberativa". La autora presenta el debate electoral como una pieza clave en el modelo de comunicación política de las democracias; y considera primordial en su investigación la idea de que los formatos de debate permitan la libre discusión de plataformas mediante la participación de la ciudadanía en la elaboración de un modelo más flexible y que los debates se constituyan en herramientas importantes para incentivar un voto más informado y razonado.

El tercer aporte a la revista lo realiza Julián Atilano Morales, máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México). Bajo el título "Determinantes de la participación electoral de 2013 en Chile. Diferencias generacionales" analiza los principales determinantes del voto en el proceso electoral de 2013 para elegir al presidente de Chile, enfocándose en el efecto de la cohorte generacional.

A continuación, se presenta el artículo del secretario de estudio y cuenta de la Sala Regional Xalapa, Juan Solís Castro, intitulado "Los efectos de la consulta previa a las comunidades indígenas frente a la función del legislador" en donde se exponen las cualidades esenciales que debe reunir el procedimiento de consulta conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de México, con énfasis en la definición de cuál debe ser el efecto de los resultados de esa consulta frente a la tarea del legislador.

Yurisha Andrade Morales, consejera electoral del Instituto Electoral de Michoacán, presenta el quinto artículo "Credencialización de los mexicanos residentes en el extranjero" en el que aborda las gestiones realizadas por el Instituto Nacional Electoral a fin de llevar a cabo la credencialización de quienes residen en el extranjero y, con ello, no solo garantizar su derecho a votar desde el exterior; sino también contar con un padrón y listado nominal actualizado. Para ello, presenta una reseña de carácter jurídico e histórico sobre la concepción e implementación del voto en el extranjero en México.

Manuel González Oropeza, doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, escribe "El cumplimiento de las sentencias en materia electoral" para ilustrar los problemas que la justicia electoral enfrenta para hacer acatar sus sentencias. Mediante el estudio de dos casos (Mochitlán, Guerrero y Macuspana), el autor evidencia las vicisitudes de la aplicación de la sentencia y a partir de esto, expone sugerencias para mejorar la justicia electoral.

El último artículo de la revista lo presenta María Amparo Hernández Chong Cuy, magistrada de circuito por el Consejo de la Judicatura Federal, quien en "De balas y votos a un federalismo (judicial) de solidaridad (o breve crónica de una metamorfosis: de lo local a lo glocal)" se refiere al concepto del federalismo judicial y sus alcances en el ámbito electoral. El estudio se centra en los casos litigiosos surgidos en Michoacán durante el periodo en que la autora se desempeñó como magistrada adscrita a la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La revista concluye con un apartado dedicado a reseñas de obras de diferentes personas autoras. En esta ocasión, se reseñan los siguientes textos: "Democracia y paridad en México" (María Aidé Hernández García y Jesús Alberto Rodríguez Alonso, coordinadores), "La política mediatizada" (Félix Ortega Gutiérrez, autor) y "Utilización de recursos públicos con fines electorales y su control constitucional" (Manuel González Oropeza, Noé Corzo Corral y Juan Manuel Arreola Zavala, autores).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

INSTRUCCIONES PARA 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 revista@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 preferiblemente inéditos no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato impreso y en formato de CD.

Formato. Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 5000 palabras; 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 currículo 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.

Proceso de revisión. Se utiliza un proceso de revisión por pares de tipo "doble ciego". Este sistema consiste en que los trabajos que llegan a la Revista serán enviados a otros especialistas en la materia objeto de investigación. Estos revisores recibirán el trabajo anónimo, y una vez revisado se remitirán al equipo editorial de la Revista, quienes en función de las opiniones de los revisores, tomaran una decisión final. Los revisores son también anónimos para los investigadores que someten el trabajo. La Revista cuenta con un formulario de revisión que es enviado a los revisores, junto con el trabajo. Estos formularios tienen la función de establecer los parámetros y/o criterios que se deben seguir en la evaluación. El Consejo Editorial asume la revisión filológica de rigor. El resultado del proceso de arbitraje al que serán sometidos los artículos será comunicado a los autores, con el objetivo de, que en el caso de requerir correcciones de fondo, se proceda a la atención de las recomendaciones emitidas.

Política de acceso abierto. Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación al público, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento global.

Licencia Creative Commons. La Revista se encuentra licenciada bajo Creative Commons (CC) por lo que los artículos publicados quedan protegidos por las leyes nacionales de derechos de autor. Esto significa que si alguien violara los términos de la licencia bajo la cual se encuentra la obra, deberán aplicarse las sanciones definidas por la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

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.

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.
Ulate Chacón, Enrique. *Tratado breve de derecho agrario comunitario e internacional.* San José, C.R. : Colegio de Abogados, 2005

REVISTAS
Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: *Nombre* de la revista, vol.(núm.):pág.-pág., (meses, año).
Ugalde Miranda, Oscar. "Derecho de la tutela efectiva". En: *Revista de Ciencias Jurídicas,* (106):11-32, (Ene.-Abr., 2005)

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS
Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. *Título.* Lugar de publicación: Editorial, fecha de celebración, año.
Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, 18° : La Romana, República Dominicana, 2004. *National report Antigua & Barbuda.* La Romana, República Dominicana : IIDH/CAPEL, 23-26 de setiembre, 2004

JURISPRUDENCIA
Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.
Tribunal Supremo de Elecciones. Voto 2618-E-2005 de las doce horas con treinta minutos del siete de noviembre del dos mil cinco.

SITIOS WEB
Nombre del autor. "*Título del trabajo*". Tomado de: (dirección de internet), fecha completa.
Aragón Reyes, Manuel. *"Derecho electoral: sufragio activo y pasivo".* Tomado de: (http:// www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones_Capel/Sufragio/20 Activo/20 y/20 pasivo.htm), 23 de noviembre del 2005.

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.

Reseña de libros. *S*e agradecen las sugerencias sobre libros para su recensión o reseña.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para rechazar el original remitido.

MISIÓN

Impartir justicia electoral, organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.

Tribunal Supremo de Elecciones
PILAR DE LA DEMOCRACIA

Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.

www.tse.go.cr