

R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



PRIMER SEMESTRE 2019
ENERO-JUNIO

NÚMERO 27
ISSN 1659-2808



R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



PRIMER SEMESTRE 2019
ENERO-JUNIO

NÚMERO 27
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

Imprentación Nacional

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, DOAJ, Latindex, REDIB
Centro de Documentación, IFED
(Indexación)

DETALLE PINTURA PORTADA: "Cascada"
del autor Luis Chacón González

***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 Alpizar Rodríguez
Universidad de Costa Rica

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

Dr. Alberto Ricardo Dalla Vía
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

AUTORES INVITADOS / GUEST AUTHORS

La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad
(Political representation of women in Panama: a proposal to overcome the coordination dilemma between primaries and parity)

Flavia Freidenberg y Harry Brown Arauz

Pág. 5

CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE / CONTRIBUTIONS FROM TSE

La autonomía de la función electoral desafiada por la jurisdicción constitucional: concreción en Costa Rica de una problemática latinoamericana del siglo XXI
(The autonomy of the electoral function challenged by constitutional jurisdiction: concretion in Costa Rica of a Latin American quandary of the 21st century)

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 25

Elección de autoridades municipales en Costa Rica

(Election of municipal authorities)

Héctor Fernández Masís

Pág. 39

Democracia interna de los partidos políticos: concreción en Costa Rica y desafíos de reforma para España
(Internal democracy of political parties: Concretion in Costa Rica and reform challenges for Spain)

Luis Antonio Sobrado González y Wendy González Araya

Pág. 59

Régimen legal para la inscripción de partidos políticos en Costa Rica

(Legal regime for registering political parties in Costa Rica)

Nelson David Rodríguez Mata

Pág. 73

Dinámica de gastos en el ciclo electoral: el caso de Costa Rica para el periodo 2010-2018

(Expense dynamics in the electoral cycle: the case of Costa Rica for the 2010-2018 period)

Reinaldo González Zúñiga

Pág. 89

CONTRIBUCIONES EXTERNAS / EXTERNAL CONTRIBUTIONS

Una reforma electoral para Costa Rica y su potencial de promover el desarrollo equitativo en todo el territorio nacional

(An electoral reform for Costa Rica and its potential to promote equitable development throughout the national territory)

Abril Gordienko López

Pág. 105

El efecto de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en la representación política en Costa Rica: el caso de las elecciones legislativas de 2018

(The effect of the vertical and horizontal mechanisms of parity in political representation in Costa Rica: the case of the legislative elections)

Tatiana Benavides Santos

Pág. 125

Auxiliares electorales: un reto para la ciudadanía

(Electoral Aides: A challenge for the citizenry)

Nancy María Quesada Vargas

Pág. 149

El bien jurídico de la integridad del sistema electoral

(The legal right of the integrity of the electoral system)

Sergio Trejos Robert y Ricky González Farguharson

Pág. 159

Las facultades del Instituto Nacional Electoral en México, ¿capacidades sin límite?

(The powers of the National Electoral Institute of Mexico, unlimited powers?)

Angel Gustavo López Montiel y Nayelly Stephany Castañeda Rayas

Pág. 175

SECCIÓN ESPECIAL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS / SPECIAL SECTION: HISTORICAL PERSPECTIVES

Las elecciones olvidadas: 1948 a 1949

(The forgotten elections: 1948 to 1949)

Carolina Mora Chinchilla

Pág. 189

Los derroteros político-electorales del intelectual costarricense Rogelio Fernández Güell (1883-1918)

(The political-electoral path of Costa Rican intellectual Rogelio Fernández Güell 1883-1918)

Tomás Federico Arias Castro

Pág. 201

Medio siglo fructífero. Los cincuenta años de la Escuela de Ciencias Políticas
(A fruitful half-century. Fifty years of the School of Political Sciences)
Constantino Urcuyo Fournier

Pág. 213

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL / JURISPRUDENCE RECENSION

Imposibilidad de divulgar encuestas y sondeos de opinión por redes sociales y otras plataformas
(Impossibility of disseminating surveys and opinion polls through social networks and other platforms)
José Joaquín Guzmán Herrera

Pág. 225

HITOS ELECTORALES / ELECTORAL MILESTONES

Consulta legislativa del texto actualizado proyecto de Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, expediente n.º 20.580. (Artículo séptimo sesión ordinaria n.º 98-2018 celebrada el 11 de octubre de 2018)
(Legislative consultation of the updated text of the Law on Strengthening Public Finances, file No. 20,580)

Pág. 235

Resolución sobre solicitud de autorización para la recolección de firmas para someter a referéndum –por iniciativa ciudadana– el proyecto de ley denominado “Ley de Garantías Sociales Bicentenarias”(n.º 8132-E9-2018)
(Resolution on request of authorization for the collection of signatures to submit to referendum -by citizen initiative- the bill called “Law of Social Guarantees Bicentennial”)

Pág. 237

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS / REVIEWS

Libro “Mujeres y derechos políticos electorales : Costa Rica 1988-2018” de Eugenia María Zamora Chavarría
(Book “Women and electoral political rights: Costa Rica 1988-2018” by Eugenia María Zamora Chavarría)

Pág. 245

Libro “La Justicia Penal Electoral en Costa Rica” de Andrei Cambronero Torres
(Book “The electoral criminal justice in Costa Rica” by Andrei Cambronero Torres)

Pág. 249

Publicaciones de la Serie para Entender
(Publications of the Series to Understand)

Pág. 252

Revista Mundo Electoral n.º 33 / Tribunal Electoral Panamá
(Electoral World Review n.º 33, Electoral Tribunal of Panama)

Pág. 254

Revista Justicia Electoral n.º 21 / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
(Electoral Justice Review n.º 21, Electoral Tribunal of Mexico)

Pág. 256

PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar el número 27 de la Revista de Derecho Electoral, correspondiente al primer semestre de 2019, el cual ratifica nuestro continuo compromiso con el estudio sobre la democracia electoral desde una perspectiva interdisciplinaria. Durante los últimos trece años hemos publicado más de trescientas investigaciones vinculadas a la democracia y al sistema electoral, tomando en consideración la importancia de dialogar con experiencias comparadas.

En esta oportunidad la sección **Autores invitados** cuenta con un artículo de los reputados académicos Flavia Freidenberg y Harry Brown Arauz, quienes escriben sobre “La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad”.

La sección **Contribuciones desde el TSE** contiene artículos sobre justicia electoral, comicios municipales, democracia interna, inscripción de partidos políticos y financiamiento. Luis Antonio Sobrado González es el autor de “La autonomía de la función electoral desafiada por la jurisdicción constitucional: concreción en Costa Rica de una problemática latinoamericana del siglo XXI”. Héctor Fernández Masís escribe sobre la “Elección de autoridades municipales en Costa Rica”. Luis Antonio Sobrado González y Wendy González Araya son coautores del artículo “Democracia interna de los partidos políticos: concreción en Costa Rica y desafíos de reforma para España”. Nelson David Rodríguez Mata reflexiona sobre el “Régimen legal para la inscripción de partidos políticos en Costa Rica”. Por su parte, Reinaldo González Zúñiga aporta su estudio sobre la “Dinámica de gastos en el ciclo electoral: el caso de Costa Rica para el período 2010-2018”.

La sección **Contribuciones externas** aborda varios temas como la reforma electoral, la paridad, agentes electorales, integridad electoral y organismos electorales. Inicia con un artículo de Abril Gordienko López intitulado “Una reforma electoral para Costa Rica y su potencial de promover el desarrollo equitativo en todo el territorio nacional”. Tatiana Benavides Santos escribe sobre “El efecto de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en la representación política en Costa Rica: el caso de las elecciones legislativas de 2018”. Nancy María Quesada Vargas es la autora de “Auxiliares electorales: un reto para la ciudadanía”. Sergio Trejos Robert y Ricky González Farguharson son coautores del texto “El bien jurídico de la integridad del sistema electoral”. Además, Angel Gustavo López Montiel y Nayelly Stephany Castañeda Rayas, también en coautoría, aportan su análisis sobre “Las facultades del Instituto Nacional Electoral en México, ¿capacidades sin límite?”.

En este número se incluye una **Sección especial** dedicada a estudios de carácter histórico. Carolina Mora Chinchilla investiga “Las elecciones olvidadas: 1948 a 1949”. Tomás Federico Arias Castro diserta sobre “Los derroteros político-electorales del intelectual costarricense Rogelio Fernández Güell (1883-1918)”. Por su parte, Constantino Urcuyo Fournier es autor del texto “Medio siglo fructífero. Los cincuenta años de la Escuela de Ciencias Políticas”.

En la sección **Recensión jurisprudencial**, el Letrado José Joaquín Guzmán Herrera se refiere a la jurisprudencia del TSE relacionada con la “Imposibilidad de divulgar encuestas y sondeos de opinión por redes sociales y otras plataformas”.

En la sección **Hitos electorales** se incluyen lo dispuesto por el TSE en la consulta legislativa del texto actualizado Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, expediente n.º 20.580, así como en la resolución sobre la solicitud de autorización para la recolección de firmas para someter a referéndum –por iniciativa ciudadana– el proyecto de ley denominado “Ley de Garantías Sociales Bicentenarias”.

La sección **Reseñas bibliográficas** incluye referencias al libro de Eugenia María Zamora Chavarría, “Mujeres y derechos políticos electorales: Costa Rica 1988-2018” y al de Andrei Cambroner Torres “La Justicia Penal Electoral en Costa Rica”, ambos publicados por la Editorial IFED del Tribunal Supremo de Elecciones.

También se reseñan cuatro publicaciones de la Serie Para Entender, editadas por el IFED durante 2018, a saber: “Para Entender la beligerancia política”, de Hugo Picado León y Andrei Cambroner, “Para Entender cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica” de Luis Diego Brenes Villalobos y Diego González Fernández, “Para Entender el Tribunal Supremo de Elecciones y la justicia electoral” de Luis Antonio Sobrado González y “Para Entender cómo se inscriben las candidaturas a los cargos de elección popular en Costa Rica” de Nelson David Rodríguez Mata y José Danilo Abarca Padilla.

Finalmente, 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.

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, y asume la filosofía de acceso abierto (Open Access), por lo que sus contenidos están disponibles en internet bajo formato accesible y gratuito.

San José, 13 de enero de 2019



AUTORES
INVITADOS

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ: UNA PROPUESTA PARA SUPERAR EL DILEMA DE COORDINACIÓN ENTRE LAS PRIMARIAS Y LA PARIDAD

Flavia Freidenberg*
Harry Brown Arauz**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de julio de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 17 de octubre de 2018.



Resumen: Analiza la situación de las mujeres en cuanto a la representación política, los obstáculos para acceder a los cargos de elección popular que van desde su rol familiar hasta los obstáculos partidarios para acceder a candidaturas. Por último, expone las reformas que deben realizarse para que la representación de las mujeres sea equitativa y real.

Palabras clave: Representación política / Puestos de elección popular / Equidad de género / Mujeres / Organización interna del partido político / Panamá.

Abstract: It analyzes the situation of women regarding political representation, the obstacles to have access to popular election posts, which range from their role within the family to the obstacles they face in the parties to have access to candidacies. Lastly, it presents the reforms that have to be made in order for women representation to be real and equal.

Key Words: Political representation / Popular election posts / Gender equality / Women / Internal organization of political party / Panama.

* Argentina, politóloga y periodista, correo flavia@unam.mx. Investigadora. Titular "B" a Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y Profesora de "Política Comparada" del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Doctora por la Universidad de Salamanca (2001) y máster en Estudios Latinoamericanos (1999) por la misma casa de estudios.

** Panameño, politólogo, correo hbrown@cieps.org.pa. Politólogo especialista en partidos políticos, elecciones y análisis político prospectivo del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). Doctor en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

1. INTRODUCCIÓN¹

Panamá es uno de los países con menor representación de las mujeres en las instituciones políticas de América Latina. En 2009, ocupaba el último lugar entre las democracias centroamericanas y República Dominicana, salvo Guatemala que estaba aún peor en términos de representación política. Si bien el número de mujeres en cargos legislativos a nivel nacional se ha incrementado, las condiciones de representación descriptiva de las mujeres panameñas no alcanzaba el 20 por ciento para 2017 (CEPAL, 2018), lo que implicaba ni siquiera contar con la “masa crítica” (Dahlerup, 1993) necesaria para impulsar leyes y reformas². La situación es dramática: pocas mujeres candidatas, pocas mujeres electas, y ausencia de una coalición articulada de actores amigable al género que impulse reformas orientadas a cambiar esta dinámica de exclusión.

Aun cuando el país es uno de los pioneros en la región por contar con una presidenta mujer a finales de la década de 1990 (Mireya Moscoso), la baja representación de las mujeres en las instituciones políticas es un déficit de la democracia panameña y evidencia la presencia de fuertes obstáculos sociales, políticos y económicos que enfrentan las mujeres cuando quieren hacer política (Došek et al., 2017). Esto manifiesta una grave falla en el funcionamiento del sistema político. En los países donde las mujeres están subrepresentadas en las instituciones, como es el caso de Panamá, existen diferencias significativas entre hombres y mujeres respecto al acceso y al ejercicio igualitario del poder.

La escasa representación de las mujeres debilita la legitimidad de las instituciones democráticas; violenta los derechos humanos de la mitad de la población porque la ausencia de mujeres en los ámbitos de toma de decisiones supone la vulneración de los derechos políticos a ser representante y a ser representada; dificulta la deliberación en torno a los intereses de las mujeres en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas; expresa la existencia de una sociedad desigual; genera poco espacio para la pluralidad y la equidad en la ciudadanía y disminuye las oportunidades de contar con una democracia incluyente.

Una percepción bastante arraigada en las élites políticas y en quienes ejercen el periodismo en Panamá es que las mujeres “no participan porque no quieren”, que “no están interesadas en hacer política” y que, además, “no están capacitadas” (Comunicación personal, noviembre de 2015). A diferencia de esta idea común, los datos evidencian que más del 50 por ciento de la militancia de los partidos, al menos registrada de manera formal ante el Tribunal Electoral, son mujeres; que el trabajo comunitario local es predominantemente femenino y que incluso muchas de las suplencias de los cargos de representación popular o los de designación ejecutiva (como viceministras, vicepresidenta) son (o han sido) mujeres.

El problema no estaría necesaria ni exclusivamente en la participación de las mujeres en la política, sino en los bajos niveles de representación de estas en las instituciones panameñas³. La experiencia da cuenta

¹ Este artículo recoge las entrevistas realizadas a informantes clave (periodistas, políticas, excandidatas, diputadas, académicos, dirigentes políticas del Foro de Mujeres, miembros de INAMU, magistrados del Tribunal Electoral) y la revisión de investigaciones realizadas de manera previa sobre la participación y la representación política de la mujer en Panamá.

² Una “masa crítica” es entendida como una minoría (relevante) que es capaz de crear recursos institucionalizados que mejorarán el estatus de los grupos minoritarios representados (Dahlerup, 1993). Esto significa que alcanzar al menos esa masa crítica (lo que sería un 30 por ciento) supone un elemento positivo en la evaluación de la representación descriptiva.

³ No existe evidencia empírica para sostener que las mujeres no quieren participar o las razones por las cuales no lo hacen, dado que para afirmar esto último se necesitarían datos de encuestas, que no están disponibles. Por ejemplo, en la última elección general de 2014, las mujeres participaron

de que hay mujeres interesadas en participar, solo que no son elegibles por sus partidos, no suelen tener la misma experiencia previa que los hombres o ellas mismas consideran que el costo de participar es demasiado alto para los beneficios de representación que reciben por ello (Comunicación personal, noviembre de 2015).

Una de las frases más escuchadas entre los hombres y mujeres panameños pone en evidencia un obstáculo muy arraigado: “si ellas quieren una candidatura, que la ganen en las primarias” (Comunicación personal, noviembre de 2015). De este modo, las mujeres panameñas deben romper varios techos (de cristal, de cemento, de billetes) y enfrentar sesgos implícitos que las evalúan con criterios mucho más exigentes y diferentes a los hombres, lo que las pone en desventaja para conseguir el apoyo electoral que exige una competencia interna como las primarias. Esto en un escenario político donde se les exige mucho más que sólo competir (habilidades, capacitación, recursos, redes) y donde se les suele presionar para que se capaciten más y se preparen para competir, legislar; si desean gobernar desde cargos ejecutivos (Comunicación personal, noviembre de 2015).

Es más, está bastante extendida la idea de que la realización de primarias imposibilita definitivamente la aplicación de un sistema de cuotas efectivo. Este argumento es poderoso porque, más allá del valor real que las primarias tienen para las dirigencias de los partidos, el valor de la democracia interna parece estar muy arraigado en la opinión pública panameña. A este obstáculo le hemos denominado como “primarias gana a mujer”, en el sentido de que, antes que la representación igualitaria de los sexos en las candidaturas a cargos de representación popular, importa más la democracia interna de las organizaciones partidistas (o lo que los partidos creen que sea la democracia interna) (Comunicación personal, noviembre de 2015).

Otro argumento muy esgrimido para dificultar la adopción de un sistema de cuotas efectivo es la presumible superioridad democrática del voto selectivo sobre el voto “en plancha”, que es como coloquialmente se conoce en Panamá a la lista cerrada y bloqueada. De esta manera, entendiendo que un sistema de cuotas altamente efectivo implica que las listas sean cerradas, la preferencia generalizada en Panamá por este tipo de lista genera otro obstáculo institucional al que hemos denominado como “voto selectivo gana a mujer”.

Esto da cuenta de la existencia de obstáculos institucionales, actitudinales, partidistas y sociales que enfrentan las mujeres panameñas al momento de aspirar a un cargo de elección popular. En este sentido, buscar resolver estos obstáculos en cualquier proceso de rediseño institucional debe suponer enfrentar al menos tres dilemas que cruzan la dinámica de la representación panameña: a) cómo seleccionar las candidaturas (primarias u otro mecanismo); b) cómo elegir a los representantes, en particular, respecto a la estructura del voto (voto en plancha o voto selectivo) y c) cómo mejorar los niveles de representatividad del sistema político, que implica combinar estos dos mecanismos con las leyes de cuotas y/o paridad de género.

La combinación de estos tres elementos complejiza la dinámica institucional de la representación política en el país y hace que ninguna solución sea sencilla ni unidimensional. Además, existen creencias extendidas en la ciudadanía y la clase política respecto a ciertos efectos positivos de algunos elementos institucionales (como las primarias o el voto selectivo)⁴ que no pueden despreciarse ni impulsar su transformación a costa

más que los hombres (52,3 frente a 47,7 puntos porcentuales) (Valdés, 2014).

⁴ Aun cuando en la literatura comparada se han encontrado hallazgos muy convincentes respecto a los beneficios de los mecanismos de selección

de la representación política de las mujeres. Es más, ninguna reforma debería pensarse sin tener en cuenta cómo resolver este dilema, toda vez que cualquier impulso reformista que los desconozca será inconcluso, inacabado y contará con fuertes detractores entre la élite política y la opinión pública.

La estructura de este texto tiene tres partes. Primero, muestra la situación de la representación política descriptiva de las mujeres (números reales) en Panamá. Segundo, identifica los principales obstáculos que enfrentan las mujeres políticas cuando quieren acceder a un cargo de representación popular. Tercero, presenta una serie de propuestas de reformas claves para contribuir en un debate plural y crítico a mejorar la representación de las mujeres panameñas.

2. LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA EN PANAMÁ

A pesar de haber sido uno de los primeros países en tener a una mujer como presidenta, muy pocas mujeres han sido electas para ocupar un escaño en la Asamblea Nacional de Panamá desde la transición a la democracia (8 por ciento en 1994, 10 en 1999, 15 en 2004, 9 en 2009 y 18,31 en 2014), lo que da cuenta de los bajos niveles de representación política femenina en el principal escenario legislativo nacional⁵.

Junto a las pocas mujeres electas, hay pocas candidatas. En 2009, el 13 por ciento de las candidaturas que compitieron por una posición en la Asamblea Nacional fueron mujeres (14 por ciento en distritos plurinominales y 9 por ciento en distritos uninominales). Según datos del Tribunal Electoral, en 2014 las mujeres candidatas que compitieron por un cargo fueron el 14,98 por ciento (662) frente al 85,02 por ciento (3757) de hombres, donde resultaron electos 709 hombres frente a 95 mujeres.

De las 71 diputaciones electas en 2009, el 9 por ciento fueron mujeres (7 por ciento en distritos plurinominales y 12 por ciento en distritos uninominales), un valor próximo al porcentaje total de mujeres candidatas y de mujeres candidatas viables⁶. En la siguiente elección en 2014, la cantidad de mujeres en la Asamblea Nacional se incrementó a 18,31 por ciento del mismo modo que las candidatas mujeres titulares también se incrementaron a 16,6 por ciento. Lo interesante es que en números absolutos las mujeres electas titulares aumentaron (de 5 a 13), pero el número también aumentó debido una mayor cantidad de mujeres suplentes electas⁷.

mixtos y/o centralizados para la selección de las candidaturas (Hinojosa y Vázquez, 2016) o la lista cerrada y bloqueada (voto en plancha) para elegir representantes (Jones, 2009; Htun y Jones, 2002). Ver también esta discusión en perspectiva comparada en Schwindt-Bayer (2018); Caminotti (2016); Krook y Norris (2014); Archenti y Tula (2014).

⁵ La representación descriptiva tiene que ver con cuántas personas de un grupo consiguen acceder a un cargo de representación popular. La diferencia entre representación descriptiva y sustantiva en este punto se vuelve importante (Pitkin, 1971). La primera se logra cuando los miembros de un grupo son electos. La segunda, cuando las demandas de dicho grupo se ven efectivamente realizadas en el campo de la política pública, hayan sido o no electos sus miembros.

⁶ En las circunscripciones plurinominales, se considera que un candidato o candidata es viable si su partido ganó, como mínimo, un porcentaje de votos igual a la mitad de la cuota Hare en la circunscripción. En las circunscripciones uninominales, se considera que una postulación es viable si ganó la elección o si su porcentaje de votos estuvo a menos de 10 por ciento del candidato o candidata que ganó.

⁷ Una idea bastante compartida entre los políticos y periodistas panameños, en línea con lo que también piensan en otros países como Honduras (Freidenberg, 2018), es que la paridad se puede cubrir combinando diputados titulares y suplentes. Es más, muchos insistieron con que esta podría ser una solución para mejorar los niveles de representación de las mujeres en las instituciones panameñas (Comunicación personal, noviembre de 2015). El riesgo de exigir la paridad entre titulares y suplentes es que, en la práctica, los puestos titulares serían para los hombres; mientras los puestos suplentes serían para las mujeres y eso funcionaría como una nueva barrera para las carreras de las mujeres.

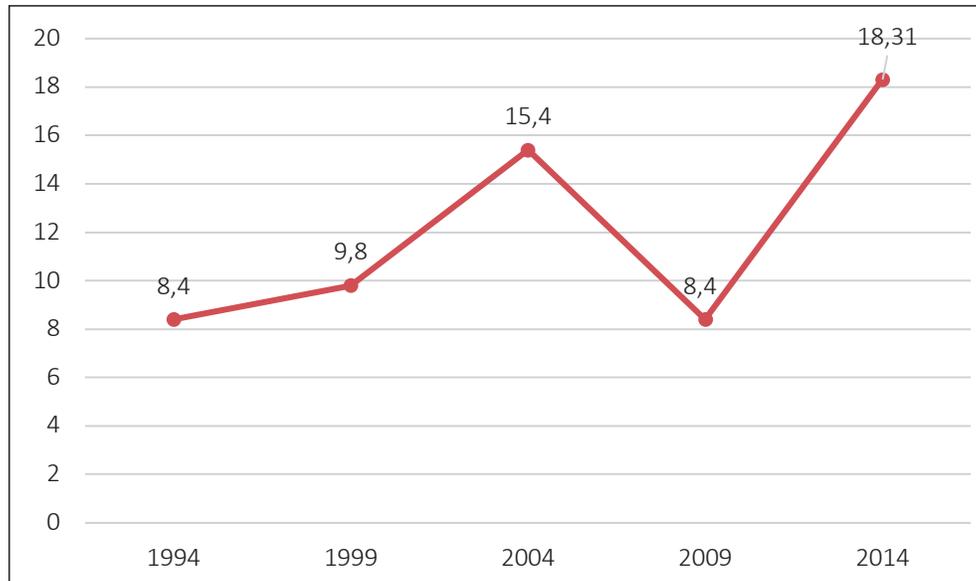


Figura 1: Presencia de las mujeres en la Asamblea Nacional (en porcentajes).

3. DIAGNÓSTICO: LOS OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN LAS MUJERES EN PANAMÁ

Las mujeres enfrentan grandes dificultades al momento de querer acceder a un cargo de representación política en Panamá y de intentar ejercerlo. Tres son los procesos que debe sortear una mujer para dedicarse a la política: elegirse a sí misma (y superar los techos de cemento); ser seleccionada por el partido (y superar los techos de cristal existentes dentro de la organización partidista) y ser elegida por el electorado (y superar los estereotipos y sesgos de género) (Freidenberg, 2017; Došek et al., 2017). En Panamá, esos “techos”⁸ están enquistados en las percepciones de los políticos, de los periodistas, de la ciudadanía así como también en las propias mujeres, respecto a sus oportunidades para participar y ser representantes (Comunicación personal, noviembre de 2015).

Dado que el proceso de representación es complejo y supone diversas etapas, no hay un único factor que explique los problemas de la ciudadanía para acceder a la representación en Panamá. Esos obstáculos se pueden reunir en cuatro grupos: a) los político-institucionales; b) los partidistas; c) los culturales, actitudinales e ideológicos y, finalmente, d) los organizativos de los movimientos de mujeres.

Los factores institucionales. Una de las principales explicaciones de los bajos niveles de representación de mujeres en las instituciones panameñas está en la inexistencia de un sistema de cuotas de género fuerte (porcentaje de exigencia o paridad de género) y de instrumentos sancionadores respecto a la violación o incumplimiento de las medidas institucionales que se adoptan. A diferencia de la mayoría de los países

⁸ La metáfora de los “techos” es utilizada para ilustrar los diferentes obstáculos que enfrentan las mujeres en el acceso, la permanencia y el ejercicio del poder político. Las mujeres rompen estos “techos” cuando superan las limitaciones impuestas basadas en creencias y prejuicios sobre sus capacidades o posibilidades de contribución en la política y deciden postularse dentro de sus partidos o utilizando otras vías en caso de que existan como la libre postulación o candidaturas independientes (Freidenberg, 2017).

de la región que tienen sistemas electorales con instrumentos que buscan promover de manera efectiva la representación de las mujeres (Freidenberg y Lajas, 2017), Panamá ha tenido herramientas débiles e incluso ha carecido de incentivos que favorezcan la representación política de los grupos subrepresentados.

En la literatura comparada, los elementos que integran los mecanismos de acción afirmativa (cuota) o el principio político de paridad de género y que se identifican como “condiciones necesarias” para elevar el nivel de efectividad del diseño electoral de género (reglas electorales y sistema electoral) son: a) un alto porcentaje de exigencia de la cuota; b) mandatos de posición claros respecto al sitio de la lista donde deben ubicarse los diferentes géneros (lo que suele conocerse como mandato de posición cremallera) y c) la existencia de fuertes sanciones a quienes no cumplan con la norma, por la incorporación de penalidades efectivas (Caminotti y Freidenberg, 2016; Schwindt-Bayer, 2009; Reynoso y D’Angelo, 2006).

La “fiebre de las cuotas”, como se le suele denominar al ritmo que adquirió la implementación de esta medida en la región (Llanos y Sample, 2008, p. 27), no ha sido unidireccional ni ha estado exenta de obstáculos en América Latina (Anexo 1). El recorrido en algunos países ha sido ascendente e incrementalista (Freidenberg y Lajas, 2017); mientras en otros ha tenido retrocesos y contradicciones. Los retrocesos se han dado fundamentalmente por las resistencias de ciertos dirigentes políticos que, aun cuando la norma exigía reglas débiles respecto a cómo armar las candidaturas, han utilizado válvulas de escape y toda una serie de artilugios para no cumplir con lo que establecía la ley (Caminotti, 2016; Freidenberg y Lajas, 2017).

El caso panameño es un ejemplo de un recorrido tortuoso para la aprobación de arreglos institucionales favorables a la representación femenina. Los dos esfuerzos aprobados han sido autolimitados, débiles y sin exigencias fuertes por su incumplimiento. En 1997 se aprobó la exigencia del 30 por ciento de candidaturas de mujeres para las elecciones internas, sin sanciones fuertes y con válvulas de escape para no cumplir ese porcentaje. Tal diseño contenía una laguna jurídica que permitió que los partidos evitaran cumplir plenamente con el espíritu de la ley: “En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos” (Ley 22 de 1997)⁹.

De este modo, la ley panameña establecía que si no se cumplía el porcentaje de cuota, los partidos “podrán añadir candidatos de otro sexo”¹⁰. Cuando las cuotas de género incorporan alguna excepción al cumplimiento de la disposición establecida, el sistema de cuota tiende a debilitarse. Como sostienen Hinojosa y Vázquez Correa (2018), la ley establecía una cuota mínima de 30 por ciento de candidatas mujeres, pero el hecho de que concedía una excepción, si no se registraba un número suficiente de candidatas para ser propietarias o titulares de la candidatura, generaba mayor debilidad del sistema de cuotas.

En este sentido, la Ley 22 de 1997 era débil al menos por tres razones:

⁹ Esto generaba una presión bastante fuerte sobre las mujeres militantes de la Secretaría femenina de los partidos que tenían muchas veces que acatar lo que les indicaban las cúpulas partidistas en el sentido de que “no había militantes” suficientes para que compitieran en las internas (Comunicación personal, noviembre de 2015).

¹⁰ Ley 22/1997. Disponible en la sección Normativa del Portal del Proyecto de Reformas Políticas en América Latina: <http://reformaspoliticas.org>

- El porcentaje exigido del 30 por ciento era bajo.
- Tenía válvulas de escape (“si no encuentran mujeres, pueden completarlo con otros aspirantes de otro género”).
- No tenía sanciones claras y establecidas para quienes no cumplieran con ese porcentaje y, algunas veces, se les permitía registrar las candidaturas sin cumplir con lo que señalaba la ley, lo que impedía que el órgano electoral pudiera sancionar claramente a quienes incumplían la norma¹¹.

En 2012, se aprobó una nueva norma en la que se fijó que la paridad de género en las candidaturas sería exigible para los partidos políticos, sólo en relación a sus procesos de selección de candidaturas. La norma no exigía a los partidos que cumplieran con la paridad en las candidaturas a las elecciones generales ni tampoco establecía sanciones fuertes para quienes no respetaran la exigencia de poner el 50 por ciento de mujeres en la selección interna de candidaturas¹². Las reformas electorales discutidas durante los años 2015-2016, y promulgadas en 2017 establecieron la paridad (sin mandato de posición) y la sanción de no ser aceptada la lista de candidaturas si el partido no cumplía con la exigencia de la paridad. Sin embargo, igual que la norma de 1997, dejó una válvula de escape al enunciar que “en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”.

Esta cláusula permite un mecanismo de salida a los partidos, que pueden no cumplir con la exigencia de la paridad y no pasarles nada. En este punto, la participación e intervención del organismo electoral como el Tribunal Electoral y su política por el respeto a la exigencia normativa de la paridad de género en las candidaturas resulta crucial. Si el órgano electoral es complaciente, los partidos harán “oídos sordos” a las exigencias de la norma. Por el contrario, si el organismo electoral aplica la exigencia normativa de manera efectiva (como lo ha hecho Costa Rica o México), la situación de los partidos en este sentido es otra. Por tanto, no se trata de tener sólo una buena ley, sino actores políticos como los organismos electorales, los institutos de mujeres, la academia, o los movimientos de mujeres, proactivos en materia de género.

Los factores partidistas. Los partidos políticos funcionan como “cajas negras” que dificultan las carreras políticas de las mujeres (Baldez 2007; Hinojosa y Vázquez Correa, 2018). En los partidos panameños esto es más que evidente (Comunicación personal, noviembre de 2015). Las mujeres dependen del apoyo de los líderes y grupos dominantes de sus partidos para conseguir una candidatura. Los partidos funcionan como “porteros” (gatekeepers) de la política (Roza et al., 2010, p. 9), ya que son los que determinarán quiénes acceden a las listas y quiénes deciden los perfiles que representarán al partido ante la ciudadanía.

Diversos trabajos dan cuenta de la existencia de núcleos o monopolios de poder masculino como una de las barreras claves dentro de los partidos (Hinojosa, 2012; Jones, 2009; Caul, 1999). En los partidos

¹¹ Cuando existe un mecanismo sancionatorio fuerte (como en Argentina, Bolivia, Costa Rica o México), esto supone que el incumplimiento de la norma dificulta la inscripción de las candidaturas. Esto implica que los organismos electorales no pueden hacer oficial la lista de candidaturas si no aplican en su totalidad el porcentaje establecido por la ley de cuotas (o la paridad de género) (Bareiro et al., 2004, p. 49; Llanos y Sample, 2008, p. 31).

¹² Las reformas del año 2012 fueron aprobadas mediante la Ley 54, publicada en la Gaceta 27122-A, del 17 de septiembre de 2012. Resulta importante ver: “Artículo 239. En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que efectivamente, como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas sean para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones”.

panameños estos núcleos de poder son muy compactos (Comunicación personal, noviembre de 2015)¹³ y se encuentran de manera clara, lo que ha generado reacciones y estrategias de supervivencia de las propias mujeres políticas con el fin de superar esos obstáculos. De ahí la tendencia bastante evidente de las mujeres a desarrollar estilos de liderazgo más parecidos a los de los hombres¹⁴.

Los partidos panameños limitan las posibilidades de una mujer de participar en política en dos ámbitos: a) en el modo en que se da el proceso de selección de candidaturas para los cargos de representación popular (en las primarias), y b) por las dificultades para conseguir recursos (dinero, capital político, capacidad de movilización) para hacer campaña electoral. Los líderes o grupos minoritarios se comportan (normalmente) de modo discrecional en la distribución de las candidaturas entre sus militantes y suelen elegir las candidaturas en función de su resultado electoral más que priorizando la igualdad de género, el mérito de los candidatos o la idea de que deben dar oportunidades más igualitarias. Esta situación predomina en la vida política panameña, donde los partidos dominan el proceso de toma de decisiones e históricamente han sido los que resuelven (no) apoyar a una candidata mujer para un cargo de representación.

Los factores actitudinales. Las mujeres enfrentan fuertes “estereotipos de género” (Freidenberg, 2018b; D’Adamo et al., 2008) cuando quieren ser candidatas, una serie de características que se consideran propiamente femeninas y que guían a la formación de ciertas expectativas, evaluaciones y formas de ser en torno a la conducta esperada de las mujeres¹⁵. El estilo de liderazgo de las mujeres, siguiendo estos estereotipos de género y, en comparación con los hombres, responde a ciertas características más emocionales como seres “débiles, sumisas, dependientes, comprensivas, afectuosas, sensibles a las necesidades de los otros” (D’Adamo et al., 2008, p. 92) y que suelen enfrentar muchos más problemas de imagen (que los hombres) y problemas adicionales en las campañas electorales por su condición de mujeres.

Las creencias más comunes de las élites panameñas respecto a las mujeres son contrarias a pensar que las mujeres están capacitadas y tienen habilidades para hacer política en igualdad de condiciones con los hombres (Comunicación personal, noviembre de 2015). En la investigación realizada se encuentran de manera reiterada afirmaciones de hombres y mujeres que señalan que “las mujeres no están capacitadas”; que “las mujeres cuando son políticas se masculinizan, se convierten en hombres”; que “las mujeres si quieren ser dirigentes deben ganarse ese derecho en las primarias”, que las “mujeres no participan porque no les interesa la política” y que “ni las mujeres votan por las mujeres” (Comunicación personal, noviembre de 2015).

Estas percepciones de las élites políticas se ven agravadas por el modo en que los medios de comunicación de masas promueven una figura femenina sin poder, reproducen los estereotipos, asociando tareas y roles

¹³ Esos núcleos de poder son estructuras informales que cuentan con dinámicas de poder centralizadas y donde existe una “figura dominante de poder o un grupo pequeño de líderes partidistas” (Jones, 2009, pp. 47-48; Hinojosa, 2012), que controlan el proceso de toma de decisiones y que abren o cierran las oportunidades de las mujeres para hacer carrera política.

¹⁴ En diversas entrevistas realizadas, las mujeres políticas panameñas describieron acerca de sus esfuerzos por “sobrevivir” en un entorno de liderazgos “duros y rudos”, “masculinos”, que dificultan la posibilidad de hacer política sin hacer ese tipo de discurso y estilo de política (Comunicación personal, noviembre de 2015).

¹⁵ Los “estereotipos de género” se definen como un “conjunto de creencias compartidas socialmente acerca de las características que poseen varones y mujeres, que se aplican de modo rígido, simplificado y generalizado a todos los miembros de uno de esos grupos” (D’Adamo et al., 2008, p. 92). Las personas de cada género son percibidas de una determinada manera, en función de una serie de roles; pero no significa ello que las personas sean naturalmente así.

a los géneros, colocando a las mujeres en papeles que las aleja de ser prototipos que ejercen el poder. En ese sentido, el Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) indicó que en la última elección panameña había sesgos en la cobertura de los medios respecto al género de los candidatos (Informe MOE/OEA Panamá, 2014).

Los estereotipos de género también están presentes en la sociedad civil que no cuenta con un posicionamiento claro sobre la perspectiva de una sociedad igualitaria en términos de ambos sexos (Comunicación personal, noviembre de 2015). Es más, la evidencia muestra que se suelen invisibilizar las iniciativas femeninas en las instituciones públicas o en la sociedad en general, no se suele escuchar la voz de las mujeres y se las suele segregar de los espacios de poder.

Los factores organizativos de los movimientos de mujeres. Los movimientos feministas y las activistas visibilizan la cuestión de género, dan forma a la agenda pública y gubernamental y crean voluntad política para atender estas problemáticas (Piscopo, 2015; Krook y Norris, 2014). Estos grupos cabildean con los legisladores, generan conocimiento público sobre los problemas, denuncian violaciones a las normas, presentan informes, protestan y alteran el orden público, organizan reuniones y realizan actividades que ponen en contacto a los miembros del movimiento con funcionarios, mujeres de negocios y otras activistas sociales.

En Panamá, los conflictos al interior del movimiento de mujeres, la debilidad organizativa y la fragmentación de opiniones respecto a la representación política de las mujeres han debilitado la acción colectiva. Se suele saber que si estos movimientos son débiles, su papel para que los partidos o el organismo electoral cumplan las exigencias de las cuotas también lo es. Cuanto más disfuncional sea el espacio que articula los intereses de las mujeres, más difícil resultará tener una agenda común y propuestas propias consolidadas que contribuyan a hacer factibles las propuestas. La debilidad del movimiento de mujeres se manifiesta en la ausencia de una coalición de actores progénero que acompañe y exija a las autoridades electorales y a los partidos políticos acciones concretas a favor de la democracia paritaria.

4. LAS PROPUESTAS: LAS REFORMAS CLAVES PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN PANAMÁ

Las causas de la baja representación de mujeres en el ámbito legislativo en Panamá están en el diseño institucional (ausencia de sistema de cuotas y/o de paridad), el sistema electoral (que no es sensible al género), la debilidad del movimiento de mujeres, los estereotipos de género de la ciudadanía, las élites y las propias mujeres sobre las habilidades y competencias de las panameñas para hacer política. Persiste la idea de que no están capacitadas para la política, de que las mujeres no votan por mujeres, de que son conflictivas, se pelean unas con otras o se masculinizan cuando tienen poder o de que son sus peores competidores (Comunicación personal, noviembre de 2015).

Panamá puede remediar esta situación de baja representación de las mujeres en las instituciones de la mano de una amplia reforma electoral, con cambios significativos en su diseño institucional, junto a un fuerte compromiso político de las élites partidistas, de los magistrados del Tribunal Electoral, del propio movimiento de mujeres y de la sociedad en su conjunto, respecto a la necesidad de un sistema político

incluyente e igualitario, dado que es imposible el ejercicio pleno de la democracia sin mujeres (Freidenberg, 2017).

Si bien en estos momentos no parece haber una estructura de oportunidad política para impulsar ese proceso de reformas electorales que busquen fomentar la representación de las mujeres; la debilidad de la democracia panameña en términos de igualdad amerita la realización de esfuerzos de una coalición amplia de actores. Para poder contar con esa estructura de oportunidad política se requiere articular una alianza intrapartidista, interinstitucional y multisectorial que permita unificar esfuerzos conjuntos en el corto y mediano plazo y que con ello se pueda superar la situación actual.

En ese sentido, se considera que hay una serie de elementos que podrían impulsarse como parte de una propuesta de reforma electoral integral. Esa propuesta está estructurada en tres elementos vinculados para resolver el problema de coordinación entre primarias y paridad. La primera y más novedosa parte del procedimiento institucional por incorporar consistiría en seleccionar candidaturas a través de un sistema de primarias con dos boletas, una para mujeres y otra para hombres, en la que el electorado tendría la facultad de elegir candidatas y candidatos, según la magnitud de la circunscripción, de cada lista. La segunda parte consiste en que con las candidatas y los candidatos que más votos obtengan se conformaría la lista en cremallera, iniciándola con el individuo con más votos en cualquiera de las dos listas y le seguiría la persona con más votos de la otra lista, consecutivamente.

Este método de elección funcionaría incluso con el voto selectivo único en circuitos plurinominales, como estipulaba la legislación electoral de 2012, o con la triple posibilidad del voto “en plancha” o voto selectivo múltiple o el voto selectivo único en circuitos plurinominales, como establece el Código Electoral de 2017, que regirá las elecciones de 2019¹⁶. Por último, para los circuitos uninominales, se debería aprobar la paridad entre titulares y suplentes; es decir, el sexo de los miembros de la fórmula no podrá coincidir y, en su caso, respecto de mujeres titulares se buscaría que su suplente también lo fuera, para evitar fenómenos que se han dado en otros países (como México u Honduras) donde los candidatos suplentes presionan para que las mujeres titulares renuncien a sus puestos.

Esta propuesta responde a los condicionantes institucionales que se dan en el sistema político panameño. La idea extendida en la literatura comparada y en la cooperación internacional respecto a la bondad del uso de voto por listas cerradas y bloqueadas, que sería lo más óptimo para mejorar la representación política de las mujeres, dificulta presentar una visión maximalista en términos de reformas electorales para este caso de análisis. Dado que no parecen existir las condiciones políticas y sociales para promover la reforma del tipo de estructura de voto (hacia exclusivamente el voto en plancha), esta propuesta impulsa una posición intermedia. Sin embargo, siendo conscientes de que no tendría todos los efectos de una reforma maximalista como la propuesta por Jones (2010), es más factible y realista porque se adapta a la cultura política del país

¹⁶ Htun y Jones (2002) subrayan la importancia del uso combinado de listas cerradas, mandatos de ubicación en las listas, tamaños de distrito moderados o grandes (que, en promedio, generan magnitudes de partido de moderadas a grandes) y estrictas reglas de aquiescencia para resguardar la efectividad de los sistemas de cuota de género (Baldez, 2007). El sistema de cuotas produce un mayor porcentaje de mujeres electas cuando es empleado en combinación con listas cerradas y mandatos donde ubicar a las mujeres en las listas, comparado con su empleo en combinación con listas abiertas, en las cuales los mandatos de ubicación no son efectivos (Jones, 2010, p. 287).

y porque facilita conseguir votos favorables en el órgano legislativo de los diputados y diputadas elegidos en las circunscripciones uninominales.



Figura 2. Propuestas de reformas electorales para una democracia paritaria.

La propuesta concreta de reformas está integrada por una serie de medidas claves orientadas a fortalecer el diseño del sistema electoral de género:

En primer lugar, se trata de *aprobar una Ley de Paridad Nacional* (o incluir los artículos en el sistema normativo vigente), que contenga los siguientes elementos: a) paridad en el registro de las candidaturas (50% de las candidaturas), con paridad vertical con mandato de posición con alternancia (cremallera) para distritos plurinominales, donde ninguna posición consecutiva de la lista del partido pueda ser ocupada por miembros del mismo sexo¹⁷. También sanciones fuertes por incumplimiento de la norma, que significa que no puede registrar candidaturas aquel partido que no cumpla con las exigencias de la norma así como también ausencia de válvulas de escape que permitan incumplir la norma, del tipo “si no encuentran mujeres, pueden poner otros miembros”.

En segundo lugar, *mantener el sistema de selección de candidaturas (las primarias), pero cambiando el modo de elegir a los candidatos (el electorado)*. El uso de primarias para seleccionar candidaturas a cargos públicos puede complicar potencialmente la implementación de un sistema nacional de cuotas, pero al mismo tiempo la utilización de primarias y de cuotas es bastante compatible siempre y cuando se incluyan mecanismos legales apropiados en la legislación electoral y partidaria (Baldez, 2007). En ese sentido, habría que mantener el sistema de primarias, pero incluyendo la elección con dos boletas, una por cada género. Los candidatos más votados de cada género, en orden según el número de votos, pasan a integrar la lista,

¹⁷ Los distritos plurinominales con un número par de miembros consistirían de un igual número de miembros de cada sexo, mientras que, aquellos con un número impar deberían tener, a lo sumo, un diferencial de un candidato en términos de la composición de género (i.e., el candidato “impar” podría ser mujer o varón).

que debe ser ordenada de manera alterna por cada uno de los sexos hasta cumplir con la cantidad de candidaturas exigida por cada distrito plurinominal.

En tercer lugar, *mantener la manera de elegir la representación política*. Aun cuando la literatura ha hecho énfasis respecto a que el mejor modo de elegir a los representantes para mejorar la elección de las mujeres es la elección por lista cerrada y bloqueada (Baldez, 2007; Jones, 2009, 2010), se propone mantener la elección con el voto selectivo y con voto por plancha, siguiendo la voluntad del elector¹⁸.

Otras *medidas complementarias* destinadas a fortalecer el liderazgo y la elección de mujeres como representantes serían *incrementar el nivel de financiamiento público* que se destina a los partidos para el fortalecimiento de liderazgo de mujeres y formación en materia de género (del 20% al 30%) y otorgar financiamiento público en publicidad específico para las candidatas, para que puedan acceder a la pauta de los medios de comunicación de manera directa (como el modelo brasileño). También, *mejorar los sistemas de fiscalización*, de manera efectiva, del destino de los recursos consignados a la financiación del liderazgo de mujeres, apoyados, por ejemplo, a través de una plataforma de fiscalización *on line* en tiempo real (ver el modelo mexicano). Asimismo, los partidos políticos *deberían ajustar sus estatutos internos* en clave de igualdad y de una democracia incluyente, incorporando la paridad para la elección de las autoridades internas, es decir, el 50% de las candidaturas de dos sexos diferentes para las dirigencias, con penalizaciones fuertes para quienes no lo apliquen, supervisadas por el Tribunal Electoral.

También se debería incluir el monitoreo de la cobertura de los medios de comunicación con perspectiva de género, realizada por el Tribunal Electoral en alianza con universidades o centros de investigación, y a través de un *Observatorio de Participación Política de las Mujeres Panameñas* que pudiera generar estadísticas e información básica para detectar los obstáculos que generan los medios a través de los estereotipos de género que reproducen. Así como también que ayuden a identificar lagunas y los vacíos de la legislación y del comportamiento de los partidos y grupos sociales respecto al impacto de las reglas electorales en el sistema político.

Todas estas reformas legales requieren de un cambio de mentalidad de las élites políticas partidistas, dando cuenta de un mayor compromiso con las mejoras en la representación, como una cuestión de derechos humanos y de supervivencia democrática. También, exigen una mayor organización de las *mujeres, a partir de una alianza transversal y multipartidista incluyente, que monitoree la aplicación de las normas* y que exija a los partidos políticos y las autoridades electorales el cumplimiento de las reglas.

¹⁸ Por ejemplo, en ausencia de un sistema de cuotas fuertes, el efecto de utilizar listas cerradas o abiertas dependerá de la voluntad de las élites partidarias -que deciden en gran medida la composición de las listas del partido- son más o menos favorables a la elección de mujeres candidatas que el electorado (Matland, 2005).

Supuestos obstáculos	Reformas claves	Reformas complementarias
<ul style="list-style-type: none"> • Primarias • Voto selectivo • Mujeres no están unidas • Cultura política discriminatoria • Mujeres no están capacitadas (techos de cemento) • Mujeres se convierten en hombres • Ni mujeres votan por mujeres • Mujeres deben ganarse en las urnas el derecho a ser dirigentes • Partidos no ponen mujeres • Mujeres no quieren ser suplentes de mujeres • Medios no cubren mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> • Exigencia de Paridad (50%) (vertical) distritos plurinominales • Mandato de posición (cremallera) • Sanciones fuertes (TE) • Sin válvulas de escape • Primarias (2 listas, hasta dos votos por elector, uno por sexo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Complementaridad de las candidaturas (ambos sexos en cada fórmula) a todos los cargos • Financiamiento público (del 20% al 30%) para liderazgo de mujeres • Fiscalización activa de los recursos • Monitoreo activo del Tribunal Electoral de la aplicación de las normas y de la cobertura de los medios de comunicación a las candidaturas por sexo • Cuota/paridad en los estatutos de manera obligatoria para dirigencias • Financiamiento para la publicidad

Figura 3: Reformas legales necesarias.

5. A MODO DE CIERRE

Panamá es uno de los países de América Latina con menor presencia de mujeres en las instituciones de representación política. Esto plantea retos impostergables para la democracia y su agenda de promoción y respeto de los derechos humanos en el país. Normativamente es bien sabido lo que se tiene que hacer. Los retos más importantes, pues, estarían relacionados con la articulación de los actores políticos interesados en la promoción de la entrada de más mujeres a las instituciones de representación y la generación de un clima de opinión que favorezca este empeño, con la intención de construir una democracia paritaria.

En ese sentido, resulta necesario fortalecer y legitimar los liderazgos de mujeres con agendas de género feministas en múltiples espacios, lo que significa (simplemente) una agenda centrada en la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. También, fortalecer al movimiento de mujeres, incluyendo al Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, como canales de diálogo plural y multisectoral. Esos espacios deberían servir para generar alianzas que permitan la construcción de una agenda común entre mujeres (y hombres) que ejercen cargos de representación popular y que buscan incidir en las políticas públicas desde otros ámbitos con la intención de construir una sociedad y un sistema político más igualitario.

La democracia panameña exige dar un nuevo paso. Hay que generar compromisos con la sociedad civil (profesionales, periodistas, funcionarios, administradores, empresarios) hombres y mujeres que defiendan la idea de una democracia paritaria, basada en la igualdad sustantiva, aunque no se presenten como candidatos.

La base está en acompañar los cambios institucionales con una cultura política basada en la igualdad. Por ello resulta importante también desarrollar estrategias de formación (pedagogía en seminarios, debates, mesas redondas, entre otras) de las propuestas de reformas electorales para que su contenido sea conocido y comprendido por la sociedad panameña.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archenti, N. (Ene.-Jun., 2014). El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 304-332.
- Archenti, N. y Tula, M. (2008). *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Baldez, L. (2007). Primaries vs. quotas: gender and candidate nominations in Mexico 2003. *Latin American Politics and Society*, 49(3), 69-96.
- Bareiro, L., López, O., Soto, C. y Soto, L. (2004). Sistemas electorales y representación femenina en América Latina. CEPAL, *Unidad Mujer y Desarrollo*, Serie 54, 7-94.
- Berkley R. y D'Angelo, N. (2006). Las leyes de cuotas y su impacto en la elección de mujeres en México. *Política y gobierno*, XIII, 279-313.
- Brown, H. (2010). La política de la reforma electoral en Panamá. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Las reformas electorales en Panamá*, pp. 13-72. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Caminotti, M. (2016). Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado. En Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. (Editores). *Reformas Políticas a las Organizaciones de Partidos en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-141.
- Caul, M. (1999). Women's representation in parliament. The role of political parties. *Party Politics*, 5(1), 79-98.
- D'Adamo, O., García, V., Ferrari, G. y Slavinsky, G. (2008). Mujeres candidatas: percepción pública del liderazgo femenino. *Revista de Psicología Social*, 23(1), 91-104.
- Dahlerup, D. (1993). De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica en la política escandinava. *Debate Feminista*, 8(4), 165-206.

- Dahlerup, D. y Freidenvall, L. (2005). Quotas as a “Fast Track” to Equal Representation for Women. *International Feminist Journal of Politics*, 7(1), 26-48.
- Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti, M. y Muñoz-Pogossian, B. (Editores) (2017). *Women, Politics and Democracy in Latin America*. New York: Palgrave MacMillan.
- Freidenberg, F. (2018a). La representación política de las mujeres en Honduras: resistencias partidistas y propuestas de reformas inclusivas en perspectiva comparada. Documento de Trabajo. Atlanta: Centro Carter.
- Freidenberg, F. (2018b). Ellas también saben: estereotipos de género, resistencias para la inclusión y estrategias para feminizar la política. *Pluralidad y Consenso. Revista del Senado de la República*, 8(35), 122-137.
- Freidenberg, F. (2017). ¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina. En Karla Valverde, H., Gutiérrez, V., Flores, A. y Gonzákez, C. (Coords.). *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*. México: UNAM/IEDF/IBERO/ La Biblioteca.
- Freidenberg, F. y Lajas, S. (2017). ¡Leyes vs. Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (Editores) (2018). *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gilas, K. (2014). *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*. México: TEPJF.
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hinojosa, M. y Vázquez, L. (2018). Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina. En Freidenberg, F., Caminotti, M., Došek, T. y Muñoz-Pogossian, B. (Editores). *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Htun, M. y Jones, M. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America. En Crake, N. y Molineux, M. (Editores). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, pp. 32-56. Basingstoke: Palgrave.
- Jones, M. (2010). La representación de las Mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reformas. En Brown, H. (Editor). *Las reformas electorales en Panamá: Claves*

del Desarrollo Humano para la toma de decisiones. Panamá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 275-375.

Jones, M. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies*, 42(1), 56-81.

Krook, M y Norris, P. (2014). Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*, 62, 2-20.

Llanos, B. y Sample, K. (2008). 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina. Estocolmo: IDEA.

Lovedunski, J. y Norris, P. (1993). Gender and Party Politics in Britain. En Lovedunski, J., Norris, P. (Editores). *Gender and Party Politics*. London: Sage, pp. 309-330.

Matland, R. (2005). The Norwegian Experience with Quotas. En Ballington, J., Binda, F. (Editores). *The Implementation of Quotas: European Experiences*. Stockholm, Sweden: IDEA Publishing.

Piscopo, J. (2015). States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America. *Latin American Politics & Society* vol. 57(3), 27-49.

Pitkin, A. (1971). *The Concept of Representation*. California: University of California Press.

Rodríguez, A. y Madera, N. (2014). Estructuras de oportunidades, estrategias y agendas: las articulaciones en red de los movimientos de mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo.

Roza, V., Llanos, B., Garzón, G. (2010). *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Nueva York y Estocolmo: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.

Schwindt-Bayer, L. (Editor) (2018). *Gender and Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Schwindt-Bayer, Leslie A. "Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws On the Election of Women". *Legislative Studies Quarterly*, 2009, 34(1), 5-28.

Valdés, O. (2014). *Elecciones Generales 2014*. Panamá: Tribunal Electoral.

Anexo 1

Reglas legales en vigencia en América Latina, 2018 (Julio)

País	Año aprobación diseño electoral vigente	% cuota	Posición	Sanción	Rige para candidaturas a...
Argentina	2017	50%	Sí	Sí	Cámara de Diputados y Senado
Paraguay	1996	20%	No	Sí	Cuerpos colegiados
R. Dominicana	2000	33%	Sí	Sí	Cámara de Diputados y cargos municipales, exceptuando el de síndico
Perú	2000 y 2003	30%	No	Sí	Cargos de representación popular e internas de partidos
México	2014	50%	Sí	Sí	Congreso de la Unión, congresos locales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Brasil	2009	30%	No	No	Cámara de Diputados, legislaturas estatales y municipales
Costa Rica	2009	Paridad	Sí	Sí	Cargos de elección popular
Ecuador	2009	Paridad	Sí	Sí	Asamblea Nacional, Parlamentos Andino y Latinoamericano, Consejos regionales, distritales y municipales, Juntas parroquiales
Uruguay*	2009	30%	Sí	Sí	Parlamento nacional, Juntas Departamentales y locales
Bolivia	2010	Paridad	Si	Sí	Cargos de representación y elecciones internas de organizaciones políticas
Colombia	2011	30%	No	Sí	Corporaciones de elección popular
Honduras	2016	Paridad	Sí	Sí (multa)	Cargos de elección popular y de dirección de los partidos
Nicaragua	2012	Paridad	Sí	No	Asamblea Nacional, Parlamento Centroamericano y municipios
El Salvador	2013	30%	No	Sí (multa)	Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano, municipios
Venezuela	1997/ 2015	Paridad**			Asamblea Legislativa
Guatemala		No tiene			
Panamá		No tiene			

Nota: Elaboración a partir de Caminotti (2106), con actualizaciones.

*Esta ley se aprobó para las elecciones nacionales de 2014 y departamentales de 2015, respectivamente.

** No está reglamentado.



APOORTES
DESDE EL TSE

LA AUTONOMÍA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL DESAFIADA POR LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: CONCRECIÓN EN COSTA RICA DE UNA PROBLEMÁTICA LATINOAMERICANA DEL SIGLO XXI*

Luis Antonio Sobrado González**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 1 de octubre de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 7 de noviembre de 2018.

Resumen: A partir de la exposición de la institucionalidad electoral latinoamericana en donde se distinguen dos fórmulas: la unificada, que concentra en un solo organismo autónomo la administración y la jurisdicción electoral; y la diversificada, que supone una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada, se analiza la institucionalidad electoral en Costa Rica, su autonomía y el deslinde de competencias entre lo constitucional y lo electoral, en este caso en particular.

Palabras clave: Jurisdicción electoral / Administración electoral / Organización electoral / Justicia electoral / Control jurisdiccional / Conflicto de competencias / Interpretación constitucional / Costa Rica.

Abstract: It analyzes the electoral institution in Costa Rica, its autonomy and the boundary of powers between constitutional and electoral matters in this particular case by means of presenting Latin American, electoral institutions in which two formulas can be distinguished: the unified formula which concentrates in one autonomous body the electoral administration and jurisdiction; and the diversified formula which entails an electoral administration body organically separated from a specialized electoral jurisdiction.

Key Words: Electoral jurisdiction / Electoral administration / Electoral organization / Electoral Justice / Jurisdictional control / Conflict of powers / Constitutional interpretation / Costa Rica.

* Este artículo tiene como base la conferencia que, con el mismo título, impartió su autor el 18 de octubre de 2018, en el Primer Congreso Internacional de Justicia Electoral y Valores Democráticos, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana.

** Costarricense, abogado, correo lsobrado@tse.go.cr. Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del TSE a partir de 1999. Ocupa la presidencia del organismo electoral costarricense desde el año 2007 y es el director de su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad a su ingreso al TSE, había desempeñado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y en el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de tres décadas de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007), *Elecciones y democracia* (San José: IFED/KAS, 2014), *Para entender el Tribunal Supremo de Elecciones y la justicia electoral* (San José: IFED/KAS, 2018) y de numerosos artículos en revistas especializadas.

1. INTRODUCCIÓN

Newton postulaba, en su tercera ley del movimiento, que cuando un cuerpo ejerce una fuerza sobre otro, este ejerce sobre el primero una fuerza igual y de sentido opuesto.

Me sirvo de esta regla de la física a modo de metáfora de lo sucedido a los organismos electorales latinoamericanos en su historia reciente.

A partir de la década de los setenta, con la *tercera ola democrática*, la mayoría de esos organismos enfrentaron la necesidad de consolidar una institucionalidad con capacidad para organizar y juzgar procesos electorales confiables y legítimos (Picado y Aguilar, 2012, p. 117).

Se trata de una evolución cuyos positivos resultados son plenamente reconocibles a finales del siglo XX; época en que esa institucionalidad inicia una etapa de expansión de sus competencias y diversificación de su agenda. La jurisprudencia, las decisiones administrativas de los organismos electorales y las reformas legales que impulsan denotan un interés regional convergente en temas como la democracia interna de los partidos, el control de su financiamiento, la equidad de las elecciones y la desigualdad de género en la competencia política. Interés que se traduce, en la primera década de este siglo, en crecientes atribuciones de la institucionalidad electoral para incursionar en esos ámbitos, como también en la formación política y ciudadana, otrora espacio reservado a las agrupaciones políticas.

Era de esperar que esa acción provocara una reacción. Como bien lo apunta el maestro Nohlen:

...la enorme ampliación de las competencias de los órganos de administración y jurisdicción electoral... hace sugestivo tratar de influir en sus decisiones, contraponiéndose así al propio fortalecimiento de la justicia electoral en el sentido de su mayor independencia y autonomía. Cuando ella no solo es responsable de organizar y controlar el proceso electoral conforme a parámetros del Estado de derecho sino incide también en los partidos políticos, en su vida interna, en su financiación y en las campañas electorales, entonces toma decisiones en un campo políticamente muy sensible ... No cabe duda que el mayor desafío de la justicia electoral en América Latina consiste en el mantenimiento de su independencia frente al poder político que en algunos países de América Latina ya no existe. Se puede decir que haber conseguido esta independencia en casi todos los países de la región durante los años noventa, ha sido la precondition necesaria para el desempeño regional positivo de las instituciones de la justicia electoral. Sin embargo, este logro no fue acompañado de la convicción realmente generalizada de que los actores políticos estén subordinados a las reglas. Sigue vigente la idea de que las reglas son disponibles y adaptables a los intereses de los actores políticos. (2017, p. 15).

En este orden de ideas no sorprende que, aún en los primeros años del siglo XXI, los organismos electorales seguían percibiendo a esos actores políticos como la principal amenaza a su autonomía, que podía concretarse de muy diversas formas: cuotas partidarias en el nombramiento de magistrados electorales, estrangulamiento presupuestario, modificaciones legales acomodaticias, etc.

Esta percepción tiende a variar en la presente década. No es casual que en el congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina (CEISAL) de 2016, celebrado en Salamanca, las

cuatro autoridades electorales latinoamericanas que coincidimos en una mesa de trabajo unánimemente reenfocábamos la cuestión, dirigiendo la mirada hacia la jurisdicción constitucional de nuestros países. Y es que no son escasos los ejemplos regionales que evidencian el deseo de muchos jueces constitucionales de influir en el ámbito electoral; predisposición que ha supuesto, a juicio de sus pares electorales, ir más allá de las delimitaciones competenciales constitucionalmente previstas, en demérito de la actuación autónoma de los organismos electorales.

¿Qué hay detrás de ello? Aunque un cúmulo de factores podría estar involucrado y no obstante la diversidad de circunstancias que rodean cada caso particular, me aventuro a decir que ahora son menos probables los manotazos directos de los poderes Ejecutivo y Legislativo contra las autoridades electorales. No solo causan indignación popular, sino que hoy la justicia constitucional actúa como un resguardo y remedio efectivo. No obstante, conjurado en cierta medida ese riesgo, aparece uno distinto: el paradójico desencuentro entre las jurisdicciones constitucional y electoral.

Puestos a hipotetizar, ese desencuentro obedecería a circunstancias más ligadas al afán de poder y protagonismo de los seres humanos y sus instituciones. Sin embargo, también estaría en juego un emergente activismo judicial, alentado por la crisis de la representación política que se agudizó en la América Latina de los tiempos bolivarianos. En el peor de los escenarios, algunos jueces de la región (electorales o constitucionales) podrían estar siendo influidos por los actores políticos y sirviendo de vehículo a sus intereses.

Tengamos en cuenta, a propósito de esto, el desencanto con la democracia que sucede a esa *tercera ola*. La regularización constitucional no condujo a una mayor calidad de vida de sus habitantes. Permanecemos en la triste condición de sobresalir en los índices mundiales de desigualdad, violencia y corrupción, con el consecuente agravamiento de la desconfianza en las clases políticas, los partidos y los parlamentos.

Ese contexto podría estar seduciendo a los jueces de ambos bandos a ocupar esos campos vacíos de credibilidad ciudadana. A posicionarse como decisores políticos y no como simples contralores de los representantes populares, a contrapelo de la lógica democrática, que les encomienda a estos últimos discernir la voluntad general. En palabras del mismo Nohlen (2017, pp. 16-17), este abandono del *selfrestraint* judicial se inscribe en un fenómeno de creciente judicialización de la política, en donde los tribunales constitucionales y electorales “a veces se portan como actores opuestos”. Judicialización de la política que, en la cultura regional, “tiende a coincidir... dialécticamente con mayor politización de la justicia. Esta interrelación produce una creciente y contradictoria diversidad de normas y su interpretación se realiza acorde con la coyuntura política” (Nohlen (2017, pp. 16-17).

La hostilidad entre jueces electorales y constitucionales tiende entonces a traducirse en un inapropiado pulso en la cúspide del Estado, parcialmente cedida -en repliegue- por una clase política debilitada.

Para comprender este pulso, en lo que resta de esta exposición analizaré la autonomía de los organismos electorales, el deslinde de competencias entre esas jurisdicciones, su desencuentro en Costa Rica y, finalmente, plantearé una reflexión sobre el particular.

2. EL MODELO LATINOAMERICANO DE INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL Y LA AUTONOMÍA DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL

América Latina exhibe un modelo original de organización electoral, fruto del deseo (históricamente comprensible) de apartar al Poder Ejecutivo de la organización de las elecciones y al Legislativo de su calificación. Se caracteriza por la existencia de organismos *permanentes* y *especializados* que gestionan *autónomamente* la función electoral y, en ciertos casos, también el registro civil. Se trata de órganos constitucionales, es decir, previstos y regulados directamente por las respectivas constituciones. Algunas de estas refuerzan su connatural independencia orgánica reconociendo a esos organismos como “Poder Electoral” -Nicaragua y Venezuela- (con lo que no solo se rompe la tradicional visión tripartita de las funciones del Estado, sino que se amplía la tríada clásica de sus poderes) o atribuyéndoles expresamente “el rango e independencia de los Poderes del Estado” -Costa Rica- (Sobrado, 2006, p. 20).

De acuerdo con Orozco este modelo puede considerarse:

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

No obstante, podemos distinguir dos fórmulas diferenciadas de ese modelo regional común: la *unificada*, que concentra en un solo organismo autónomo la administración y la jurisdicción electorales (como sucede en todos los países centroamericanos y algunos de Suramérica), de la *diversificada*, que supone una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada, ya sea autónoma (como el Jurado Nacional de Elecciones de Perú) o incrustada en el Poder Judicial (como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México).

La creación de la jurisdicción electoral fue la manera en que América Latina superó el contencioso clásico o político que predominara en el siglo XIX. Supuso investir a jueces independientes y profesionales (ubicados dentro o fuera de la esfera judicial) con la responsabilidad de arbitrar, con objetividad y criterio técnico-jurídico, los conflictos electorales.

La autonomía de esos jueces supone, ante todo, estar únicamente sometidos a las normas jurídicas al momento de sentenciar las causas.

Si bien el principio autonómico no es necesariamente incompatible con la previsión de medios de impugnación contra lo resuelto por la jurisdicción electoral, se garantiza “una mayor independencia funcional, al no dejar tales decisiones sujetas a revisiones ni modificaciones por parte de ningún otro órgano” (IDEA, 2011, p. 22).

Con la convicción que lo caracterizaba, nos decía Urruty (2007, p. 15) que, “aun cuando se establezca a texto expreso que el organismo electoral es el competente para decidir en materia electoral, la realidad indica que el verdadero órgano supremo, que termina resolviendo la contienda electoral, es el llamado a

resolver el recurso". Y es lo cierto que, con la habilitación para impugnarla, la decisión electoral se torna frágil y provisional, dado que solo se consolida cuando logre atravesar el tamiz de jueces no especializados.

En ese orden de consideraciones, luce contradictoria con el proceso de especialización y autonomía de los jueces electorales la posibilidad, aún vigente en varios ordenamientos regionales, de que tribunales de otro tipo revisen las resoluciones de los electorales. Según lo apuntaba en otra ocasión, esto se justificaría en la etapa de transición del contencioso político al contencioso judicializado, pero, en el estado actual de evolución, está plenamente justificado que la jurisdicción electoral resuelva en forma terminal los conflictos propios de su competencia (Sobrado, 2010, pp. 36-37).

Con independencia de estas consideraciones de *lege ferenda*, me atrevo a postular, como máxima hermenéutica que debería respetarse, el imperativo de interpretar restrictivamente las normas que autoricen esas intervenciones revisoras. Ello deriva, a mi juicio, de que la electoral no es solamente una jurisdicción especializada. Goza, además, de rango constitucional y opera como garantía institucional de la vigencia democrática, lo que le confiere una singular relevancia, así como preminencia sobre jueces de otra naturaleza. Esto se refuerza en un país como el mío, en donde la justicia electoral la imparten magistrados que encabezan un órgano con el rango e independencia de poder estatal; condición que ni siquiera la jurisdicción constitucional, que está a cargo de una sala de la Corte Suprema de Justicia, ostenta.

3. LA COMPLEJA CONVIVENCIA DE LAS JURISDICIONES CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL

Decía en un trabajo anterior que el deslinde de competencias entre la jurisdicción electoral y la constitucional no resulta conceptualmente fácil y es motivo frecuente de conflictos y de debates académicos recurrentes.

No es extraño observar que la autonomía de los jueces electorales latinoamericanos suele estar matizada por la capacidad de los tribunales, cortes o salas constitucionales de incidir en la materia electoral. En algunos casos, la jurisprudencia y aun las decisiones concretas de aquellos son revisables por estos; en otros, la jurisdicción constitucional se considera competente para conocer, por la vía del recurso de amparo, de acciones u omisiones que afecten derechos fundamentales de carácter político, aunque tengan relación directa con lo electoral (cuando, por ejemplo, provengan de un partido político); y, en casi todos los ordenamientos que interesan, los jueces constitucionales son los únicos llamados a valorar la constitucionalidad del ordenamiento electoral, incluidas las normas de los estatutos partidarios.

Sin embargo, la maduración de una auténtica y confiable jurisdicción electoral latinoamericana lleva naturalmente aparejada una paulatina desaparición de ese tutelaje y la plena afirmación del carácter exclusivo y excluyente de sus potestades, aun frente a la jurisdicción constitucional. Esto conduce a entender, en primer lugar, que las sentencias dictadas a propósito del contencioso electoral deberían, en todos los supuestos, resultar inmunes al control de los jueces constitucionales; y, en segundo lugar, que cualquier reclamo o conflicto dotado de electoralidad, inclusive si media la afectación de derechos políticos, habría de canalizarse a través del contencioso electoral y no de los procedimientos usuales de la jurisdicción constitucional de la libertad, salvo que el propio juez electoral decline su competencia. Finalmente, ante la declaración que hacen algunas constituciones del área, en el sentido de que la interpretación de la normativa electoral compete privativamente al tribunal electoral, es defendible la tesis según la cual el

control de la constitucionalidad de las leyes y demás normas electorales únicamente debería estar a cargo de ese mismo tribunal.

En esa oportunidad agregaba que desembarazar al contencioso electoral de una ulterior revisión de lo decidido ante el tribunal, corte o sala constitucional de aquellos países que así lo prevén, contribuye también a racionalizar las instancias recursivas y de esa manera a una justicia electoral más expedita. Esto, que es una característica esperable de cualquier forma de administración de justicia, tiene una singular importancia tratándose de la electoral, porque la pronta resolución de los litigios condiciona la declaratoria de elección respectiva que, de no darse oportunamente, provoca un vacío de autoridad gubernamental de incalculables consecuencias (Sobrado, 2006, pp. 171-172).

Esta posible evolución normativa no se ha concretado en América Latina ni figura en las actuales agendas de reforma electoral. A ello se agrega que, durante la década en curso, los tribunales constitucionales centroamericanos no solo no hacen suya la prudente regla hermenéutica que postulaba líneas atrás, sino que se evidencia en ellos una clara tendencia invasiva respecto de competencias expresamente tasadas como exclusivas y excluyentes de los tribunales electorales.

Tengamos presente, a modo de ejemplo, que la jurisdicción constitucional anuló una sentencia interpretativa del organismo electoral, así como algunas de sus determinaciones respecto de la realización de referendos (Costa Rica). Que dejó sin efecto órdenes de suspensión de propaganda política irregular (Panamá). Que impuso reescrutinios y decidió sobre la cancelación del registro de partidos políticos (El Salvador). Y que forzó la inscripción de candidaturas inviables, a través de sentencias de una cuestionada fundamentación, que anularon normas incluso de jerarquía constitucional (Honduras).

Pero este fenómeno tiende a expandirse más allá de las fronteras centroamericanas. Lo ilustra el caso peruano, en donde la justicia constitucional afirmó su competencia para controlar las actuaciones del Jurado Nacional de Elecciones, en detrimento de la disposición del Código Procesal Constitucional que impedía esa revisión. Más recientemente, el embate lo sufrió el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana. Decisiones suyas, en torno al proceso de renovación de las estructuras internas de un partido y a modificaciones estatutarias, fueron revocadas por los jueces constitucionales, a pesar de que la propia Constitución del país señala que compete a ese Tribunal Superior “juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos o entre éstos”.

4. APUNTES PRELIMINARES SOBRE EL CASO COSTARRICENSE

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) surgió con la Constitución Política de 1949 bajo la fórmula unificada. Su adecuado diseño y su exitoso desempeño ha sido un factor importante para la consolidación de la democracia más longeva y estable de América Latina.

Una de las claves de ese éxito fue la decisión constituyente de establecer, a texto expreso, el principio de “Autonomía de la función electoral” (art. 95.1), entendida como la “organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio” y que se encarga al TSE para que la ejerza con “independencia” (art. 99). Esa autonomía se rodeó de una

serie de excepcionales garantías. Para los efectos de esta exposición, me concentraré en la estipulada en el artículo 103 constitucional, que declara que sus resoluciones “no tienen recurso”.

A nivel legal, ese principio se concretó, en primer lugar, excluyendo a los actos electorales del control de legalidad contencioso-administrativo, al prevérsele únicamente respecto del ejercicio (instrumental) de función administrativa por parte del TSE (art. 1 del Código Procesal Contencioso-administrativo). Y, en segundo lugar, declarando legalmente improcedentes los recursos de amparo y las acciones de inconstitucionalidad que se intentaran contra los actos y disposiciones del TSE en materia electoral (arts. 30.d y 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Sobre la base de esas disposiciones y en una sentencia cercana a su creación (n.º 3194-92), la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia delimitó el ámbito de actuación del TSE que resulta inimpugnable ante ella: sus actos subjetivos, reglamentos y resoluciones jurisdiccionales propios de la esfera electoral, así como la interpretación normativa involucrada en esas actuaciones. Son revisables, en cambio, los actos del TSE de naturaleza registral y los relativos al discernimiento de la nacionalidad, como también -agregaría yo- los que supongan el ejercicio de función administrativa pura o instrumental. Por último, en esa oportunidad la Sala precisó que preserva su potestad de controlar la constitucionalidad de las normas electorales, lo que comprende las disposiciones no escritas que deriven de los precedentes y la jurisprudencia electoral. Sobre este último punto, conviene aclarar que el TSE entiende (desde su sentencia n.º 393-E-2000) que, con motivo de la tramitación de recursos de amparo electorales y por propia autoridad, puede -y debe- desaplicar para el caso concreto normas partidarias contrarias a la Constitución, sin perjuicio de que estas puedan ser posteriormente conocidas, en una perspectiva de anulación general y definitiva, por la Sala.

Similar relevancia tuvo la sentencia n.º 2150-92 de la Sala Constitucional, al determinar que corresponde al TSE arbitrar los conflictos electorales, incluyendo los suscitados dentro de los partidos; y que solo en los casos en que el TSE decline su competencia natural se abre la de la Sala para conocer sobre el particular, si media la lesión a derechos fundamentales.

La claridad y vigencia por dos décadas de estos hitos jurisprudenciales de 1992, desproblematizaron la cuestión, facilitaron la expansión de la competencia jurisdiccional del TSE (positivada en el Código Electoral de 2009) y preservaron satisfactoriamente su autonomía (Sobrado, 2011, p. 256). Estas y otras resoluciones posteriores de ambos tribunales supusieron un fecundo diálogo interjurisdiccional con el que, “con gran madurez y respeto” (según palabras de la Sala Constitucional), se fueron reduciendo las zonas grises y se precisaron de mejor manera sus fronteras competenciales (Sobrado, 2011, p. 254). Diálogo presidido por una sana autocontención de ambas partes, en procura de preservar los equilibrios y no debilitar la autoridad superior de dos instituciones clave en la promoción de la democracia y en la defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales.

No obstante, paralelamente a la renovación generacional de la Sala Constitucional, este cuadro empieza a resquebrajarse en el año 2010. A partir de ese momento, se ha estado replanteando ese balance. Aunque sus resoluciones denotan posiciones oscilantes, por la fragilidad de las mayorías que las sustentan, sin duda predomina el activismo judicial de la tesis “revisionista”.

En esa línea, ya mencionamos dos precedentes: la anulación de resoluciones del TSE en materia de referéndum (a partir del voto n.º 2010-13313) y de una sentencia suya de carácter interpretativo (voto n.º 2015-16070). Ahora me concentraré en lo resuelto por la Sala bajo el voto n.º 2014-17833 que sostuvo que las sentencias del TSE que anulan

o cancelan credenciales de funcionarios de elección popular son discutibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa; posición que también expuso la Sala Primera de la misma Corte Suprema de Justicia (encargada de conocer la casación en materia contencioso-administrativa, civil y agraria) en su voto n.º 000800-C-S1-2014.

Esa última resolución de la Constitucional, cuya parte considerativa fue comunicada casi treinta y un meses después de adoptada, justifica lo así definido alegando que anular o cancelar credenciales es una actividad típicamente administrativa y no electoral, aunque sea dispuesto por el TSE y esté legalmente incorporado a la justicia electoral.

Para poder confrontar adecuadamente esa definición, debo examinar antes los dilemas que plantea el principio de irrecurribilidad cuando se trata de organismos electorales unificados, como lo es el TSE.

5. PRINCIPIO DE IRRECURRIBILIDAD Y FÓRMULA UNIFICADA

La fórmula unificada de organización electoral que siguen algunos países latinoamericanos tiene obvias ventajas. Abona, por ejemplo, la eficiencia de la gestión institucional y evita el clima de conflictividad endémica que caracteriza a algunos organismos electorales diversificados.

Sin embargo, es también de reconocer que se aleja de la ortodoxia del principio de división de poderes. Ya el Barón de Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, nos advertía:

no hay libertad, si la potestad de juzgar no está separada de la potestad legislativa y de la ejecutiva. Si estuviese unida a la potestad legislativa, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, debido a que el juez sería el legislador. Si se uniera a la potestad ejecutiva, el juez podría tener la fuerza de un opresor". (Libro XI, capítulo 6).

Es lo cierto que si los mismos funcionarios que administran las elecciones son quienes, simultáneamente, imparten justicia electoral, se crea una zona de inmunidad al control jurídico de los respectivos actos de administración electoral. Situación que, como aconteció en el caso "Yatama vs. Nicaragua", abre las puertas para reprochar la vulneración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prescribe el derecho de toda persona a "un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales" (art. 25).

Soy de la opinión que la manera sabia de afrontar ese dilema no es hacer implosionar la fórmula unificada ni sacrificar el principio de irrecurribilidad, por lo menos en aquellas latitudes donde ha funcionado adecuadamente y forma parte de una provechosa tradición jurídico-política. De lo que se trata es de encontrar mecanismos inteligentes de reingeniería institucional que, manteniendo las fortalezas de esta fórmula, atiendan ese legítimo reproche.

Uno de esos mecanismos lo exploró precisamente la República Dominicana, dividiendo su Junta Central Electoral en dos Cámaras (Administrativa y Contenciosa); solución que, empero, resultó fallida y el país finalmente migró a la fórmula diversificada.

Otro ejemplo lo proporciona justamente Costa Rica, a partir de la creación del Registro Electoral con la promulgación en 2009 del Código Electoral vigente. Este Registro pasó a ser la instancia fundamental de administración electoral, responsable directo de las decisiones susceptibles de afectar los derechos e intereses concretos de los actores de los comicios (inscripción de partidos y candidatos, gestión de los programas electorales, fiscalización del financiamiento de las agrupaciones políticas, imposición de multas por faltas electorales, etc.).

Ciertamente, los magistrados electorales conservaron su rol de dirección superior, incluyendo la potestad de reglamentar la función electoral. No obstante, quedaron perfilados, ante todo, como jueces especializados que imparten justicia electoral en forma concentrada y “de manera exclusiva y excluyente” (art. 219 del Código Electoral), por intermedio de procesos que disciplina ese mismo cuerpo legal y que desembocan en sentencias dotadas de autoridad de cosa juzgada material. Sentencias que carecen de recurso y de la posibilidad de su revisión judicial ulterior; sin embargo, puede gestionarse su adición o aclaración, dentro del plazo de tres días luego de comunicada la sentencia (art. 223 del Código Electoral).

La justicia electoral costarricense comprende distintos procesos, que podemos distinguir y agrupar del siguiente modo:

- a) *Recurso de amparo electoral*: sirve para tutelar los derechos fundamentales de naturaleza político-electoral, en especial (aunque no exclusivamente) cuando los vulneren o amenacen los partidos políticos.
- b) *Contencioso electoral en sentido estricto*: se refiere a la demanda de nulidad (vinculada con los resultados electorales y la aptitud legal de los candidatos virtualmente electos) y al recurso de apelación electoral (como control de legalidad de cualquier acto de la administración electoral o de agentes externos con atribuciones en la materia).
- c) *Acción de nulidad de acuerdos partidarios*: también consiste en un control de legalidad, desplegado en este caso respecto de las actuaciones partidarias relacionadas con los procesos internos de selección de autoridades y de postulación de candidatos a cargos de elección popular.
- d) *Procesos sancionatorios*: se trata de la resolución de denuncias por beligerancia política de los funcionarios públicos, así como de la cancelación o anulación de las credenciales de aquellos que son de elección popular.

Según lo explico en un texto recientemente publicado (Sobrado, 2018), los primeros tres de esos procesos jurisdiccionales tienen, como característica compartida, el ser mecanismos de revisión, a cargo de los magistrados electorales, de lo actuado u omitido por la administración electoral inferior, los partidos políticos u otros sujetos.

En cambio, los de *beligerancia política y cancelación o anulación de credenciales* se distinguen por ser procesos de naturaleza sancionatoria en los que, independientemente de quien denuncia o insta la intervención jurisdiccional, el juez electoral impone un castigo al trasgresor, sea, adopta directamente una decisión que afecta a una o varias personas en particular.

Esto planteaba el dilema de entender que las sentencias del TSE en este ámbito sancionatorio sí resultaban revisables en la órbita judicial (contradiendo el mandato de irrecurribilidad del artículo 103 constitucional) o pasar por alto el ya citado numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (al negarse el derecho a recurrir un acto de gravamen).

Por otro lado, el TSE era consciente de que, como parte del control de convencionalidad que deben aplicar los órganos que administran justicia, es necesario armonizar el ordenamiento interno con el derecho internacional de los derechos humanos (entre otros, véanse las consideraciones de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Almonacid Arellano y otros vs. Chile” y “Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú”).

Una primera respuesta jurisprudencial que intentó superar este dilema fue reconocer, mediante la aplicación analógica del artículo 107 del Código Electoral, la posibilidad de que las resoluciones sancionatorias que dictara el TSE fueran susceptibles del recurso de reconsideración (sentencia n.º 6290-E6-2011). Esa respuesta del año 2011 resultaba insuficiente a la luz del estándar de los derechos humanos, puesto que eran los mismos magistrados que sancionaban quienes, posteriormente, conocían del indicado recurso.

6. ACCIÓN Y REACCIÓN

Es en este contexto que la Sala Constitucional interpreta, en el indicado voto n.º 2014-17833, que las resoluciones del TSE que cancelen credenciales de funcionarios de elección popular no son verdaderas sentencias electorales y resultan, por ello, debatibles en la jurisdicción contencioso-administrativa (al menos cuando se funden en la comisión de hechos constitutivos de acoso sexual); esto por cuanto, a su juicio, se trata de materia “típicamente administrativa, y no electoral” (así reiterado por la Sala en el voto n.º 2017-20014).

Esta manera de ver las cosas es, desde mi punto de vista, equivocada. Supone, en primer término, restringir la competencia de la jurisdicción electoral mediante una visión estrecha de la materia electoral, en contradicción con una sólida doctrina de ambos tribunales, desarrollada desde el siglo anterior.

En efecto, la resolución del TSE n.º 4 de las 9:25 horas del 3 de enero de 1996 ya apuntaba:

Por obvio que resulte, es preciso dejar claro que al decir la Constitución Política actos relativos al sufragio, dentro de la competencia atribuida al Tribunal, no sólo se comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos por la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con todo el proceso electoral.

Días después se agregaba:

La naturaleza jurídica de la credencial y el manejo que de ella hace constitucional y legalmente el Tribunal antes y durante su entrega al funcionario electo, pudiendo incluso no hacerlo en los casos expresamente señalados, constituyen elementos indicadores de una competencia implícita para cancelarla con posterioridad, cuando su titular viole las prohibiciones

establecidas en la propia Constitución bajo pena de perderla ... Por estas razones, no deben ser extraños al derecho electoral los hechos posteriores al sufragio atribuidos a un diputado o a otro funcionario de elección popular y que la propia Constitución sancione con la pérdida de su credencial. (Resolución n.º 38-96 de las 9 horas del 10 de enero de 1996).

En absoluta concordancia, la sentencia de la Sala Constitucional n.º 2000-6326 señalaba que:

...la actividad electoral comprende las de organizar, dirigir y fiscalizar todos los actos relativos con el proceso de elecciones nacionales (sentencia número 0653-98), la cual se desarrolla en actividades tales como las siguientes: la regulación de las normas que rigen la deuda política, así como el control que sobre esta materia tiene el Tribunal Supremo de Elecciones (0980-91, 3666-93, 0515-94, 0428-98); el control de las regulaciones estatutarias relativas al derecho de elegir y ser elegido en los procesos internos de los partidos políticos (sentencia número 3294-92); la integración del Concejo Municipal, la declaratoria de la elección y las posteriores sustituciones por pérdidas de credenciales de los regidores y síndicos municipales (sentencia número 2430-94); la tramitación del proceso contencioso electoral para conocer de la cancelación o anulación de credenciales de regidores municipales (sentencia número 0034-98); ... y la determinación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones de donde realizará la celebración solemne el día de las elecciones, para el conteo inicial de los resultados de las elecciones nacionales (0563-98). [Subrayado no es del original].

En segundo término, estimo que el criterio sentado por la Sala a partir de 2014 es erróneo también por desconocer el expreso encuadre legislativo de este tipo de asuntos como jurisdiccionales y no en el campo del derecho administrativo sancionador. Nótese que la Constitución no impone considerar el ejercicio del *ius puniendi* estatal únicamente dentro de la esfera administrativa (lo que conllevaría el absurdo de estimar como inconstitucional la existencia de la jurisdicción penal), sino que lo deja al prudente arbitrio de la representación popular.

Pero lo más grave es que, al perfilar como administrativa -y no jurisdiccional- la intervención del TSE en los procesos sancionatorios en general, innecesariamente la Sala provoca una situación contradictoria con el precedente establecido en el 2011 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "López Mendoza vs. Venezuela", que demanda la intervención de un juez para poder suprimir o suspender el derecho al sufragio pasivo. Y ello está involucrado en los procesos de beligerancia política, que constitucionalmente está sancionada con la destitución del responsable y su inhabilitación para ejercer cargos públicos por no menos de dos años (art. 102.5).

En el fondo de la cuestión está la circunstancia de que la Sala no considera el sentido último de involucrar al TSE en estos procesos sancionatorios. No es otro que el de privar a la administración (Contraloría General de la República, concejos municipales o cualquier otra instancia) de la autoridad para hacer decaer anticipadamente el mandato popular del electo. Esa posibilidad se reserva constitucionalmente al juez electoral, cuya figuración lo es a título de garantía y en protección del sufragio que generó el vínculo representativo.

En esta coyuntura, el TSE reaccionó reivindicando lo que entiende es su espacio de actuación autónoma como juez especializado. La defensa de su independencia frente al Poder Judicial en general, garantizada constitucionalmente, la emprendió con sobriedad y sin escándalo público, pero sí de manera clara, precisa y contundente.

Esa defensa se formalizó, especialmente, con el dictado del decreto n.º 5-2016 del 2 de junio del 2016, por cuyo intermedio se promulgó el “Reglamento de la Sección Especializada del Tribunal Supremo de Elecciones que tramita y resuelve en primera instancia asuntos contenciosos-electorales de carácter sancionatorio” (RSE).

Sus considerandos confrontan la posición de la Sala al indicar expresamente que, en virtud del principio constitucional de irrecurribilidad de sus disposiciones electorales, las sentencias de la justicia electoral no pueden ser discutidas en sede judicial. En una ocasión posterior, el TSE aclaró que un juicio contencioso-administrativo solo cabría en orden a fijar responsabilidades por lo previamente resuelto, pero sin posibilidad de revertir la decisión electoral propiamente dicha.

El decreto también fundamenta la creación de la Sección Especializada a partir de un examen de convencionalidad de las reglas procesales, en procura de armonizarlas con la garantía prevista en el numeral 25 del Pacto de San José.

La Sección Especializada está integrada por tres magistrados suplentes que se renuevan semestralmente (arts. 2 y 3); sus sentencias son impugnables (por intermedio del recurso de reconsideración) ante el pleno propietario (arts. 11 y 14, RSE). Es decir, compete a esa Sección resolver los procesos sancionatorios en general y por las vías procesales ordinarias, pero dejando al margen a los magistrados propietarios, quienes posteriormente podrían conocer del asunto en fase recursiva. Con ello, las decisiones definitivas se mantienen dentro de los linderos de la jurisdicción electoral, pero otorgando a las partes un “recurso ágil y sencillo” que ampare sus derechos y garantizando que este sea conocido por jueces que no hayan adelantado su criterio sobre la cuestión justiciable. En suma: procesos sancionatorios que, sin salir de la órbita del TSE, se articulan en dos instancias, para conciliar así la regla constitucional de irrecurribilidad (externa) y el derecho reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

7. REFLEXIÓN FINAL

Iniciamos este trabajo con Newton, utilizando como metáfora descriptiva su tercera ley del movimiento. Quiero terminarlo recurriendo a la primera de esas leyes, la de la inercia, que plantea que todo cuerpo permanece en su estado de reposo o movimiento uniforme, a menos que sobre él actúe una fuerza externa.

Esta ley nos brinda, también metafóricamente, un valioso recordatorio: que la problemática que aqueja a los jueces electorales de la región no se resuelve por sí sola. Si no nos ocupamos de ella, si no le atravesamos nuestros cuerpos, inercialmente continuará y podría incluso agravarse. No nos perdonaríamos, a la larga, que nos mantengamos impasibles viendo cómo se siguen corriendo los mojones y se estrecha nuestro fondo competencial, desdibujándose el rol que juramos desempeñar.

No estoy sugiriendo, aclaro, llamar a una bochornosa guerra santa entre jueces. Más bien propongo no esconder la basura debajo de la alfombra, sino afrontar asertivamente la cuestión. Con respeto, pero también firmeza.

Esto significa hacernos oír fomentando el debate dentro y fuera de la academia, cosechando aliados de camino, sensibilizando a nuestros pueblos del papel crucial que nos encomendaron y ejerciendo, con valentía y creatividad, el espacio de actuación autónoma que las constituciones nos ofrecen y garantizan, aun frente a la jurisdicción constitucional.

La realidad de cada país de América Latina impone un distinto sentido de urgencia y aconseja cursos de acción diversos. Corresponde a cada uno de nosotros determinarlos con sabiduría.

Sea cual fuere el escenario particular que enfrentemos, nunca hemos de olvidar la pertinencia que en democracia tiene el diálogo, como forma civilizada para intentar persuadir y como base que es de una convivencia armónica. La verdad es que los jueces de uno y otro lado no debemos vernos como adversarios; nos une, como aliados, la causa común de la preservación y el fortalecimiento del Estado constitucional y democrático de derecho, que el siglo XXI latinoamericano somete a viejas y nuevas acechanzas. Debemos acercarnos para permitir que aflore la natural empatía entre sus mejores guardianes, luego de compartir con franqueza nuestras justificadas preocupaciones.

Esa empatía consolidaría un esfuerzo responsable y compartido para zanjar el desencuentro; esfuerzo que debe aprovechar cada oportunidad que se presente para tender puentes de plata.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Costa Rica (1949). Constitución Política del 7 de noviembre.

Costa Rica (2006). Código Procesal Contencioso Administrativo del 24 de abril.

Costa Rica (2009). Código Electoral, ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009, publicado en alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.

IDEA Internacional. (2011). *Justicia electoral: una introducción al manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: IDEA.

Nohlen, D. (2017). Sistemas electorales y jurisdicción constitucional en América Latina. Algunas experiencias comparadas. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 1, 5-29.

Orozco, J. (2001). Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado. *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*. México: IFE-PNUD-UNAM-IFES-IDEA-TEPJF, pp. 45-58.

Picado, H. y Aguilar, I. (2012). La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 116-141.

Sobrado, L. A. (2011). El deslinde competencial entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional: una historia inconclusa en cuatro capítulos. *Revista de Derecho Electoral*, (12), 249-260.

Sobrado, L. A. (2008). Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 19-31.

Sobrado, L. A. (2010). Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*, (10), 35-44.

Sobrado, L. A. (2018). *Para entender el Tribunal Supremo de Elecciones y la justicia electoral*, San José: IFED/KAS.

Sobrado, L. A. (2006). Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (109), 155-183.

Urruty, C. (2007). La importancia de los organismos electorales. *Revista de Derecho Electoral*, (3), 5-21.

RESOLUCIONES

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (1992). Sentencia n.º 3194-92 de las dieciséis horas el veintisiete de octubre.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (1992). Sentencia n.º 2150-92 de las doce horas del ocho de agosto.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2000). Sentencia 2000-6326 de las dieciséis horas con dieciocho minutos del diecinueve de julio.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2010). Sentencia 2010-13313 de las dieciséis horas con 31 minutos del 10 de agosto.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2014). Sentencia 2014-17833 de las dieciséis horas veinte minutos del veintinueve de octubre.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2014). Sentencia 2014-17833 de las dieciséis horas veinte minutos del veintinueve de octubre.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2015). Sentencia 2015-16070 de las once horas con treinta y un minutos del catorce de octubre.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2017). Sentencia 2017-20014 de las once horas y cuarenta minutos del doce de diciembre.

Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2014). Sentencia 000800-C-S1-2014 de las diez horas veinte minutos del diecinueve de junio.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1996). Resolución 04-96 de las nueve horas y veinticinco minutos del tres de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1996). Resolución 038-96 de las nueve horas del diez de enero.

ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES EN COSTA RICA*

Héctor Fernández Masís**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 24 de agosto de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 9 de octubre de 2018.

Resumen: Las elecciones de autoridades municipales completamente separadas de las elecciones de presidente, vicepresidentes y diputados se celebraron por primera vez en febrero de 2016, ya que en las realizadas durante los años 2002, 2006 y 2010 los puestos que se eligieron fueron los de alcaldes, vicealcaldes, síndicos, concejales de distrito, intendentes, viceintendentes y concejales municipales de distrito. El artículo ofrece un breve repaso por los antecedentes de las elecciones municipales y explica el sistema de asignación de plazas según el sistema de cociente y residuo.

Palabras clave: Elecciones municipales / Puestos de elección popular / Sistema de elección de alcaldes / Sistema de elección de regidores / Elección por cociente y residuo / Cociente electoral / Subcociente electoral.

Abstract: The election of municipal authorities completely apart from the elections for president, vice-presidents, and congress members took place for the first time in February 2016 since in the ones that took place in 2002, 2006 and 2010 the posts up for election were for mayor, deputy mayor, municipal trustee, district council, superintendent, deputy superintendent, and district municipal trustees. The article offers a brief review of the background of municipal elections and it explains the post appointment system according to the quotient and remainder system.

Key Words: Municipal elections / Popular election posts / System of election of Mayors / System of election of municipal trustee / Election by quotient and remainder / Electoral quotient / Electoral sub-quotient.

* Texto base de la Serie para Entender n.º 5 de la Editorial del Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

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

1. RELEVANCIA DEL TEMA

El Tribunal Supremo de Elecciones fue creado por la Constitución Política de 1949 como responsable, exclusivo e independiente, de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. La primera elección que organizó ese supremo organismo electoral fue la de 1953, donde los costarricenses votaron para elegir los cargos a la presidencia y vicepresidencias de la República, diputados a la Asamblea Legislativa, regidores municipales y síndicos distritales. Esas mismas autoridades se continuaron eligiendo, de 1958 hasta 1998, en un mismo evento comicial, que se llevó a cabo de manera cuatrienal los primeros domingos de febrero del año en que debía verificarse la renovación de dichas autoridades. En todas esas elecciones, la atención de la gran mayoría de los ciudadanos se centraba en los puestos a nivel nacional, lo que era lógico porque la propaganda política y las informaciones periodísticas giraban, fundamentalmente, en torno a los candidatos propuestos para esos cargos, por lo que los nombres de las personas que se postulaban para puestos a nivel local pasaban casi inadvertidos, a pesar de que aportaban un trabajo importante en sus comunidades para llevar votos al partido que los propuso.

En el período comentado, cada persona que concurría a emitir su voto recibía tres papeletas, una para presidente y vicepresidentes, otra para diputados y la última para los cargos de regidores y síndicos municipales. Esos eran los únicos puestos de elección popular que existían y la consigna por parte de las agrupaciones partidarias era lograr que las personas votaran por el mismo partido en todas las papeletas. Obviamente, el nombre que más salía a relucir era el del candidato a la presidencia de la República. Los votos para los cargos municipales casi eran por arrastre, para completar el proceso de votación, pero sin tener plena conciencia de quiénes se postulaban para esos puestos.

Precisamente, una de las motivaciones y justificaciones para lograr que las elecciones a nivel local se hicieran separadas de las de cargos a nivel nacional fue poder visibilizar a quienes pretendían ocupar esos cargos en el siguiente período, pues de esa forma podrían realizar su propaganda política sin competir con candidaturas de presidente o diputados, y los electores podrían valorar sus capacidades y propuestas a la hora de decidir su voto. Asimismo, se proponía ampliar la cantidad de cargos por elegir a nivel municipal, para también brindar a los electores la oportunidad de escoger al funcionario ejecutivo de las municipalidades, cuyo nombramiento, hasta ese momento, era potestad de los concejos municipales.

Las gestiones que por décadas se venían haciendo tuvieron sus frutos con la aprobación del Código Municipal en 1998, donde no solo se dispuso realizar la elección de cargos municipales separada de la nacional, sino que además estableció la elección popular del funcionario ejecutivo a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución Política, que a partir de ese momento se denominaría alcalde municipal, así como de los miembros de los concejos de distrito, que también eran designados por los regidores. En este último caso, así mismo, esa nueva legislación contempla a los concejos municipales de distrito, órgano que solo existe en ocho distritos, así como al funcionario ejecutivo de estos, al que se le llama intendente.

En un primer momento, del año 2002 al 2010, la elección de los alcaldes, concejales y síndicos se realizaba el primer domingo de diciembre del mismo año en que se elegían las autoridades nacionales, pero los regidores municipales se siguieron eligiendo en febrero, junto con los cargos de presidente y diputados. Fue con la promulgación del nuevo Código Electoral de 2009 que se consolidaron las reformas

a la legislación municipal para pasar las elecciones de todos los cargos a nivel local a medio período de las nacionales: ello sucedió por primera vez en febrero de 2016.

Es indudable el peso y la importancia de las autoridades municipales en nuestro sistema democrático, por el impacto de su gestión en el bienestar de la ciudadanía; de ahí que es un deber de todos conocer cuáles son los puestos de elección popular que existen a escala cantonal y distrital y cómo se eligen, para tomar conciencia de nuestro poder como ciudadanos, en la escogencia de las personas que consideremos más aptas para desempeñar cada uno de esos cargos, y la responsabilidad que ello conlleva, ya que independientemente de la cantidad de personas que acudan a las urnas, las decisiones de quienes resulten electos afectarán a todos los habitantes de esas comunidades. Por eso, quienes se abstienen de ir a votar no solo renuncian a ejercer ese poder, sino que dejan en manos de otros esa decisión fundamental para la vida comunitaria.

2. ANTECEDENTES DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

La Constitución Política de 1949, además de crear el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), estableció una serie de normas fundamentales para garantizar la transparencia y pureza del sufragio. En lo que se refiere al régimen municipal, de conformidad con los artículos 169 y 171 de dicha carta magna, los regidores municipales son funcionarios de elección popular y serán elegidos por cuatro años, mientras que el numeral 172 -antes de la reforma introducida por Ley 8105 del 31 de mayo de 2001- indicaba que cada distrito estaría representado ante la municipalidad por un síndico propietario y su respectivo suplente, norma que fue complementada por el artículo 65 del Código Municipal de 1970 (Ley 4574 y sus reformas) que disponía que estos serían de elección popular. Hasta 1998, esos eran los únicos cargos de elección popular que existían a escala municipal y será en diciembre de 2002 cuando por primera vez la ciudadanía podrá elegir a los alcaldes, síndicos y concejales a nivel distrital e intendentes; solo los regidores fueron electos en febrero de ese año.

A partir de la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en 1971, empezó a crecer la propuesta de realizar elecciones municipales en forma separada de las nacionales, cuyo principal argumento era que la población no prestaba mayor atención a las candidaturas locales, ya que estas quedaban subsumidas en las campañas partidarias marcadas por las elecciones presidenciales (Rodríguez y Zeledón, 2003, p. 15). Otro argumento en favor de esa separación era que ello formaba parte de una estrategia para el fortalecimiento de las municipalidades, a través de un proceso de descentralización que promoviera espacios democráticos mediante los cuales se viera fortalecida la representación popular y el acceso al poder político de la ciudadanía (Mora, 1999, p. 79).

Desde 1993 un grupo de instituciones sumaron esfuerzos e intereses en función de la reforma al régimen municipal, con el objetivo de mejorar la calidad del marco descentralizador (Zeledón, 2003, p. 61). Sobre este particular, el TSE, en su resolución n.º 405-E8-2008 del ocho de febrero de dos mil ocho, señaló que en las décadas subsiguientes a la promulgación de la Constitución de 1949 se había venido incrementando la actividad legislativa tendiente a descentralizar el poder político, en virtud de lo cual se gestaron las reformas a los artículos 170 y 172 constitucionales, y en las postrimerías del siglo veinte se había perfilado una política general del Estado encaminada a asignar mayores competencias y recursos a

las municipalidades, donde el fortalecimiento de los municipios se ha comprendido como un factor clave para la profundización democrática.

Dentro de las acciones concretas tendientes a apuntalar la mencionada estrategia de fortalecimiento de los municipios, sin duda un hito importante fue la promulgación de un nuevo código municipal en el año 1998, mediante Ley 7794 publicada en La Gaceta n.º 94 del 18 de mayo de ese año, que sustituyó al anterior vigente desde 1970. Dentro de las innovaciones que nos interesa destacar, y que incluso se dice que es la más importante en términos de participación ciudadana en el ámbito municipal, está el incremento de los cargos de elección popular y convertir el antiguo ejecutivo municipal, designado por el concejo municipal, en el cargo de alcalde, elegido de manera directa por la ciudadanía y en comicios autónomos (Sobrado, 2011, p. 145).

Esta nueva normativa no solo reformó la figura del funcionario ejecutivo referido en el artículo 169 constitucional, denominándolo alcalde y el establecimiento de la instancia de elección directa para esta autoridad (Rodríguez y Zeledón, 2003, p. 11), sino que además dispuso la creación de dos cargos de alcalde suplente, también de elección popular, y señaló que los concejales de distrito, tanto propietarios como suplentes, que anteriormente eran designados por los respectivos concejos municipales, serían de elección popular. Finalmente, en lo que resulta de interés para el tema que estamos desarrollando, es importante resaltar que la citada Ley 7794 también reformó el Código Electoral, a los efectos de que esos nuevos cargos se eligieran en forma separada de los cargos de presidente, diputados y regidores, concretamente el primer domingo de diciembre del año en que debía renovarse la Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa, en virtud de lo cual dispuso que el TSE realizara la convocatoria de esas elecciones municipales el primero de agosto anterior y que quienes resultaran electos entrarían en posesión de sus cargos el primer lunes de febrero siguiente a la elección.

De esta suerte, con el Código Municipal de 1998 se instauran por primera vez las elecciones municipales separadas de las nacionales. Sin embargo, en esa separación no se incluyeron todos los cargos a nivel local, pues los regidores siempre debían elegirse junto con el presidente y los diputados. Ello por cuanto la reforma político-electoral de 1998 quedó inserta en otro conjunto de reformas institucionales que buscaban la descentralización estatal, razón por la cual el proyecto se gesta en la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa y no en la de Asuntos Electorales, lo que limitó la reforma a aspectos contenidos en el Código Municipal y por ello, la elección de alcaldes quedó desfasada de la elección de regidores y restringida para realizarse en el mismo año de las elecciones presidenciales (Rodríguez y Zeledón, 2003, p. 15). Por otro lado, tampoco el mencionado código señaló en forma clara y precisa cuándo debían elegirse los síndicos distritales, por lo que el TSE debió acudir a su facultad de intérprete de las disposiciones legales en materia electoral (artículo 102 inciso 3 de la Constitución Política) y mediante resolución n.º 1734-E-2001 del veinticuatro de agosto del dos mil uno, interpretó los artículos 55 y transitorio II de la referida legislación, así como el numeral 98 del Código Electoral dispuso, en lo conducente, que:

a pesar de que el artículo 55 del Código Municipal no establece en forma expresa y clara que la elección de los síndicos debe verificarse junto con la elección de alcaldes, no cabe duda que la reforma del artículo 97 del Código Electoral tuvo como propósito que los representantes distritales previstos en el artículo 172 constitucional deban elegirse en forma simultánea con

los cargos de elección popular creados por el nuevo Código Municipal, sean los alcaldes y miembros de los concejos de distrito, ello a pesar de que el artículo 98 del Código Electoral establece que la elección de los síndicos municipales debe verificarse el primer domingo de febrero del año en que debe venir la renovación, entre otros, del Presidente y Vicepresidentes de la República, artículo que también deberá entenderse que ha sido modificado, pues de acuerdo con los principios hermenéuticos, toda norma posterior deroga o modifica las anteriores que se le opongan.

Agrega el fallo comentado que:

A juicio de este Tribunal, teniendo en cuenta que el propio legislador dispuso que los síndicos formen parte de los concejos de distrito y que la convocatoria a elecciones para ambos puestos se verifique el mismo día, lo procedente es aclarar dicha contradicción normativa interpretando que tanto concejales como síndicos entrarán en posesión de sus cargos en forma simultánea, a los efectos de que estos últimos puedan iniciar su labor como miembros integrantes de los concejos de distrito, desde el primer día de funciones de este órgano.

Es así como las primeras elecciones municipales separadas de las nacionales quedaron fijadas para celebrarse el primer domingo de diciembre del año 2002, fecha en la cual se debía elegir a los alcaldes municipales y sus respectivos suplentes en todos los cantones del país, así como los síndicos, concejales de distrito y concejales municipales de distrito, tanto propietarios como suplentes, y a los intendentes, que son los funcionarios ejecutivos de estos últimos órganos. Esta elección, además, implicaba en sí misma una novedad a nivel de la logística que debía realizar el TSE para organizar ese proceso electoral, pues sería la primera vez que habría elecciones en la circunscripción territorial más pequeña del país, como son los distritos administrativos.

3. LAS PRIMERAS ELECCIONES MUNICIPALES

Resulta paradójico que teniendo nuestro país la democracia más longeva de toda Latinoamérica, fuimos los últimos en esta región que realizamos en forma directa las elecciones para alcaldes (Rodríguez y Zeledón, 2003, p. 5). Tal como se mencionó anteriormente, fue en el mes de diciembre del año 2002 cuando por primera vez los alcaldes fueron electos, junto con los restantes cargos de elección popular a nivel municipal –salvo los regidores–, constituyéndose en las primeras elecciones de cargos municipales separadas de las nacionales. Ese año también establece otro hito en la historia electoral del país, no solo por ese hecho, sino porque, además, fue la primera ocasión, desde que entró en vigencia la actual Constitución Política, en que fue necesario definir los cargos de presidente y vicepresidentes de la República en una segunda vuelta de elección, debido a que ninguno de los partidos que propuso candidatos para esos cargos logró superar el 40% de los votos válidamente emitidos, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 138 constitucional, las dos nóminas más votadas debieron participar en esa segunda elección popular el primer domingo de abril siguiente. En consecuencia, ese año -2002- se llevó a cabo una elección nacional el primer domingo de febrero, una segunda elección presidencial el primer domingo de abril y las primeras elecciones municipales el primer domingo de diciembre, tres procesos electorales un mismo año, algo inédito para el TSE¹.

¹ Por si fuera poco, en diciembre de 2002 debió suspenderse la elección en diez cantones de la vertiente atlántica azotados por fuertes aguaceros debido a un fenómeno atmosférico; estas se reprogramaron para enero de 2003.

En esas primeras elecciones municipales se eligieron 81 alcaldes, 162 alcaldes suplentes, 464 síndicos propietarios e igual cantidad de suplentes, 1 828 concejales de distrito propietarios e idéntica cantidad de concejales suplentes, 32 miembros propietarios y suplentes de 8 concejos municipales de distrito, así como sus 8 respectivos intendentes, lo que representó un total de 4900 cargos de elección popular.

Solo en dos ocasiones más las elecciones municipales se realizaron en diciembre del mismo año en que debía efectuarse la renovación de los cargos de presidente y diputados, específicamente en diciembre de 2006 y diciembre de 2010. Sin lugar a dudas, el cargo que más concentraba la atención de los partidos políticos y ciudadanos en esos tres primeros comicios municipales era el de alcalde que, anteriormente y bajo la denominación de ejecutivo municipal, era designado por el respectivo concejo. Es decir, antes de diciembre de 2002 los electores del cantón carecían de mecanismos directos para incidir en los nombramientos o las gestiones de los ejecutivos, toda vez que su rendición de cuentas era ante el concejo (Rodríguez y Zeledón, 2003, p. 9), ya que solo los regidores estaban facultados para nombrar y remover a los ejecutivos, así como también a los concejales de distrito, pues solo el síndico distrital era de elección popular. Pero con el nuevo Código Municipal se traslada a la ciudadanía local el derecho de nombrar a sus representantes municipales (cantonales y distritales) de manera directa. En la exposición de motivos para justificar la elección directa y por sufragio popular del alcalde, la Comisión de Reforma al Régimen Municipal señaló:

Se propone transformar el actual Ejecutivo, de elección del Concejo, a un alcalde de elección popular. Dicha elección se hará en la misma fecha en que se renueva el concejo, y los vecinos del cantón votarán por una fórmula que contenga los nombres de un alcalde y un vicealcalde. El alcalde será pues de origen electoral, por un plazo de cuatro años. Se propone no prohibir la reelección en dicho cargo para generar una experiencia administrativa y continuidad de las labores. (Mora, 1999, p. 83).

Así las cosas, un efecto de la nueva legislación es que la estabilidad de quienes ocupen las alcaldías no va a depender de los regidores y regidoras, como sucedía en el pasado con los ejecutivos municipales; sino que al ser electos popularmente y con un mandato que abarca cuatro años con la posibilidad de reelección, como fue aprobado, la continuidad en dicho cargo va a depender exclusivamente de los electores, quienes le podrán negar el voto para que siga en el puesto si se presenta como candidato para reelegirse, o bien, su mandato puede ser revocado con base en lo dispuesto por el artículo 19 del Código Municipal, en virtud del cual los electores pueden ser convocados a una consulta popular, denominada plebiscito, para decidir mediante su voto si se destituye o no al alcalde². Es por ello que a partir del 2002, quienes resulten alcaldes gozan de una mayor seguridad y estabilidad laboral, pues el origen electoral de su nombramiento atenúa las potestades de remoción y de sanción que anteriormente ejercía el concejo municipal sobre el ejecutivo, quien invertía gran parte de su tiempo en defender su puesto (Mora, 1999, p. 85).

² En nuestro ordenamiento jurídico electoral, solo a los alcaldes se les puede revocar el mandato, pues esa posibilidad no existe para ningún otro cargo de elección popular, al igual que solo los alcaldes pueden ser reelectos de manera sucesiva, sin que se limite la cantidad de veces que pueden optar por la reelección. Sin embargo, esa revocatoria de mandato, por la forma en que está concebida, es para casos excepcionales, pues requiere que la convocatoria al respectivo plebiscito sea acordada por las tres cuartas partes de los regidores integrantes del concejo, y que los votos necesarios para su destitución sumen al menos los dos tercios de los emitidos en el plebiscito, suma que tampoco puede ser inferior al 10% de los electores inscritos en el cantón, requisitos que no son fáciles de cumplir. De hecho, desde que está vigente el Código Municipal solo en una ocasión se ha revocado el mandato de un alcalde y fue en el cantón Pérez Zeledón en el año 2011, pero ese sólo caso revela que ello es posible y que solo está en manos de los electores la continuidad del alcalde en su puesto.

En consecuencia, este nuevo procedimiento para la elección del funcionario ejecutivo de las municipalidades también tiene el efecto de descentralizar el poder del Gobierno central hacia los Gobiernos municipales, con el propósito de incentivar la participación y decisión popular a la hora de elegir a las autoridades locales por medio del sufragio (Aguilar, 2000, p. 38). Además, jurídicamente se delega en los partidos políticos la responsabilidad de establecer y aplicar los procedimientos o mecanismos necesarios con el propósito de garantizarle al electorado la idoneidad de los candidatos propuestos para todos estos cargos (Aguilar, 2000, p. 158); ya que el Código Municipal también reformó el artículo 5 del Código Electoral vigente al momento de su promulgación, no solo para incluir en el primer párrafo a estos nuevos cargos municipales de elección popular, sino que en el segundo párrafo advierte a los partidos que son responsables de que la elección de estos funcionarios recaiga sobre personas de reconocida idoneidad, con el fin de garantizar al pueblo la capacidad de sus gobernantes. Si bien la democracia representativa se ensancha con la elección directa de estas autoridades locales, es lo cierto que al mismo tiempo surge también la responsabilidad de los partidos políticos de presentar a la ciudadanía un programa de gobierno local, lo que introduce la figura del voto programático a nivel local, mecanismo ausente en anteriores elecciones de autoridades municipales, donde predominaba la tradición del voto en “línea vertical” con una enorme dosis de desconocimiento (Zeledón, 2003, p. 70).

En suma, aparte de las alcaldías, los otros cargos por elegir en estas primeras elecciones municipales separadas eran los de concejales de distrito, junto con el síndico, además de los concejales municipales de distrito, figura presente solo en ocho distritos administrativos del país, donde también era necesario elegir al funcionario ejecutivo de ese órgano distrital, denominado intendente. Quienes resultaren electos en esos cargos tendrían más y mejor presencia en la generación y administración de propuestas y proyectos de desarrollo para cada distrito costarricense (Echeverría, 2013, p.6).

Al repasar las elecciones municipales celebradas hasta la fecha, se concluye que estas han incidido en un aumento de los partidos políticos inscritos a escala cantonal y, en ese sentido, implica una movilización cada vez mayor de ciudadanos interesados en postularse y –eventualmente- asumir un cargo público a lo interno de las corporaciones municipales (Retana, 2016, p. 148). En efecto, en el año 2002 participaron 34 agrupaciones políticas: 10 partidos nacionales, 4 provinciales, 19 cantonales y una coalición, mientras que para el año 2006 fue un total de 45 partidos políticos participantes: 13 nacionales, 7 provinciales y 25 cantonales. En 2010 hubo dos más y se llegó a 47 partidos: 9 nacionales, 5 provinciales y 26 cantonales. Para la última elección municipal (2016), la primera celebrada en el mes de febrero, fueron 62 las agrupaciones políticas participantes: 12 de nivel nacional, 4 provincial, 42 cantonal y 4 coaliciones también de nivel cantonal (Zamora, 2016, p. 63).

A pesar de ese aumento significativo en la cantidad de partidos participantes en las elecciones municipales, sobre todo en el nivel cantonal, interesa llamar la atención sobre el hecho de que todas las elecciones municipales se han caracterizado por una escasa participación ciudadana. Por ejemplo, en las tres primeras celebradas en el mes de diciembre, el abstencionismo en todos los cantones del país fue, en promedio, superior al 70% del electorado; concretamente, en el 2002 fue de un 77,20%; en el 2006 de un 76,16% y en el 2010 de un 72,11%³. En otras palabras, aproximadamente solo tres de cada diez electores acudieron a las urnas en esos procesos, de suerte que quienes resultaron electos en los cargos en disputa obtuvieron un porcentaje de votos sumamente bajo como se presenta en la tabla 1, respecto a la cantidad de electores inscritos en su cantón o

³ Disponible en <http://atlaselectoral.tse.go.cr>

distrito administrativo. Así, por ejemplo, en las elecciones municipales celebradas en diciembre de los años 2002, 2006 y 2010 en los cantones centrales de las provincias que conforman la gran área metropolitana, los votos obtenidos por los alcaldes electos y su peso relativo respecto del total de electores inscritos en el cantón, así como el abstencionismo registrado en estos cantones fue el que se presenta en la tabla 1.

Tabla 1

Votos obtenidos en la elección de alcalde en los cantones centrales de las provincias del Valle Central, elecciones de 2002 a 2010

Cantón	Año de la elección	Votos obtenidos por el partido que ganó la alcaldía		Abstencionismo	
		Absoluto	%	Absoluto	%
Central, San José	2002	12 998	6,07	177 638	82,90
	2006	18 061	8,07	197 244	88,12
	2010	25 206	11,18	184 147	81,65
Central, Alajuela	2002	11 681	8,33	112 072	79,96
	2006	13 116	8,31	131 239	83,14
	2010	16 339	9,44	136 539	78,86
Central, Cartago	2002	6 805	7,83	73 680	84,77
	2006	10 689	11	76 182	78,41
	2010	12 753	12,03	81 438	76,82
Central, Heredia	2002	2 946	4,21	62 246	88,90
	2006	6 177	7,90	66 574	85,12
	2010	9 990	11,70	69 952	81,95

Nota: Elaborada con base en Atlas electoral.

Téngase en cuenta que se trata de cantones con alta densidad de población, que tienen municipalidades importantes en términos de infraestructura, planilla y servicios que administran, donde existe en general un alto acceso de la ciudadanía a servicios públicos como educación y salud, y a distintos medios de información y; sin embargo, el índice de abstencionismo en todos los casos fue mayor al promedio. Resultados como los descritos motivaron la necesidad de plantear nuevas reformas para fortalecer la participación del electorado en estos procesos a nivel local. Como bien mencionó el magistrado presidente del TSE, reducir esos grados de apatía constituye uno de los mayores retos para una sociedad que hoy cuenta con canales de participación ciudadana que no existían hace tan solo 10 años. (Sobrado, 2011).

Dentro de los principales problemas de fondo identificados, que podían estar propiciando la baja participación en las citadas elecciones municipales, estaban la ausencia de financiamiento público, la separación de las elecciones de alcaldes de las de regidores y la relativa inactividad de estructuras partidarias, con lo que se privaba de su experiencia a los postulantes a las alcaldías. También podrían estar afectando el proceso aspectos de carácter más coyuntural como la fecha de las elecciones (Rodríguez y Zeledón, 2003, p. 12).

En efecto, la fecha en que se celebraban esos comicios no era la más conveniente, ya que en diciembre la ciudadanía está más atenta al fin del curso escolar y colegial, pago de aguinaldos y compras de regalos de diciembre que a ir a votar; sin dejar de lado que es un mes donde frecuentemente se presentan temporales en la vertiente atlántica. Por otra parte, esa relativa inactividad de las estructuras partidarias puede tener su origen en dos situaciones; por un lado, al haber enfrentado las elecciones nacionales en febrero, para diciembre los partidos no tienen recursos ni medios adecuados para organizarse y asumir de la mejor forma sus campañas electorales a nivel cantonal, pues quienes tienen derecho a la contribución estatal, para el mes de agosto cuando se convocaban las elecciones municipales no habían recibido el reembolso correspondiente por su participación en las elecciones nacionales y tampoco había motivación para gestionar nuevos recursos, porque no estaba previsto ningún margen de financiamiento estatal para las elecciones municipales. Además, debido a que los regidores habían sido electos en febrero, quienes participaron como candidatos a esos puestos ya no tienen mucho interés de involucrarse ni aportar sus estructuras para trabajar en las elecciones municipales.

Finalmente, no debe pasarse por alto el hecho de que las elecciones municipales, sobre todo las del 2002 que fueron las primeras, se caracterizaron por un conocimiento relativamente bajo por parte de la ciudadanía, tanto del proceso electoral en sí como de la oferta electoral (Espinosa, Estrada, Gómez y Jiménez, 2003, p. 55).

En virtud de lo expuesto, se empezaron a delimitar los aspectos por reformar con miras a fortalecer las elecciones municipales, cuyo objetivo principal era lograr motivar una mayor participación ciudadana. En concreto, se planteó lo siguiente: dotar a estas elecciones de financiamiento estatal; que se celebraran en el mes de febrero, dos años después de las elecciones nacionales, con el propósito de que los partidos políticos tuvieran el tiempo suficiente para organizar sus estructuras en todos los cantones del país en que pretendían participar y conseguir los recursos financieros necesarios para afrontar el proceso, y trasladar la elección de regidores junto con los restantes cargos a nivel local; reforma que se empieza a gestar en el año 2007.

4. MEJORAS INCORPORADAS A LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Hasta 2018 solo se han realizado cuatro elecciones municipales: muy pocas si tenemos en cuenta que el TSE ha organizado 17 comicios nacionales, de los cuales los de mayor abstencionismo fueron los de 1958 con un 35,3% y 2006 con 34,8%, ya que de 1962 a 1994 se mantuvo la participación en cifras muy cercanas al 80%, con una reducción aproximada al 70% en las restantes, incluida la de 2018⁴, o lo que es lo mismo, el abstencionismo en las últimas décadas se ha mantenido en un rango cercano al 30%. Sin embargo, en lo que se refiere a los procesos electorales a nivel municipal ha sucedido casi lo inverso, pues el abstencionismo superó el 70% en las elecciones de 2002, 2006 y 2010.

⁴ Ver <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.pdf>

Como hemos apuntado, dentro de los principales problemas identificados en los comicios locales, estaban la fecha de su celebración, su falta de financiamiento y el hecho de que la elección de regidores se había mantenido en febrero junto con las elecciones presidenciales y legislativas, a pesar de que los demás cargos municipales, incluyendo el de alcalde, se elegían en el siguiente mes de diciembre. Es por ello que en el 2007 se aprueba otra reforma tendiente a solucionar lo relativo a la fecha de las elecciones, en virtud de lo cual se promulga la Ley 8611 del 12 de noviembre de 2007, publicada en La Gaceta n.º 225 del 22 de noviembre de 2007. Esta ley, además de reformar los artículos 19 y 20 del Código Municipal con el propósito de cambiar el nombre y las funciones de los alcaldes suplentes, que a partir de ese momento se denominan vicealcalde primero y vicealcalde segundo, con la particularidad de que el primero, aparte de la función de sustituir al alcalde durante sus ausencias, pasó a ser un funcionario permanente, con remuneración (Zamora, 2016, p. 49); también reforma el artículo 14 del mencionado código, con el objetivo de que la elección a nivel local se realice dos años después de la elección nacional.

Este cambio podría tener varios efectos positivos, entre ellos, que los partidos políticos y la ciudadanía tendrán dos años, después de las elecciones presidenciales, de preparación para las municipales, evitando con ello la sensación de “agotamiento electoral” que ha caracterizado a los comicios celebrados en diciembre (Sobrado, 2011, p. 146). Sin embargo, la nueva ley aprobada no dispuso nada en lo referente a los regidores, lo que produjo un vacío legislativo en cuanto a la fecha de elección de estos cargos, razón por la cual el TSE en la resolución n.º 405-E8-2008 del ocho de febrero de dos mil ocho, nuevamente hace uso de su potestad constitucional e interpreta el artículo 14 reformado, y define que la elección de los regidores debía efectuarse junto con los demás cargos municipales y a medio período presidencial (Echeverría, 2016, p. 19).

La referida resolución también determinó que la elección conjunta de todos los cargos a nivel municipal, incluidos los de regidores, sería a partir de la elección municipal del 7 de febrero de 2016. Esto obviamente alteraba el ciclo electoral de las autoridades electas en 2010, que es de cuatro años; ya que por última vez los regidores se designarían en febrero de ese año y los restantes en diciembre, en virtud de lo cual la indicada resolución también dimensionó su aplicación en el tiempo, en el sentido de que los cargos municipales que se elegirían en diciembre de 2010 tendrían –por excepción– y con el fin de compatibilizar ese ciclo, un mandato de casi seis años, pues concluiría en abril del año 2016 (Zamora, 2016, p. 49).

Otro hecho que contribuyó a solucionar los problemas mencionados fue la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, el 11 de agosto de 2009, de la Ley 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre de 2009, mediante la cual se promulgó un nuevo código electoral y, además, se reforma el Código Municipal, con el fin de fortalecer las elecciones municipales. Por un lado, en su artículo 390 aparte a) modifica nuevamente el artículo 14 del Código Municipal, producto de lo cual el último párrafo de ese numeral ya contempla de manera clara que todos los cargos de elección popular a nivel municipal serán elegidos el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales; en otras palabras, se lleva a rango de ley el contenido de la resolución 405 del TSE antes referida (Echeverría, 2016, p. 19). Además, en el capítulo relativo al régimen económico de los partidos políticos, se incluye en la sección segunda una norma que establece el deber del Estado de contribuir con un monto equivalente al cero coma cero tres por ciento (0,03%) del Producto Interno Bruto (PIB), para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal, siempre que cumplan los requisitos que la misma legislación establece para

tener derecho a ello (artículo 91 del Código Electoral). Asimismo, se incluye una sección tercera (artículos del 99 al 102) donde se regula lo relativo a la contribución estatal para procesos electorales municipales.

Por otro lado, producto del Código Electoral de 2009, el proceso electoral municipal presenta también, como nueva condición, que las nóminas de candidatos deben observar los principios de paridad y alternancia en materia de género (Sandí y Víquez, 2014, p. 64). La primera ocasión en que tales principios debieron ser cumplidos de cara a la inscripción de candidaturas fue en las elecciones municipales de 2010, pero obviamente no se aplicaron a la elección de regidores que se había llevado a cabo en febrero de ese año; por tal motivo, es en las elecciones de 2016 donde ya todas las nóminas de candidatos municipales a puestos de elección popular deben integrarse paritariamente, en cumplimiento del nuevo régimen (Zamora, 2016 p. 49), y de manera trenzada; es decir, hombre-mujer-hombre o mujer-hombre-mujer, con lo cual se completa el ciclo de la primera puesta en marcha de ese nuevo régimen dispuesto en el artículo 148 del Código Electoral de 2009.

Las dos reformas comentadas solucionan los principales problemas que se apuntaban a las elecciones municipales, pues se les dota de financiamiento, se pasan a medio período y en el mes de febrero, que es cuando tradicionalmente se han celebrado las elecciones en Costa Rica, así como también se establece la obligación de que todos los cargos a nivel municipal se elijan el mismo día.

La primera elección donde todas las reformas referidas tuvieron plena vigencia fue la celebrada el 7 de febrero de 2016. En términos estadísticos, estos comicios presentan algunas diferencias que conviene destacar respecto de sus antecesores. En primer término, la participación aumenta en casi ocho puntos porcentuales, pues pasa de un 27,9% en el 2010, a un 35,4% en 2016; dicho de otra manera, decrece el abstencionismo, al bajar de un 72,1% en la última elección celebrada en el mes de diciembre, a un 64,6% en la primera celebrada en el mes de febrero⁵, reducción importante si se toma en cuenta que del 2002 al 2010 el abstencionismo sólo se había reducido en aproximadamente cinco puntos (de 77,2% en 2002 a 72,1% en 2010).

5. CARGOS QUE DEBEN LLENAR LAS ELECCIONES MUNICIPALES

En las elecciones municipales de febrero 2016 se presentó un récord en la cantidad de agrupaciones partidarias que postularon candidatos, ya que participaron 62, de las cuales 12 son partidos a escala nacional, 4 provinciales, 42 cantonales y 4 coaliciones cantonales; esta fue la cifra de participación político-partidaria más alta en la historia electoral costarricense (Zamora, 2016, p. 48).

A fin de contrastar la cantidad de partidos que presentaron candidaturas en 2016, debe tenerse en cuenta que en la primera elección municipal del año 2002 participaron un total de 34 partidos políticos: 10 nacionales, 4 provinciales y 19 cantonales. Para el año 2006, fueron 45 los partidos participantes: 13 nacionales, 7 provinciales y 25 cantonales; y en el año 2010, un total de 47 partidos: 9 nacionales, 5 provinciales y 33 cantonales (Zamora, 2016, p. 63), lo cual lleva a concluir que las últimas reformas legales aplicadas a estos procesos municipales también incidieron en una mayor participación de agrupaciones partidarias, sobre todo de partidos a escala cantonal que del 2002 al 2016 crecen en más de un 100% (pasan de 19 a 42).

⁵ Ver <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras.pdf>

Consideramos que tener la posibilidad de financiamiento público para sufragar gastos derivados de la participación en estas justas resulta a todas luces un incentivo importante para motivar la participación partidaria, sin dejar de lado que en el nuevo Código Electoral se establecen requisitos menos rigurosos para la inscripción de partidos políticos; por ejemplo, el artículo 60 inciso e) exige solo 500 adhesiones para poder inscribir un partido a nivel cantonal⁶, requisito que en cantones con alta densidad poblacional no es difícil cumplir, pero sobre todo, lo que más ha facilitado el proceso de inscripción de partidos políticos es que se eliminó la obligación de realizar asambleas distritales, por lo que a nivel cantonal basta con hacer una asamblea cantonal abierta, que a su vez es la de mayor rango, para completar el proceso; mientras que en el pasado los interesados en inscribir un partido político debían realizar, obligatoriamente, una asamblea en cada distrito administrativo, para sacar los delegados a la respectiva asamblea cantonal.

Otro dato importante por resaltar de las votaciones de febrero 2016, es que ha sido la elección con la mayor cantidad de puestos a elegir, un total de 6069 según la tabla 2.

Tabla 2

Cantidad y tipo de puestos por elegir, elecciones 2016

Tipo de puesto		Puestos a elegir
Alcalde		81
Vicealcalde primero	Primero	81
	Segundo	81
Regidores propietarios	Propietarios	505
	Suplentes	505
Síndicos	Propietarios	480
	Suplentes	480
Concejales de distrito	Propietarios	1 888
	Suplentes	1 888
Concejales municipales de distrito	Propietarios	32
	Suplentes	32
Intendentes		8
Viceintendentes		8
Total		6 069

Nota: Elaborado con base en información suministrada por el Departamento de Programas Electorales.

⁶ El anterior Código Electoral disponía en el artículo 64 inciso e) que las adhesiones necesarias para inscribir un partido a nivel cantonal eran una cantidad equivalente al 1% de la población, aunque esa disposición fue anulada por la Sala Constitucional en resolución n.º 2006-15960 de las 14:53 horas del 1.º de noviembre del 2006, al considerar que infringía el artículo 33 de nuestra Carta Fundamental, pues en algunos casos ese 1% podría ser superior a las 3 000 adhesiones que se exigían para inscribir un partido a escala cantonal.

Esa cantidad de puestos por elegir contrasta de manera exagerada con los puestos en disputa en una elección nacional, que son 60; toda vez que al haberse trasladado la elección de regidores junto con los demás cargos a nivel local, en las nacionales solo se eligen los cincuenta y siete escaños diputadiles más los tres puestos de la fórmula presidencial. Por consiguiente, en 2016, aparte de los regidores, se eligieron en la misma fecha los puestos de alcaldes y vicealcaldes, ambos en los 81 cantones existentes en ese momento, más los puestos de concejales de distrito en 472 distritos; intendente y viceintendente, así como concejales municipales de distrito en 8 distritos. Todos esos cargos de elección popular fueron creados por leyes de las últimas tres décadas (Zamora, 2016, p. 58).

Debido al número de partidos participantes y todos los puestos por elegir, también el proceso electoral de 2016 tuvo una cifra sin precedentes en la cantidad de candidaturas que se inscribieron; fueron 31 879 las postulaciones registradas y debidamente aprobadas por la administración electoral, 16 199 hombres (50,81%) y las restantes 15 680 mujeres (49,19%) (Retana, 2016, p. 149). En la tabla 3 se presenta la distribución de las candidaturas inscritas por tipo de puesto.

Tabla 3

Candidaturas inscritas por tipo de puesto, elecciones 2016

Tipo de puesto	Candidaturas inscritas
Alcaldías y vicealcaldías	1 780
Regidores	7 015
Síndicos	6 085
Concejales de distrito	16 457
Concejales municipales de distrito	349
Intendentes y viceintendentes	103
TOTAL	31 879

Nota: Elaborado con base en información suministrada por el Departamento de Programas Electorales.

Con las cifras expuestas puede afirmarse, de manera contundente, que este fue el proceso electoral más complejo en toda la historia del TSE y que puso a prueba tanto su experiencia, como la capacidad demostrada, gracias a lo cual se logró exitosamente el objetivo de presentar al electorado la opción de elegir todos esos puestos, dentro de esa cantidad sin precedentes de candidatos. Lamentablemente, más del 50% de la ciudadanía no acudió a cumplir con su deber y derecho de ejercer el sufragio lo que, si bien sigue siendo una tarea pendiente para todos, es lo cierto que las reformas apuntadas brindan las herramientas necesarias para ir alcanzando mayores niveles de participación. Sin temor a equivocarnos, esa será la tónica de las futuras elecciones municipales, procesos sumamente complejos desde el punto de vista organizativo y logístico, pero con índices de abstencionismo superiores respecto a las elecciones nacionales.

6. FORMA DE ELEGIR A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

En nuestro país las circunscripciones electorales son las mismas circunscripciones territoriales. La Constitución Política, en su artículo 168, dispone una división administrativa con cuatro circunscripciones territoriales: a) territorio nacional; b) provincias; c) cantones, y d) distritos. Correspondientes a esos niveles territoriales, solo existen dos tipos de gobierno: el nacional y el local. (Jiménez y Obando, 2010, p. 23). Por su parte, el artículo 143 del Código Electoral señala que la división territorial administrativa se aplicará al proceso electoral. En este sentido, en el territorio nacional los puestos por elegir son los de presidente y vicepresidentes de la República. Cada provincia es una circunscripción electoral en la que se eligen diputados a la Asamblea Legislativa, donde la cantidad de puestos dependerá del total de habitantes registrados en la correspondiente provincia, de acuerdo al último censo poblacional. Estos son los puestos que se eligen en elecciones nacionales, pero lo que ocupa nuestro interés en este momento son las restantes circunscripciones, concretamente, los cantones y los distritos administrativos.

De conformidad con el artículo 169 de nuestra Constitución Política, la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno municipal (Aguilar, 2000, p. 32), que estará compuesto por un cuerpo deliberante, llamado concejo municipal e integrado por regidores y regidoras, así como por un funcionario ejecutivo, que es el alcalde. Por ende, además de los regidores, tanto propietarios como suplentes, en todos los cantones del país se elige un alcalde y dos vicealcaldes.

La cantidad de regidores por elegir en cada cantón la debe definir el TSE seis meses antes de la respectiva convocatoria a elecciones, con base tanto en la información que le suministre el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Zamora, 2016, p. 53) como en los parámetros establecidos en el artículo 21 del Código Municipal, donde el mínimo es 5 y el máximo 13 (con igual cantidad de suplentes), dependiendo del porcentaje de la población total del país que habite en el cantón.

Cada distrito debe tener un concejo que, según el artículo 55 del Código Municipal, estará integrado por cinco miembros propietarios, pero uno de ellos será el síndico propietario referido en el artículo 172 de la Constitución Política, y cinco suplentes de los cuales uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional (Zamora, 2016, p. 55).

Para 2016 se realizaron elecciones en 480 de los 481 distritos administrativos existentes para esas elecciones, es decir, solo en uno no hubo, ya que se trata de la Isla del Coco, donde no hay una población permanente (Zamora, 2016, p. 55). Hay dos tipos de órgano colegiado a nivel de distrito, dependiendo del distrito de que se trate. Solo en ocho distritos funciona a la fecha la figura denominada concejo municipal de distrito, concretamente, en Cervantes, Tucurrique, Monteverde, Cóbano, Lepanto, Paquera, Colorado y Peñas Blancas. En los restantes 472 lo que funciona es un concejo de distrito, pero como se indicó en todos los distritos, independientemente del órgano que funcione, se deben elegir, además del síndico, cuatro concejales propietarios y cuatro suplentes.

De acuerdo con el artículo 54 del Código Municipal, los concejos de distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal, promover la eficiencia de la actividad del sector público y velar por ella; sin embargo, carecen de autonomía para la ejecución de obras o servicios públicos, pues sus funciones solo

involucran recomendaciones o informaciones al concejo municipal, por lo que no requieren de un funcionario ejecutivo. Cabe indicar que dentro de las funciones que el artículo 57 del mismo código señala para estos órganos están proponer a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación; recomendar al concejo municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito e informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito.

Los concejos municipales de distrito, por su parte, son órganos con autonomía funcional propia y competencias locales que les permiten, entre otras cosas, percibir directamente las tasas por los servicios distritales, siempre que sean asumidos por estos, así como tener participación en las patentes por las actividades efectuadas en el distrito y en los impuestos municipales, según se establece en los artículos 1, 4 y 9 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, n.º 8173⁷. Por tal motivo, los concejos municipales de distrito deben tener un órgano ejecutivo y de conformidad con el artículo 7 de dicha ley 8173, este será el intendente que también será elegido popularmente en la misma fecha, por igual período, con las mismas condiciones e iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal (Sandí y Víquez, 2014, p.125). Además, de conformidad con el artículo 14 del Código Municipal -según la reforma introducida por la Ley 8611 del 12 de noviembre de 2007-, también debe elegirse un viceintendente, quien realizará las funciones administrativas y operativas que le asigne el intendente titular, al que deberá sustituir en sus ausencias temporales y definitivas (Zamora, 2016, p. 56).

Consideramos importante traer a colación que el concejo municipal de distrito es un órgano regulador a nivel constitucional, propiamente en el artículo 172, donde se dispone que se podrá crear para casos calificados y estará adscrito a la municipalidad, pero tendrá autonomía funcional propia. Asimismo, dispone que será una ley especial la que fije las condiciones en que pueden ser creados y lo relativo a su estructura, funcionamiento y financiamiento. En observancia a esa norma constitucional se promulgó la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, n.º 8173 del 07 de diciembre de 2001, publicada en La Gaceta número 7 del 10 de enero de 2002.

Teniendo claro cuáles y cuántos puestos son los que deben elegirse a escala cantonal y distrital y considerando la amplia oferta partidaria que actualmente existe para acceder a esos puestos, es importante conocer cómo se adjudica cada uno de ellos. En este sentido, el artículo 202 del Código Electoral señala que tanto los alcaldes como los síndicos e intendentes serán elegidos por mayoría relativa de votos, es decir, resultará electa la

⁷ Los Concejos Municipales de Distrito surgen de la necesidad de determinados distritos, alejados de la cabecera del cantón y con una realidad distinta a este último, de poder trabajar en forma independiente como si fueran “pequeñas municipalidades” y su creación data del 6 de julio de 1939, cuando se aprobó la Ley 118. Posteriormente, mediante Ley 4892, publicada en la Gaceta número 230 del 18 de noviembre de 1971, se incorporó el transitorio I del artículo 63 del Código Municipal de 1970, donde se dispuso que los concejos de distrito existentes antes de la vigencia de este Código Municipal, subsistirían bajo el nombre de “Concejos Municipales de Distrito”, con la misma personalidad jurídica y con las mismas competencias que venían desarrollando. Se les cambió el nombre para no confundirlos con los “Concejos de Distrito” que se establecían en el propio artículo 63. No obstante, la Sala Constitucional, en sentencia n.º 6000-94 de las nueve horas y treinta y nueve minutos del 14 de octubre de 1994, determinó que resultaban inconstitucionales porque al establecerse que estos funcionan cual si fueran una municipalidad, se provoca una modificación *contra legem* de la división territorial, y que el transitorio I del artículo 63 del Código Municipal de 1970, al otorgarles un reconocimiento jurídico sin ninguna limitación en el tiempo, avala la creación de circunscripciones territoriales a las que se les reconoce, por la sola voluntad del Poder Ejecutivo, personalidad jurídica, aunado a que se les encarga la administración de los intereses y servicios locales, lo que quiere decir que se crean “nuevas municipalidades”, sin observar el procedimiento que exige el artículo 168 de la Constitución Política. En definitiva, para legitimar jurídicamente a los concejos municipales de distrito, fue necesario reformar el numeral 172 constitucional, mediante Ley 8105 del 31 de mayo de 2001, para dar asidero a la figura (Jiménez y Obando, 2010, pp. 75 y 79).

nómina -que incluye a las respectivas vicealcaldías y viceintendencias y suplencias- que más votos obtengan en la circunscripción, sea el cantón o el distrito, según corresponda. Los regidores, así como los concejales municipales de distrito y los concejales de distrito, serán elegidos por sistema proporcional, es decir, por cociente y subcociente, según lo dispone el numeral 201 del código de cita.

Resulta conveniente repasar brevemente el sistema proporcional previsto en nuestra legislación electoral. De acuerdo con los artículos 203 a 205 del Código Electoral, el cociente es la cifra resultante de dividir la votación total obtenida en la respectiva circunscripción –cantón o distrito que corresponda- entre el número plazas por llenar en esta, y subcociente será la mitad de esa cifra. El cociente es una cifra repartidora, por lo que un partido obtendrá tantas plazas como cocientes logre sacar; mientras que el subcociente sirve de umbral o límite para descartar de la repartición de escaños a los partidos cuya votación total sea inferior a esta cifra. Por ejemplo, si hay que elegir cuatro concejales y en el distrito los votos válidos de todos los partidos suman 100 000, entonces el cociente será 25 000. Si el partido A obtuvo 30 000 votos, solo tendrá derecho a una plaza por cociente y le sobran 5 000 votos, esa será su cifra residual o resto. Ahora, ¿cómo se llenan las otras plazas si ningún otro partido alcanzó la cifra cociente? Primero debe establecerse cuáles de los partidos restantes superan el subcociente (12 500 votos), estos serán los que tienen derecho a optar por las plazas que faltan por adjudicar; interpretando la ley, que su votación total se equipara a una cifra residual. Entonces, si al partido A le sobraron 5 000 votos y hay tres partidos, B, C y D, cuya votación obtenida es de 15 000, 14 000 y 13 000 votos, respectivamente, votación que por lo dicho se concibe como cifra residual o resto, las plazas se repartirán dando prioridad al resto mayor, es decir, el B es el primero al que se le debe adjudicar una plaza, luego al C y después al D. El A no pudo obtener otra plaza debido que su cifra residual es la menor y ya no hay más plazas por llenar.

Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido por el artículo 148 del Código Electoral, solamente los partidos políticos inscritos pueden proponer candidatos a puestos de elección popular, lo que por supuesto incluye a todos los cargos municipales; es decir, una persona solo puede acceder a uno de esos cargos si un partido político, debidamente inscrito, ya sea a escala nacional, provincial o cantonal, lo propone como candidato. Además, para inscribir esa candidatura la persona postulada debe cumplir los requisitos que la legislación exige para ello como, por ejemplo, ser ciudadano en ejercicio, del estado seglar y estar inscrito electoralmente, cuando menos con dos años de antelación, en el cantón o distrito en que se quiera servir, entre otros, (artículos 15, 22, 56 y 58 del Código Municipal).

Otro aspecto importante por considerar para la inscripción de candidaturas, es que el citado artículo 148 del Código Electoral también establece que todas las nóminas de elección popular deben estar integradas en forma paritaria y alterna. Según el numeral 2 del mismo *código*, el principio de paridad implica que todas las nóminas de candidatos pares estarán integradas por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres y en las nóminas impares, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. La alternancia, de acuerdo a esa norma, significa que todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo mujer-hombre u hombre-mujer, de suerte que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

Las elecciones municipales llevadas a cabo en diciembre de 2010 fueron las primeras en que se aplicaron los referidos principios de paridad y alternancia para la participación política por género. En esa oportunidad 2 373 mujeres (el 48,3%) alcanzaron un puesto de elección popular a nivel municipal (Sandí y Viquez, 2014, p. 143);

de estos, los cargos electos por el sistema representativo, sean de regidores y concejales, son donde mejor se ha desempeñado esa paridad. En los cargos elegidos por el sistema mayoritario, la brecha entre hombres y mujeres permanece, según los resultados de alcaldías, vicealcaldías, sindicaturas, intendencias y viceintendencias (Zamora, 2016, p. 59). En efecto, en esas elecciones de 2010, para el caso específico de alcaldes, solo un 12,3% corresponde al sexo femenino y un 87,7% al masculino. En el caso de los síndicos fueron menos las mujeres electas para el puesto en propiedad, solo un 27,2%; mientras que el 72,8% de los restantes puestos fueron adjudicados a hombres. La brecha en cuanto a los intendentes mantuvo la misma tónica, 75% hombres y solo un 25% mujeres (Sandí y Víquez, 2014, p. 159).

Esa brecha en materia de género, en lo que se refiere a los cargos electos por sistema mayoritario, no varió significativamente en las elecciones de 2016, pues de los 81 cantones, solo en 12 se eligió a una mujer como titular de la alcaldía; en los 69 restantes el puesto fue adjudicado a un hombre. En lo que se refiere a intendentes, si bien se dio una mejoría, no se alcanzó la paridad, pues de los ocho distritos, solo en tres el cargo se adjudicó a una mujer, en los otros cinco el puesto fue para un hombre. Por último, en cuanto a síndicos propietarios, en 306 distritos el puesto fue para un hombre y en 174 para una mujer⁸.

En resumen, es siguiendo todas estas reglas como se deben elegir todos los cargos a nivel municipal que son:

- Un alcalde y dos vicealcaldes en cada una de las municipalidades del país.
- Trece regidores propietarios y trece suplentes como máximo y como mínimo cinco en cada cantón.
- Un *síndico propietario* y un *síndico suplente* en cada distrito administrativo.
- Cuatro miembros propietarios y cuatro suplentes de los concejos de distrito, en cada distrito administrativo donde no exista un concejo municipal de distrito.
- Cuatro miembros propietarios y cuatro suplentes en los concejos municipales de distrito de Tukurrique, Colorado, San Isidro de Peñas Blancas, Cóbano, Lepanto, Paquera, Monteverde y Cervantes.
- Un intendente y un viceintendente en los distritos donde exista un concejo municipal de distrito.

7. VALORACIONES FINALES

La posibilidad de elegir de manera directa a los principales responsables de dirigir los gobiernos locales sin duda alguna fortalece el sistema democrático de nuestro país y nos empodera como ciudadanos. Como hemos expuesto, esto no se dio de la noche a la mañana ni fue de fácil consecución, sino que durante décadas se fueron gestando las reformas constitucionales y legales necesarias para hacerlo realidad y darles la importancia y significado de contar con estos procesos.

A pesar del logro alcanzado y el contar con elecciones municipales a la mitad del período presidencial, que involucran la escogencia de todos los cargos existentes a escala cantonal y distrital, hasta ahora los porcentajes de participación registrados han sido muy pobres. Pareciera que los costarricenses las ven como elecciones de poca trascendencia, cuando lo cierto es que el desarrollo del cantón en cuanto a obra pública e infraestructura,

⁸ Ver <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras.pdf>

así como la eficiencia en la prestación de los servicios públicos a cargo de las municipalidades, dependen en un alto grado de las decisiones de sus principales autoridades, todas de elección popular.

Es innegable que como ciudadanos tenemos la responsabilidad de informarnos sobre quiénes se están postulando para esos puestos; cuál es su propuesta, su hoja de vida; entre otras cosas, con el fin de elegir a aquellos que evidencien ser los idóneos. Es nuestra responsabilidad realizar un voto informado, pues si somos electores es porque radicamos en el distrito y cantón donde la municipalidad ejerce su jurisdicción e, indiscutiblemente, las decisiones que vayan a tomar los responsables de ejercer los puestos en disputa nos van a afectar positiva o negativamente, ya sea de manera directa, desde la prestación de servicios básicos como la recolección de basura hasta la aspiración de ver satisfechos, en el menor tiempo posible, nuestro interés en obtener los permisos respectivos para realizar una construcción, una remodelación de nuestra casa o ejercer determinada actividad económica; o bien, de manera indirecta, mediante la adecuada recaudación y manejo de los tributos municipales.

A pesar de lo anterior, en las tres primeras elecciones municipales celebradas, casi el 80% de los electores inscritos en el padrón no acudió a las urnas, lo que motivó la realización de una serie de cambios a nivel legal, para fortalecer estos comicios y propiciar una mayor participación de la ciudadanía. Las últimas elecciones de este tipo celebradas en 2016 incorporaron todas las mejoras concebidas a través de reformas legales: realizarse dos años después de las nacionales, tener financiamiento estatal y concentrar todos los cargos a nivel local; esto pudo haber incidido en la mejoría mostrada en los niveles de participación, pero todavía dista de lo que un proceso de esta naturaleza requiere. Si queremos servicios de primer mundo debemos empoderarnos y conseguirlos a través de nuestra participación en democracia, por lo menos en las justas electorales, para brindarle verdadera legitimidad al mandato de quienes resulten electos, y hacer realidad que la mayoría de los ciudadanos estemos representados por las autoridades electas.

Es muy pronto para saber si los últimos cambios introducidos en la escogencia de las autoridades municipales serán suficientes para cumplir el cometido de fortalecer la participación de esos procesos electorales; pero a todas luces es un reto país lograr que todos los costarricenses concienticen sobre la responsabilidad e importancia que tiene su voto en la elección de estas autoridades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, O. (2000). *Análisis de los Elementos Presentes en el Código Municipal de 1998 en relación con la Elección Popular del Alcalde* (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Costa Rica (2009). *Código Electoral*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Costa Rica (1998). *Código Municipal*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigomunicipal.pdf>
- Costa Rica (1949). *Constitución Política*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2005). *Atlas Electoral*. Recuperado de <http://atlaselectoral.tse.go.cr>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2014). *Elecciones en Cifras 1953-2014*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionescifras.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>
- Echeverría, J. (Ene.-Jun., 2016). Trascendencia política de las elecciones municipales. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 5-19.
- Espinosa R., Estrada V., Gómez S. y Jiménez L. E. (2003). Las Elecciones de Alcalde y el Sistema Democrático: Percepciones y Expectativas de la Población Costarricense. En Rodríguez, F. y Zeledón, F. (Editores). *Elección en las alcaldías 2002 ¿una nueva esperanza democrática?* San José, C.R.: Fundación Friedrich Ebert, pp. 27-28.
- Jiménez Castillo A. y Obando Vives V. (2010). Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Mora Arias J. N. (1999). La Figura del Alcalde en el Actual Régimen Municipal Costarricense (Tesis de licenciatura). Universidad Panamericana, San José, Costa Rica.
- Retana, L. (Jul.-Dic., 2016). Elecciones municipales 2016: Una breve aproximación. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 149-160
- Rodríguez, F. y Zeledón, F. (Editores). *Elección en las alcaldías 2002 ¿una nueva esperanza democrática?* San José, C.R.: Fundación Friedrich Ebert.
- Sandí, N. y Víquez, S. (2014). Proceso de Redefinición de las Elecciones Municipales a la Luz del Nuevo Código Municipal y el Nuevo Código Electoral (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Sobrado, L. (2011). Descentralización y Reforma Electoral. En *Ideario sobre la descentralización en Costa Rica*. San José, C.R.: UNED-IFAM, pp. 144-147.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Resolución n.º 1734-E-2001 de las 08:45 horas del 24 de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Resolución n.º 405-E8-2008 de las 07:20 horas del 8 de febrero.
- Zamora, E. (Ene.-Jun., 2016). De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 48-68.
- Zeledón, F. (2003). Siembra Vientos: Las Primeras Elecciones Directas de Alcaldes en Costa Rica, lo Municipal y las Tendencias en la Cultura Político Social. En Rodríguez, F. y Zeledón, F. (Editores). *Elección en las alcaldías 2002 ¿una nueva esperanza democrática?* San José, C.R.: Fundación Friedrich Ebert

DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CONCRECIÓN EN COSTA RICA Y DESAFÍOS DE REFORMA PARA ESPAÑA

Luis Antonio Sobrado González*
Wendy González Araya**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de octubre de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 10 de diciembre de 2018.

Resumen: El imperativo relativo a la estructuración y el funcionamiento democráticos de los partidos políticos, incorporado en la Constitución española de 1978, fue acogido (en términos casi idénticos) por la Constitución Política costarricense, en donde se introduce por una enmienda de finales del siglo XX. A partir del encuadramiento teórico de la cuestión, como asunto preliminar, la ponencia examinará cómo ese imperativo constitucional fue entendido y desarrollado en la Costa Rica de la primera década del siglo XXI por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones, la manera en que esa creación pretoriana fue posteriormente concretada en el Código Electoral de 2009 y, luego, revisará las lecciones aprendidas y los aspectos pendientes de la reforma adoptada. El examen de caso permitirá finalmente reflexionar sobre los desafíos que esta evolución sugiere en el contexto español.

Palabras clave: Democracia interna del partido político / Autorregulación partidaria / Organización del partido político / Partidos políticos / Reformas electorales / Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Costa Rica / España.

Abstract: The imperative regarding the structuring and democratic functioning of political parties, incorporated in the Spanish Constitution of 1978, was accepted (in almost identical terms) by the Costa Rican Political Constitution, where it is introduced by an amendment of the late twentieth century. From the theoretical framework of the matter, as a preliminary issue, the paper will examine how that constitutional imperative was understood and developed in Costa Rica in the first decade of the 21st century by the jurisprudence of the Supreme Electoral Tribunal, the way in which that praetorian creation was later specified in the Electoral Code of 2009 and, later, it will review the lessons learned and the pending aspects of the adopted reform. The case study will finally allow us to reflect on the challenges that this evolution suggests in the Spanish context.

Key Words: Internal democracy of political party / Party self-regulation / Organization of political party / Political parties / Electoral reforms / Electoral jurisprudence / Electoral justice / Costa Rica / Spain.

* Costarricense, abogado, correo lsobrado@icloud.com. Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del TSE a partir de 1999. Ocupa la presidencia del organismo electoral costarricense desde el año 2007 y es el director de su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad a su ingreso al TSE, había desempeñado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y en el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de tres décadas de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva cátedra de su Facultad de Derecho.

** Costarricense, abogada, correo wgonar@icloud.com. Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Máster en Ciencias Jurídicas Avanzadas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y máster en Abogacía por la Escuela de Estudios Superiores (IDEC) y la Universidad Pompeu Fabra. Actualmente es postulante del doctorado en Derecho de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. Fue Letrada del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. CRISIS DE LOS PARTIDOS Y LA DEMOCRACIA INTERNA COMO PROPUESTA DE CAMBIO

Las democracias modernas son democracias de partidos: estos cumplen una función fundamental, la cual es vincular la sociedad y el Estado. Sociológicamente, sin embargo, la era de la democracia de partidos parece haber pasado (Mair, 2013, p. 1) dada la creciente indiferencia/antipatía ciudadana.

Su oligarquización es patente desde la aparición de los partidos de masas (Michels, 1973 y Ostrogorsky, 2008). Su burocratización se ha ido consolidando durante los siglos XX y XXI: el afiliado ha pasado a un segundo plano frente a los cargos partidarios y a la actividad mediática de los dirigentes, que se separan de las bases y de la antigua militancia basada en el compromiso cotidiano (Carreras, 2004, p. 94). La organización se centra más en el éxito electoral que en representar los intereses ciudadanos y olvida las normas de *responsiveness* y *accountability* (Katz y Mair, 1995).

Existe mediano acuerdo en que la democracia interna partidaria (DIP) puede paliar la crisis de legitimidad de los partidos (Van Biezen *et al.*, 2012), aunque se debe procurar no debilitarlos como organización¹. De ahí que se hayan impulsado en las últimas décadas reformas en la estructura y prácticas internas. Su adopción, sea por voluntad de las propias agrupaciones o por disposición legislativa, responde (Sobrado, 2017) a razones tanto externas (verlos como instituciones oligárquicas conduce a bajos niveles de confianza ciudadana y de rendimiento electoral) como internas (exigencias de las bases y facciones no hegemónicas para tener peso en la conducción partidaria).

2. MARCO TEÓRICO

No es sencillo definir la DIP. Es un “concepto esencialmente disputado” (Gallie, 1984) y dependerá de la idea de democracia que se tenga. Suma a la complejidad del asunto la indeterminación del *demos* en los partidos (Katz y Cross, 2013, p. 7).

Es posible identificar tres ejes en la DIP²: el derecho de asociación, el derecho de participación-deliberación y la representación, especialmente en sus tres dimensiones (inclusividad, receptividad y rendición de cuentas).

El paradigma de la DIP supone partidos más participativos, deliberativos, inclusivos y transparentes. A razón de indicadores específicos y sin pretender ser exhaustivos, los siguientes son mecanismos deseables (Sobrado, 2017):

- Organización: La composición, la periodicidad y las formas de elegir las estructuras internas de los partidos deben ajustarse a criterios participativos y de visualización de la diversidad partidaria.

¹ La Comisión de Venecia señala que cualquier límite fundado en la DIP debe cumplir con las condiciones del test de proporcionalidad: el límite debe ser adecuado para aumentar la democracia. Debe ser necesario y lo menos perjudicial para la libertad del partido; finalmente, los beneficios para la democracia que se deriven de la restricción deben superar el daño potencial a la libertad.

² Los *Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos* de la Comisión de Venecia detallan aspectos claves de la DIP: igualdad de género, papel de las minorías, configuración de las reglas internas con procesos participativos y garantías de impugnación, elección de la dirigencia y candidatos del partido y derecho a la afiliación.

En su relación con esa colectividad, la dirigencia ha de sujetarse a los principios de alternancia, transparencia e interdicción de la arbitrariedad.

- Selección de candidaturas: Se valoran las convenciones o primarias como instrumentos para la participación de las bases.
- Decisiones: En lugar del modelo de decisiones tomadas por un líder o por un pequeño grupo, se prefieren esquemas de mayor participación de las bases.
- Inclusión: Se adoptan las cuotas o la paridad (en las estructuras partidarias y listas electorales) para potenciar la participación femenina, así como la representación de jóvenes, grupos étnicos y otras minorías.
- Rendición de cuentas: Se establecen fórmulas para exigirla de los candidatos, las autoridades partidistas y los designados en cargos públicos.

Pero aun definiendo ejes generales o indicadores específicos que orienten el análisis, surgen otros problemas: ¿debe enfatizarse la democratización en el resultado, en el proceso o en ambos?; por ejemplo: ¿debe ser inclusivo en participantes el proceso de selección de candidatos o la diversidad debe estar en los candidatos seleccionados o en ambos? La situación se complejiza cuando se analiza la interrelación de los diversos procedimientos partidarios en los que se instrumentalizan esas dimensiones. Por ejemplo, el dilema entre los valores participación e inclusión (Hazan y Rahat, 2010) se evidencia en que, según los estudios empíricos, el esquema participativo de primarias es menos conveniente para la inclusión de candidatas.

La conceptualización de la DIP no puede realizarse en forma aislada, pues se trata de un fenómeno sistémico, modulado por las particularidades del sistema electoral, del sistema de partidos y del tipo de partido que se trate. Por ejemplo, los sistemas proporcionales con distritos multinominales hacen más fácil la incorporación de los diferentes grupos en la lista electoral, mientras que los mayoritarios con distritos uninominales se asocian a la baja representación de los colectivos políticamente marginados (Lijphart, 1995, p. 199). Las listas bloqueadas y cerradas tampoco los favorecen y producen una baja *accountability* de los representantes. En cambio, las listas abiertas y el voto preferencial amplían la capacidad de escogencia del elector, como también podrían mejorar las posibilidades de elección de esos colectivos y la rendición de cuentas, pero a un alto costo especialmente para el partido (Santamaría, 1996, p. 55)³.

No hay una fórmula mágica para la DIP. Involucra ejes de análisis complejos, que son en sí mismos categorías abiertas con un contenido difícil de determinar, porque el legislador escoge entre diferentes modelos democráticos y la potestad autorregulatoria de los partidos supone la posibilidad de adoptar diferentes mecanismos para instrumentalizarlos. De ahí que sea difícil hablar de un modelo ideal o mínimo, porque se encuentra ligado a la escala de valores democráticos que maneje cada partido (Katz y Cross, 2013, p. 3).

Aun así, es incuestionable que, para garantizar la fidelidad de los representantes populares respecto de los anhelos políticos del grupo que contribuyó a su elección, resulta esencial que su postulación sea fruto

³ Sobre los efectos no deseados, pero altamente nocivos (para los partidos y la calidad de la contienda electoral) que en la práctica ha conllevado el voto preferencial en países de América Latina, ver la sección especial del número 15 de la *Revista de Derecho Electoral* del TSE (<http://www.tse.go.cr/revista/articulos15.htm>).

de un proceso transparente en el seno de un partido organizado democráticamente; de lo contrario, el pueblo se encontraría secuestrado por aristocráticas dirigencias partidarias que impondrían arbitrariamente candidaturas (Sobrado, 2007, p. 10).

3. CONSTITUCIONALIDAD DE LA DEMOCRACIA INTERNA PARTIDARIA EN ESPAÑA Y COSTA RICA

La constitucionalización de los partidos políticos, en la Europa de la segunda mitad del siglo XX, estuvo motivada por el repudio al totalitarismo y por la aceptación de la idea de que la democracia pluralista sólo es realizable por el concurso de varios partidos (Sartori, 1987, p. 35). Como reflejo interno de este postulado, se diseñaron fórmulas constitucionales para sujetarlos a formas y sistemas de control que garantizaran que su estructura y funcionamiento interior también fueran democráticos⁴, para atraparlos en las redes del derecho⁵ (Von Alemann, 1981, p. 126).

Así, abatido el nazismo, se promulgó la Ley Fundamental de Bonn (1949). El contexto explica la adopción de distintos mecanismos de resguardo democrático como el contemplado en el artículo 21 sobre el régimen constitucional de los partidos, que incluye la exigencia de que su organización interna responda a “los principios democráticos” como, también, la posibilidad de disolverlos si atentan contra la democracia y la libertad.

Esa definición constitucional fue capitalizada por España (Pegoraro, 2005). Su transición democrática culminó con la promulgación de la Constitución de 1978 (CE), cuyo artículo 6 fue influenciado por la Ley Fundamental de Bonn, al sujetar a los partidos al principio democrático:

Artículo 6: Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Dos décadas después, esta norma trascendió a la Constitución Política de Costa Rica. Bajo el impulso del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en 1997 se agregó un segundo párrafo al numeral 98 constitucional, en el que se transcribió (en términos casi idénticos) el precepto español.

Esa variación no se basó en una traumática experiencia autoritaria, pues ya ese país centroamericano tenía medio siglo de andamio democrático. Se expone, más bien, un deseo por vigorizar a los partidos e imponerles una estructura a tono con la filosofía republicana (página 13 del expediente legislativo n.º 12138).

⁴ Constitución Italiana (1947), artículo 49; la Ley Fundamental de Bonn (1949), artículo 21; la Constitución de la República Francesa (1958), artículo 4; la Constitución Portuguesa (1976), artículos 10, 40 y 117; la Constitución Griega (1975), artículo 29; y la Constitución Española (1978), artículo 6.

⁵ En el ya citado Estudio 721/2103 (p. 7), la Comisión de Venecia identifica tres categorías de países: los que tienen legislación específica sobre partidos políticos, pero no normas sobre la DIP; los que tienen legislación sobre partidos y están enfocados en la DIP, pese a que el detalle puede variar considerablemente de uno a otro país (por ejemplo Alemania, España y Costa Rica); y los que carecen de regulación sobre partidos y generalmente aplican la legislación sobre asociaciones.

La sujeción constitucional de los partidos a la DIP encasilla a estos tres países en el modelo de democracia sustantiva, diferente al liberal, en el que está justificada la imposición de límites al derecho de autorregulación partidaria en procura del fin constitucional⁶.

A pesar de la identidad textual de los preceptos español y costarricense, asociados a su vez en la Ley Fundamental de Bonn, estos han tenido diversa concreción. Esta ponencia pondrá de manifiesto el protagonismo que también tuvo el TSE en el desarrollo de ese postulado constitucional, lo que luego se confrontará con la realidad española.

4. COSTA RICA

La Constitución Política de 1949 es la primera de la historia costarricense en aludir a los partidos al prever, en su artículo 98, que los ciudadanos “tienen derecho a agruparse” en ellos “para intervenir en la política nacional”. De ahí que se le considere como el inicio de un abordaje constitucional de las elecciones como contiendas partidizadas (Sobrado, 2010, pp. 16-17).

No fue hasta 1997 cuando el constituyente derivado apostó por la DIP. La comentada reforma constitucional se reforzó con la adición, también ese año, del inciso 8) al artículo 95 constitucional: “La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios: [...] 8.- Garantías para la designación de autoridades y candidatos según los principios democráticos y sin discriminación por género”.

Estas modificaciones constitucionales, sin embargo, no se acompañaron del respectivo desarrollo legal. Por ello, a partir de 1999, el TSE corrigió una serie de prácticas partidarias que, respetando las apariencias jurídicas, traicionaban el imperativo relativo a la DIP. Lo hizo en su condición de juez constitucional especializado en la materia electoral, sentando jurisprudencia en casos contenciosos y también mediante sentencias interpretativas (para lo que echó mano de su potestad constitucional de interpretar, exclusiva y obligatoriamente, las normas electorales).

4.1 DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

A continuación, se abordan las resoluciones del TSE más emblemáticas al respecto, agrupadas en tres ejes: participación, transparencia e inclusión.

a. Participación:

- Recurso de amparo electoral: El Código Electoral vigente en 1997 no proporcionaba una vía procesal idónea para resolver las disputas internas de los políticos ni, en particular, para combatir las arbitrariedades de sus cúpulas, dejando con ello desguarnecido el derecho fundamental a la participación política de la militancia. Invocando el cambio constitucional, la sentencia n.º

⁶ El mismo estudio 721/2013 de la Comisión de Venecia diferencia entre los sistemas de selección de candidatos basados en una visión “liberal” de la democracia (que enfatiza la autonomía de los partidos con poca regulación) y aquellos que asumen valores democráticos “sustantivos”, reflejados en una regulación más intensa.

303-E-2000⁷ del TSE colmó la laguna legal aplicando analógicamente las reglas del recurso de amparo que tramita la Sala Constitucional. De esa forma nació, pretorianamente, el recurso de amparo electoral en manos del TSE. Un recurso que ha fomentado la DIP, al permitir cuestionar decisiones antes inatacables y, en general, garantizar mejor los derechos ciudadanos.

- Renovación de estructuras: Algunos estatutos de los partidos eran omisos en hacer referencia al plazo de nombramiento de sus autoridades. Como consecuencia, las designaciones se presumían vitalicias. La resolución n.º 1536-E-2001 determinó que los partidos “acorde con el principio de democratización interna, deben renovar periódicamente sus estructuras internas. No puede aceptarse como válido que las designaciones de los asambleístas tengan carácter vitalicio o indefinido. En este caso deberá el partido ajustar su estatuto, en el sentido de establecer un plazo y mecanismo que satisfaga sus propios intereses, siempre y cuando no supere el plazo máximo de cuatro años que marca el ciclo del período electoral costarricense”. Es decir, el TSE recordó que la participación política de los ciudadanos agrupados en partidos sólo puede ser efectiva si las decisiones son el resultado de un proceso que inicie desde su base y que propicie la “circulación” de sus élites.
- Imposibilidad de dejar sin efecto las candidaturas postuladas por consulta popular: Así lo estableció la resolución n.º 1671-E-2001, al señalar que la voluntad superior de las bases no puede ser ignorada por los órganos representativos del partido, incluida su asamblea superior.
- Derecho al voto secreto en las elecciones internas: El TSE, por sentencia n.º 4130-E1-2009, eliminó la práctica tolerada de recurrir a votaciones a mano alzada o por “aclamación” en las asambleas partidarias que seleccionan candidatos. Consideró que, en ese contexto, la secretividad del sufragio también es inexcusable para proteger la libre expresión de la voluntad de los asambleístas en un marco de DIP.

b. Transparencia:

- Derecho de petición y pronta respuesta: El TSE ha definido como un derecho fundamental de los militantes, tutelable por la vía del amparo electoral, el que estos puedan formular peticiones y que reciban pronta respuesta por parte de las autoridades partidarias. Desde su resolución n.º 0957-E-2001, determinó que están en la obligación “de contestar la gestión, aunque no necesariamente de acceder a lo pedido”, al ser ese un mecanismo esencial para transparentar la información partidaria y para el ejercicio genuino de los derechos políticos de la militancia.
- Procesos internos deben reglarse anticipadamente: La jurisprudencia electoral ha insistido en que una de las condiciones esenciales en una contienda electoral, incluidas las intrapartidarias, es la definición previa y transparente de las reglas que la regirán, por lo que deben ser adoptadas y difundidas antes de que la competencia dé inicio (ver sentencia n.º 1532-E1-2017).
- Acceso al registro de militantes: Como una garantía de transparencia partidaria, el TSE dispuso que los correligionarios pueden acceder irrestrictamente al listado de afiliados del partido, por ser una condición indispensable para un activismo político eficaz (sentencia n.º 2132-E8-2017).

⁷ Los últimos dígitos identifican el año en que se adoptó la resolución. En razón de que los fallos dictados en el año 1999 omitían esa referencia, las citaremos con indicación de su fecha. Todas las sentencias pueden consultarse en el sitio web del TSE (www.tse.go.cr).

c. Inclusión:

- Participación femenina: En 1996, el anterior Código Electoral fue reformado para establecer el deber de contemplar un mínimo del 40% de mujeres en las estructuras partidarias y en las listas electorales. En los comicios de 1998, aunque los partidos respetaron ese 40% en las listas globalmente consideradas, la tendencia fue ubicar a las candidatas en sus últimos lugares. En su sentencia n.º 1863 del 23 de setiembre de 1999, el TSE interpretó que ese 40% también debía reflejarse en los “puestos elegibles” de las nóminas (según el promedio resultante del historial electoral de cada partido), bajo pena de excluir la respectiva lista de candidatos. Cabe aclarar que, a partir de 2009, rige el principio de paridad con alternancia. Este fue interpretado en la resolución n.º 3603-E8-2016, al precisar que, además de la alternancia vertical en las listas, sus encabezamientos también deben ser paritarios.
- Cobro de inscripción de precandidaturas y plazos de militancia previa: Por los efectos discriminatorios que comportan, contrarios a la filosofía de inclusión democrática, las resoluciones n.º 303-E-2000 y n.º 0859-E-2001 del TSE consideraron que, condicionar la inscripción de precandidaturas al pago de sumas pecuniarias excesivas o a plazos desproporcionados de militancia previa, vulnera el derecho fundamental de participación política.

4.2 CONCRECIÓN EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009

Más de una década después de incorporada la regla constitucional que impone la DIP, la Asamblea Legislativa promulgó un nuevo Código Electoral (Ley n.º 8765) que la recoge y expande.

Así, su artículo 50 estipula que:

En su organización y actividad, los partidos políticos deberán regirse por sus propios estatutos, siempre que se respete el ordenamiento jurídico, los principios de igualdad, de libre participación de los miembros y demás fundamentos democráticos. El cumplimiento de estos principios será vigilado por el TSE y lo resuelto por este en esas materias será de acatamiento obligatorio para los partidos políticos⁸.

La ley introdujo reglas que especificaron este postulado. Varias significaron la recepción de la comentada jurisprudencia electoral (el Código Electoral tuvo, como base de discusión, el proyecto que propuso el TSE en 2001 y este tuvo gran presencia en los debates parlamentarios).

Por ejemplo, el numeral 48 establece que “solo pueden participar individualmente, o en coalición, los partidos inscritos que hayan completado su proceso democrático de renovación periódica de estructuras y autoridades partidistas” y el inciso j) del artículo 52 estipula que, aunque la asamblea superior de un partido político es la que define o ratifica a los candidatos, su intervención se exceptúa cuando sean escogidos en convenciones internas.

⁸ En la misma dirección se orientan el inciso f) de su artículo 12 y el inciso d) del 54.

Especial relevancia tuvo el desarrollo legal que consolidó la jurisdicción electoral a cargo del TSE y, en ese marco, la regulación del recurso de amparo electoral que, como veíamos, tuvo un origen pretoriano nueve años antes.

4.3 LECCIONES APRENDIDAS Y PENDIENTES DEL CASO COSTARRICENSE

El replanteamiento de los partidos, para perfilarlos como organizaciones más claramente democráticas, fue el resultado de un largo proceso propiciado por el TSE: impulsó la respectiva reforma constitucional de 1997, acondicionó jurisprudencialmente la legislación vigente en ese momento y propuso el Código Electoral en vigor desde 2009, al que se incorporaron las reseñadas definiciones jurisprudenciales.

Tres factores explican su éxito: la apuesta democrática del TSE, su amplia credibilidad ciudadana y la fortaleza institucional que le otorga su diseño constitucional; todo lo cual se conjuga para potenciar sus posibilidades de definir e implementar una política pública como la que nos ocupa.

Sobre el último factor indicado, conviene recordar que la Constitución Política del país se alinea al modelo latinoamericano de institucionalidad electoral, que supone órganos constitucionales permanentes y especializados que gestionan autónomamente la función electoral. En el caso costarricense, el TSE ostenta el rango e independencia de los poderes del Estado, centraliza la administración y la justicia electorales y se le adscribe el Registro Civil.

Esta evolución ha coincidido en el tiempo con un lamentable proceso de debilitamiento de los partidos; retroceso que desafía de modo singular a la sociedad costarricense, toda vez que las democracias consolidadas suelen tener partidos fuertes detrás.

Diversos factores han conducido, desde finales del siglo pasado, a una transformación del régimen de partidos. No solo se manifestó en la ruptura del bipartidismo tradicional. También se tradujo en una merma significativa de la tasa histórica de participación electoral y en una marcada volatilidad de las preferencias políticas (particularmente intensa en las elecciones presidenciales de 2014 y 2018), que ahora se definen más por las condiciones de los candidatos que por la bandera que los postula. Fenómeno que expresa la erosión de las lealtades partidarias, la crisis de confianza en las agrupaciones políticas y una mayor personalización de la política (Sánchez, 2007).

A esto se suma un crecimiento desmedido del registro de partidos políticos (alrededor de 100 en un país de poco más de tres millones de electores), alentado por incentivos perversos que contiene la legislación. Aun las agrupaciones tradicionales han ido perdiendo músculo organizativo, presencia en época no electoral y capacidad para generar pensamiento político y relevo generacional de su liderazgo. Debilidad que también se asocia a una mayor incidencia del transfuguismo político.

5. ESPAÑA

El régimen de los partidos y el desarrollo legislativo de la DIP reflejan una realidad política específica influenciada, entre otros, por el sistema de gobierno, de partidos y el electoral. La finalidad de esta ponencia no es trabar un análisis comparativo, por tratarse de realidades tan diferentes; se trata, más bien, de evidenciar

la evolución en dos ordenamientos de una norma constitucional casi idéntica. Esta labor podría resultar útil de cara a propuestas de *lege ferenda*, para aprender de las diferencias.

La naturaleza jurídica de los partidos desde una perspectiva constitucional determina, en gran medida, la construcción de un derecho de partidos, por parte del legislador y del operador jurídico. En el caso español y de acuerdo con su Tribunal Constitucional, los partidos son entes privados sometidos al régimen de las asociaciones (STC 3/1981, STC 10/1983), pero se les aplica una legislación específica, cuya base constitucional se encuentra en la relación del artículo 22 CE (derecho de asociación) y el artículo 6 CE (funciones de los partidos y exigencias de democratización).

La construcción del régimen de partidos con base en el derecho de asociación política y no en el derecho de participación política (STC 85/1986) tiene consecuencias esenciales en el fortalecimiento de su organización y funcionamiento interno, asegurando el menor control e intervención estatal y dando gran importancia (incluso prevalencia) a la unidad jurídica y moral de la asociación manifestada en la potestad de autorregulación partidaria (STC 218/1989). El afiliado se encuentra integrado en la unidad de la asociación y afecto a un deber de lealtad que supone el cumplimiento de normas internas y fines perseguidos por el partido, los que se entienden aceptados voluntariamente por la sola afiliación.

La DIP se plasma en la exigencia de que los partidos se rijan por reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno, mediante el reconocimiento de derechos y atribuciones a los afiliados (STC 56/1995). Estos deben ser configurados por el legislador, quien cuenta con un amplio margen de libertad para optar por diversos modelos (Requejo Pagés, 2001 y Pérez-Moneo, 2012).

A continuación, analizaremos cómo se desarrollaron en el modelo español algunas de las medidas de DIP adoptadas en el costarricense.

5.1 EL RECURSO DE AMPARO EN RELACIÓN CON LA TUTELA DE LOS DERECHOS DE LOS AFILIADOS

El sistema español contempla un recurso de amparo ordinario que protege frente a las vulneraciones de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE y un recurso de amparo electoral, contemplado en la LO 5/1985 del Régimen Electoral General contra los Actos de las Juntas Electorales sobre la proclamación o exclusión de candidatos y candidaturas (art. 49.3) y contra la proclamación de electos y elección y proclamación de presidentes de las corporaciones locales (art. 114.2), que solo tutela el derecho de sufragio, en su dimensión pasiva en órganos representativos, que supone el previo agotamiento de la vía contencioso administrativa.

Los derechos de asociación política partidaria tutelados en el artículo 22 CE, regulados en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (LOPP), son el núcleo de la garantía de DIP (STC 56/1995); los derechos que se deduzcan de estas normas son amparables por la vía constitucional ordinaria, lo que supondría también el agotamiento de la vía judicial civil (STC 154/1988) y el demostrar “especial trascendencia constitucional del recurso”. El juez constitucional delineó las reglas del estatuto jurídico del afiliado: 1) los derechos constitucionales de participación política de los afiliados son derechos de configuración legal y, por eso, se limitan a los contenidos en la LOPP, 2) los

estatutos partidarios pueden ampliar los derechos de participación y control de sus afiliados, en el marco de la CE y la ley; sin embargo, esos derechos añadidos serán solo derechos de rango estatutario.

Se crean, entonces, dos categorías de derechos de los afiliados: los derechos de configuración legal que integran el contenido del artículo 21 CE (tutelables en la jurisdicción constitucional) y los derechos que acojan los estatutos (que deben tutelarse en la jurisdicción ordinaria porque no son derechos constitucionales). En la vía ordinaria la tutela se limita a verificar si existe base razonable de la decisión partidaria, sin entrar a revisar el juicio que los partidos han realizado (STC 218/1988 y STC 226/2016); se trata más de una revisión de procedimiento que de sustancia, en la que prevalece el derecho fundamental a la autorganización de los partidos por encima del derecho del afiliado, quien está sujeto a un deber de lealtad y a la normativa partidaria que se entiende aceptó al asociarse.

La falta de regulación legal de procedimientos partidarios esenciales, como el de selección de candidatos a cargos públicos, provoca que los derechos de los afiliados respecto a funciones esenciales de los partidos tengan carácter meramente estatutario, no tutelables, en principio, en la vía constitucional, porque no se consideran parte del contenido del derecho de asociación política (artículo 22 CE).

5.2 LA PARTICIPACIÓN PARITARIA DE LA MUJER NO FORMA PARTE DE LA DIP

La STC 12/2008 examinó una modificación legal en la que se incluyó la obligación de guardar, en las listas electorales, una composición equilibrada de hombres y mujeres, no pudiendo superar cada uno de los sexos el 40%, proporción que se ha de mantener en cada tramo de 5 puestos.

El juez constitucional indicó que no se trata de una medida de discriminación inversa o compensatoria, sino de una fórmula de equilibrio entre sexos que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto no impone una total igualdad, sino un efecto bidireccional para ambos sexos. El balance de sexos es solo otra limitación legal, de acuerdo con el mandato de la norma suprema de promover la igualdad real y efectiva. Así, dispuso que “no impide la existencia de partidos con una ideología contraria a la igualdad efectiva entre los ciudadanos”, pues el hecho de que tengan que respetar porcentajes en las listas no implica que el partido deba participar de los valores de la democracia paritaria.

6. COROLARIO

La principal diferencia entre los países estudiados radica en la tutela de los derechos de participación política del afiliado y en la amplitud del desarrollo legal y jurisprudencial de la exigencia de la DIP.

En el caso de Costa Rica, el juez electoral desarrolló el régimen de partidos con base en el derecho de participación política, resaltando el carácter de estos como intermediarios entre la sociedad y el Estado y encauzando la libertad de autoorganización partidaria dentro del marco de la garantía de DIP, en procura de la efectiva participación democrática del afiliado. Estas reglas, posteriormente, fueron adoptadas por el legislador.

Por su parte, el juez constitucional español optó por deducir el régimen de partidos del derecho de asociación política, fortaleciendo la libre autorregulación partidaria y limitando el contenido del derecho fundamental de participación del afiliado a un tímido desarrollo legal de la garantía de la DIP.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carreras, F. (2004). Los partidos políticos en nuestra democracia de partidos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (70), 91-126.
- Comisión de Venecia (2010). *Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos*. Recuperado de: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa)
- Comisión de Venecia (2015). *Report on the method of nomination of candidates within political parties*. Recuperado de [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)020-e)
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (1995). Expediente legislativo n.º 12.138. Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=12138
- Costa Rica (2009). Código Electoral, ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009, publicado en alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- España (1978). Constitución española del 6 de diciembre.
- España (1985). Ley Orgánica del Régimen Electoral General, LO 5/1985, publicada el 19 de junio.
- España (2002). Ley Orgánica de Partidos Políticos, LO 6/2002, publicada el 27 de junio.
- Gallie, W.B. (1964). Essentially Contested Concepts. En Gallie, W. *Philosophy and the Historical Understanding*. Londres: Chatto and Windus.
- Hazan, R. y Rahat, G. (2010). *Democracy Within Parties. Candidate Selection Methods and their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard y Cross, W. (2013). *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, R. y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *International journal for the study of political parties and political organizations*, 1(1), 5-28.
- Lijphart, A (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veinte democracias, 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Mair, P. (2013). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Michels, R. (1973). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Argentina: Amorrortu Editores.
- Ostrogorski, M. (2008). *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Mínima Trotta.
- Pegoraro, L. (2005). El Derecho Comparado y la Constitución Española de 1978. La recepción y exportación de modelos. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (9), 287-321.
- Pérez-Moneo, M. (2012). La selección de candidatos electorales en los partidos. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Requejo, J.L. (2001). Derechos de configuración legal. En Aragón Reyes, M. (ed.). *Temas básicos de Derecho Constitucional*, pp. 134-136. Madrid: Civitas.
- Sánchez, F. (2007). *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Santamaría, J. (1996). El debate sobre las listas electorales. En Porras Nadales, A. (ed.). *El debate sobre la crisis de la representación política*, pp. 231-264. Madrid: Tecnos.
- Sartori, G. (1987). *Partidos y sistemas de partidos, I*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sobrado, L.A. (2017). Democracia interna. En: *Diccionario Electoral*, pp. 275-281. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Sobrado, L.A. (2007). *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica*. San José: FLACSO.
- Sobrado, L.A. (2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 29-49.
- Van Biezen, I. et al. (2012). Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, (51), 24-56.
- Von Alemann, U. (1981). Democracia de partidos y participación ciudadana. *Revista de Estudios Políticos*, (20), 119-135.

JURISPRUDENCIA

- Sala Primera del Tribunal Constitucional de España (1981). Sentencia 3/1981 del dos de febrero.
- Sala Primera del Tribunal Constitucional de España (1986). Sentencia 85/1986 del veinticinco de junio.

- Sala Primera del Tribunal Constitucional de España (1989). Sentencia 218/1989 del veintiuno de diciembre.
- Sala Segunda del Tribunal Constitucional de España (1988). Sentencia 218/1988 del veintidós de noviembre.
- Sala Segunda del Tribunal Constitucional de España (1995). Sentencia 56/1995 del seis de marzo.
- Tribunal Constitucional de España en Pleno (1983). Sentencia 10/1983 del veinticinco de febrero.
- Tribunal Constitucional de España en Pleno (1988). Sentencia 154/1988 del veintiuno de julio.
- Tribunal Constitucional de España en Pleno (2008). Sentencia 12/2008 del veintinueve de enero.
- Tribunal Constitucional de España en Pleno (2016). Sentencia 226/2016 del veintidós de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2000). Resolución 303-E-2000 de las nueve horas treinta minutos del quince de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2001). Resolución 0957-E-2001 de las nueve horas con veinticinco minutos del dos de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2001). Resolución 0859-2001 de quince horas con treinta minutos del diecisiete de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2001). Resolución 1536-E-2001 de las ocho horas del veinticuatro de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2001). Resolución 1671-E-2001 de las quince horas del diez de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2009). Resolución 4130-E1-2009 de las quince horas con treinta minutos del tres de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2016). Resolución 3603-E8-2016 de las diez horas del veintitrés de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2017). Resolución 1532-E1-2017 de las diez horas del veintitrés de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2017). Resolución 2132-E8-2017 de las diez horas del veintiocho de marzo.

RÉGIMEN LEGAL PARA LA INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA*

Nelson David Rodríguez Mata**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de agosto de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 9 de octubre de 2018.

Resumen: Las agrupaciones políticas como asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, creadas para participar activamente en la política nacional y local, son actores de vital importancia para el correcto funcionamiento de toda sociedad y todo Estado que se precien democráticos. Por este motivo, de cara a los comicios municipales por celebrarse en febrero del año 2020 y ante el vacío doctrinario existente en relación con el régimen legal aplicable a la constitución e inscripción de partidos políticos ante el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense, es que este artículo -de forma descriptiva- pretende instruir a la ciudadanía y demás personas interesadas sobre el proceso y los requisitos para la efectiva constitución e inscripción de agrupaciones políticas ante el organismo electoral, así como de la normativa y criterios jurisprudenciales vigentes y aplicables a dicho proceso.

Palabras clave: Partidos políticos / Formación del partido político / Organización del partido político / Inscripción de partidos políticos / Registro electoral.

Abstract: Political parties –as voluntary associations of citizens created to participate in national and local political affairs– are vital agents for the adequate and proper development of all societies and countries that perceive themselves as democracies. That's why, facing de 2020 municipal elections and in light of the lack of information regarding the legal regime for constituting and registering political parties in Costa Rica, the author aims, through this article, at providing information to interested parties about the effective constitution and registration of political parties, as well as the legal regime and jurisprudential criteria related.

Key Words: Political parties / Forming a political party / Organization of a political party / Registration of political parties / Electoral registry.

*Texto base de la Serie para Entender n.º 4 de la Editorial del Instituto de Formación y Estudios en Democracia

** Costarricense, abogado, correo nrodrigueznm@tse.go.cr. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y estudiante de la Maestría en Derecho Público impartida por esa misma casa de estudios. Además, cuenta con un diplomado internacional extendido por la Universidad para la Paz en asociación con la Universidad de Heidelberg y el Instituto Max Planck denominado "El nuevo Derecho Público del Siglo XXI y la protección multinivel de los derechos humanos". En la actualidad, se desempeña como profesional en derecho 2 en la Secretaría General del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

El régimen democrático del gobierno costarricense se nutre de un robusto sistema de partidos políticos que, siguiendo criterios republicanos y democráticos de representatividad y participación ciudadana, procura una sana convivencia social; pues garantiza, a través de la celebración de elecciones libres y universales, la alternabilidad del gobierno y la transferencia periódica de la soberanía de la Nación a las distintas instancias y autoridades locales y nacionales. Estas últimas, en su condición de depositarias del poder, están llamadas a orientar sus acciones y guiar sus decisiones en la consecución de los intereses públicos más primordiales¹ y, de esta forma, guardar la paz social.

A pesar del debate existente en relación con el origen jurídico del régimen partidario en mención, lo cierto es que la propia Constitución Política costarricense reconoce a lo largo de su articulado diversos derechos fundamentales de carácter político-electoral²; disposiciones que, a partir del mandato general contenido en el artículo 98 de nuestra carta fundamental, han sido interpretadas contestemente por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE en lo sucesivo)³, en el sentido que, a nivel constitucional, se encuentra consagrado un verdadero monopolio de las agrupaciones políticas para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular de orden nacional (presidencia, vicepresidencias y diputaciones de la República)⁴. Tratándose de la postulación de candidaturas de alcance municipal, este monopolio se instituye en el artículo 48 del Código Electoral.

Como elemento adicional al criterio normativo indicado anteriormente, ha de observarse que, en nuestro diseño democrático, las agrupaciones políticas ejercen un papel invaluable como actores sociales. Según ha recalcado el TSE en su jurisprudencia, los partidos políticos:

(...) desempeñan un rol trascendental en el orden democrático en el tanto **se convierten en vehículos esenciales para intervenir en la política nacional** al tiempo que son **interlocutores privilegiados y permanentes en el diálogo político** (ver, entre otras, resoluciones n.º 8612-E8-2012, 4459-E1-2013 y 6274-E7-2015); de ahí que sea de interés público contar con partidos democráticamente estructurados, que observen las normas constitucionales, legales y estatutarias a ellos aplicables y, además, que demuestren contar con una base mínima de apoyo electoral que permita tenerlos como conglomerados

¹ Intereses que "(...) no son los intereses singulares de cada administración, ni los intereses individuales de las personas físicas o jurídicas, sino que tienen relación necesaria con la suma coincidente de los intereses de los administrados frente a alguna Administración para dar cumplimiento a los bienes digno de tutela jurídica, en el tiempo y espacio concretos" (Jiménez, 2016, p. 235).

² Inclusive, el derecho de la Constitución reconoce ampliamente este derecho, según lo prescriben los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos vinculantes para el Estado costarricense.

³ A manera de ejemplo, pueden consultarse las siguientes resoluciones del TSE n.ºs 919-1999, 2887-E8-2008 y 674-E10-2015. De igual forma, así lo ha hecho ver la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en resoluciones n.ºs 2881-95 y 5379-97.

⁴ Sobre el particular, Sobrado recalca que:

La nominación de candidaturas en los procesos electorales se hace recaer de modo prevalente, e incluso monopólico, en los partidos políticos, **razón por la cual se les considera los intermediarios indispensables entre el Gobierno y los gobernados**. En tal sentido, en la sociedad democrática contemporánea, los partidos son organizaciones de masas de carácter asociativo, que articulan y racionalizan la participación política de los distintos ciudadanos, los cuales se incorporan (como militantes o simples simpatizantes) a las diferentes agrupaciones partidarias de acuerdo con sus distintas empatías políticas e ideológicas. **Esta acción colectiva, que permite el acceso al poder de los candidatos que obtengan un favor electoral significativo, en principio garantiza que se traslade a la acción gubernamental –o al menos al debate parlamentario– la plataforma programática y el ideario respaldados por la base partidaria** [lo resaltado es suplido] (2010, p. 16).

efectivamente representativos de los intereses y preferencias ciudadanas (...) [el resaltado es suplido]. (TSE, resolución n.º 5229-E3-2016).

Así las cosas, a la luz de la especial relevancia de las agrupaciones políticas para nuestra convivencia democrática y de su posición privilegiada frente a la ciudadanía; la normativa y la jurisprudencia emanada del TSE han buscado, continuamente, la simplificación del proceso de constitución de agrupaciones –siempre en el marco de la legalidad–, así como su conservación y fortalecimiento constante⁵, en consonancia con el criterio hermenéutico consagrado en el artículo 48 del Código Electoral.

Por ello, este artículo pretende instruir y esclarecer a los operadores jurídicos, profesionales de las distintas áreas del conocimiento, con un interés en la materia y a la propia ciudadanía, cuál es el procedimiento diseñado por nuestro ordenamiento jurídico electoral para la debida constitución e inscripción de agrupaciones políticas ante la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante DGRE o Registro Electoral).

2. PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL REGISTRO ELECTORAL

El capítulo III del título III del Código Electoral es la base normativa sobre la cual se rige el procedimiento de inscripción aludido, que ha sido desarrollado por el TSE a través del Reglamento para la Conformación y Renovación de Estructuras Partidarias y Fiscalización de Asambleas (Decreto del TSE n.º 02-2012 del 6 de marzo de 2012) (en adelante RCREPFA). A partir de este entramado normativo, es posible identificar tres etapas distintas que presentan, a su vez, subprocesos que –según sea el caso– pueden ser intercalados y ejecutados simultáneamente.

Sin embargo, antes de estudiar individualmente cada una de las etapas del proceso y sus particularidades, es importante recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del Código Electoral, las agrupaciones políticas podrán constituirse a nivel nacional, provincial o cantonal⁶. Este detalle resulta de interés al momento de constituir y solicitar la inscripción de la agrupación ante el Registro Electoral, pues los requerimientos normativamente exigidos para ello variarán según la escala escogida.

En adición a lo anterior, es importante resaltar que, a lo largo de todo el proceso de inscripción de agrupaciones políticas, existen diversos principios propios del derecho electoral que deben ser observados, tanto por la administración electoral como por los actores sociales involucrados. Estos principios son: democrático, republicano, paridad de género, autorregulación partidaria y calendarización electoral.

⁵ Considérese que jurisprudencialmente y en favor del efectivo disfrute del derecho de participación política de sus militantes, de forma pretoriana el TSE consagró la obligación de las agrupaciones políticas de renovar periódica y democráticamente sus estructuras (resolución n.º 1536-E-2001). De igual forma, ha abogado por la partidización de los procesos electorales a través de la simplificación de los procesos y procedimientos para la constitución e inscripción de partidos políticos, la monopolización partidaria de postulación de candidaturas a cargos de elección popular, el fortalecimiento del financiamiento partidario de origen público, entre otras medidas.

⁶ Según lo dispone dicho numeral, las agrupaciones políticas organizadas a nivel nacional podrán participar en las elecciones para presidente, vicepresidentes, diputaciones y para todos los cargos de elección municipal. En cambio, las agrupaciones políticas provinciales podrán participar en elecciones de diputaciones y para los cargos municipales dentro de la provincia en que se encuentren inscritas. Finalmente, los partidos políticos inscritos a escala cantonal únicamente podrán participar en las elecciones municipales y contender por cargos de elección popular propios de la circunscripción en la que se encuentren inscritos. A pesar de lo anterior, debe recordarse que, en una eventual convocatoria a una asamblea nacional constituyente, en dicha elección podrán participar y postular diputaciones los partidos inscritos a escala nacional y provincial.

2.1 FASE DE CONSTITUCIÓN

Dado que, en razón de lo dispuesto en el artículo 49 del Código Electoral, los partidos políticos se conceptualizan como asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, estos requieren, naturalmente, de la conglomeración de suficientes voluntades de personas habilitadas para participar en la política nacional y local. Como cualquier otra figura asociativa, las agrupaciones políticas también demandan un cuerpo normativo fundamental que, entre otros aspectos, especifique y delimite las competencias de sus órganos internos y detalle derechos y deberes de sus miembros, en aras de garantizar el óptimo desempeño de la organización.

Por este motivo, los partidos políticos nacen a la vida jurídica –aunque de forma limitada–, con la celebración de su asamblea constitutiva. Desde ese momento, los personeros partidarios estarán legalmente facultados para actuar ante el Registro Electoral en nombre de la agrupación política recién constituida, con el objeto **único** y **exclusivo** de alcanzar su eventual inscripción y así formalizar su existencia legal. Para ello, se vislumbran cuatro etapas distintas.

a. ASAMBLEA CONSTITUTIVA

El primer paso para la fundación de un partido político es, precisamente, la celebración de una asamblea constitutiva; sea, la reunión –en el mismo tiempo y lugar– de múltiples ciudadanos costarricenses deseosos de crear una nueva fuerza política en una determinada circunscripción territorial político-administrativa, sin que estos tengan impedimento legal para ejercer sus derechos político-electorales. De no presentarse suficientes electores, no será posible tener por instalada la asamblea, de forma tal que todo acuerdo que sea adoptado bajo esta condición deberá considerarse totalmente nulo y, en consecuencia, inexistente.

La cantidad de electores que deban concurrir en el acto dependerá de la escala en la que se pretenda constituir la agrupación. El artículo 58 del Código Electoral aclara esta situación al detallar que para constituir un partido político a escala nacional o provincial es menester que, como mínimo, estén presentes 100 ciudadanos en su asamblea constitutiva, sin importar en cuál circunscripción administrativa se encuentren empadronados. Tratándose de un partido político a escala cantonal, el mismo numeral puntualiza que se requerirá de la afluencia de 50 electores, quienes deberán estar electoralmente inscritos en el cantón respectivo.

Una vez reunida la cantidad de ciudadanos requerida podrá celebrarse la asamblea constitutiva de la nueva agrupación política. La legislación electoral vigente no especifica, con mayor detalle, cómo debe conducirse esta asamblea. Vacíos como quién debe dirigirla, cómo es que los delegados pueden presentar mociones, cómo deben adoptarse los acuerdos propuestos, y otras interrogantes deben ser suplidos analógicamente por las disposiciones del Código Electoral y los principios generales del derecho que resulten aplicables al caso en concreto.

Empero, la normativa electoral sí regula cuál es la agenda que esta asamblea constitutiva debe cumplir –sin que esto obste para que los propios asambleístas incluyan, para su escrutinio, otros puntos que sean de su interés⁷. En efecto, el artículo 58 mencionado especifica que este órgano deliberativo debe designar a los

⁷ Así se pronunció el Departamento de Registro de Partidos Políticos (en lo sucesivo DRPP) en su oficio n.º DRPP-3016-2017, al señalar que corresponde a las

miembros de un comité ejecutivo provisional y establecer los estatutos provisionales que regirán al quehacer partidario desde su constitución y hasta su eventual inscripción ante el Registro Electoral.

En relación con las especificaciones del comité ejecutivo provisional, el Código Electoral omite contemplar su integración. Por ello, recurriendo a una interpretación armónica y analógica de las disposiciones legales atinentes, se desprende que, siguiendo lo ordenado por el artículo 67 del código de marras, los comités provisionales deben integrarse, al menos, por una presidencia, una secretaría y una tesorería, con sus respectivos suplentes⁸. Además, este comité ejecutivo provisional debe respetar incondicionalmente el principio de paridad de género consagrado en los artículos 2 y 61 del Código Electoral⁹, pues este se perfila como un pilar y eje transversal del ordenamiento jurídico electoral costarricense. Ello no impide que la agrupación política, en ejercicio de su derecho de autorregulación, establezca dentro de su estatuto provisional mecanismos adicionales que permitan profundizar, aún más, una efectiva equidad entre ambos géneros.

Ahora bien, en lo que atañe a la aprobación partidaria del estatuto provisional, el artículo 58 del Código Electoral señala que, como mínimo, este debe incluir los preceptos contenidos en el numeral 52 de ese cuerpo normativo. Según se ha indicado, durante el proceso de conformación de estructuras, este estatuto será la norma fundamental de la agrupación política, de tal suerte que es de vital importancia que las disposiciones adoptadas por los asambleístas partidarios sean claras, congruentes y que no presenten vicios de legalidad o constitucionalidad –parámetros que se erigen como límites infranqueables al principio de autorregulación partidaria– siempre en estricto apego a los principios democrático, de paridad de género, igualdad y no discriminación¹⁰.

Sobre este punto, conviene detenerse para comentar un aspecto de especial trascendencia para el correcto diseño de las agrupaciones políticas: su estructuración orgánica interna. Sin detrimento del desarrollo que sobre este tema se hará en el apartado siguiente, es necesario adelantar que la normativa electoral vigente faculta a las agrupaciones políticas a decidir, en atención a sus intereses y prioridades políticas, si como asambleas base definirán a las asambleas distritales o a las cantonales.

El artículo 60 del Código Electoral derogado (Ley 1536) disponía que, de forma obligatoria, la estructuración orgánica interna de las agrupaciones políticas debía partir de asambleas distritales. Esta misma disposición fue replicada en el artículo 67 del Código Electoral vigente y fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución n.º 9340-2010. A juicio de ese tribunal, la imposición legal de celebrar más de 480 asambleas distritales en todo el país constituía un requerimiento desproporcionado e ilegítimo para el libre ejercicio del derecho

agrupaciones políticas definir y comunicar a sus militantes los puntos de la agenda de la asamblea que convocará.

⁸ En copiosa jurisprudencia, el TSE ha recalcado que “(...) el correcto discernimiento del alcance de las normas electorales no puede comprenderse aisladamente, menos aún haciendo primar criterios literalistas. Ello por cuanto en el campo jurídico prevalecen los criterios finalista, sistemático y evolutivo como parámetros fundamentales de interpretación normativa” (resolución n.º 5401-E8-2014).

⁹ El principio de paridad de género dispone que todas las delegaciones, nóminas y demás órganos pares estarán integrados por un 50% de mujeres y un 50% de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares, la diferencia total entre hombres y mujeres no podrá ser superior a 1.

¹⁰ Al respecto, conviene señalar que, a partir de febrero del año 2018, el DRPP diseñó un modelo estatutario que recoge y desarrolla la normativa contenida en el Código Electoral y la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo de Elecciones, en relación con la organización y funcionamiento de las estructuras partidarias, designación de candidaturas, entre otros aspectos.

de asociación política consagrado en el artículo 98 de nuestra carta fundamental. Ante este panorama, el TSE dimensionó los efectos de la resolución de referencia y, en voto n.º 4750-E10-2011, determinó que, en atención a las exigencias derivadas del principio constitucional de autodeterminación partidaria, corresponderá a cada agrupación política consagrar estatutariamente por medio de cuál estructura interna desea registrarse. Es decir, si la agrupación contará con asambleas distritales como asambleas base o, si por el contrario, estas serán las asambleas cantonales.

Continuando con la exposición del artículo 58, es obligatorio levantar un acta de todo lo actuado durante la asamblea constitutiva de la agrupación. En esta se consignarán los nombres y calidades de todas las personas que asistieron, los nombres de quienes integran el comité ejecutivo provisional electo y el contenido de los estatutos provisionales. Dicha acta deberá ser protocolizada integralmente por un notario público de previo a su presentación ante el Registro Electoral. En cuanto a este punto, el TSE ha interpretado que la normativa electoral no exige que:

(...) el acto de constitución de un partido deba, necesariamente, celebrarse ante una notaría, [y] tampoco, que sus miembros deban concurrir al acto de protocolización del acta relativa a ese evento. En la práctica, **esta gestión notarial se realiza por comisión, según acuerdo adoptado por el grupo constituyente, en la persona de un miembro del comité ejecutivo provisional para concurrir ante el Notario Público o propiamente al Notario para que protocolice el acta de constitución del Partido Político** [el resaltado es suplido]. (Resolución 4750-E10-2011).

Una vez efectuada esta protocolización, corresponderá a los personeros del partido presentar el documento ante el Registro Electoral; instancia que, de entrada, abrirá un nuevo expediente dentro de sus archivos, le asignará un número de consecutivo y verificará oportunamente el cumplimiento de los requisitos expuestos en este apartado. De no haber inconsistencias, la administración electoral tendrá por debidamente constituida la nueva agrupación política, y en caso de haberlas, prevendrá al personero partidario lo que corresponda para que proceda a subsanar tales inconsistencias. No obstante, de detectarse incorrecciones insalvables, mediante resolución debidamente fundada, el Registro Electoral tendrá por no constituida la agrupación política y no dará trámite alguno a gestiones futuras a su nombre.

b. INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS INFERIORES

De no presentarse inconsistencias en los elementos esenciales de la asamblea constitutiva o una vez subsanadas estas, el partido político constituido deberá, en atención a lo dispuesto en el artículo 59 del Código Electoral, proceder con la integración de todas sus estructuras internas, siguiendo los preceptos legal, reglamentaria y estatutariamente establecidos al efecto. Para lograr este cometido, por fuerza, la agrupación convocará a sus bases para que en asambleas –distritales, cantonales y provinciales, según sea el caso– elijan, por mayoría simple, a los integrantes de sus respectivos órganos de dirección, ejecución y fiscalización. La cantidad de asambleas por celebrar dependerá directamente de la escala en la cual la nueva agrupación política pretenda inscribirse. Así, una agrupación política constituida a nivel cantonal podría celebrar las asambleas distritales correspondientes a los distritos administrativos del cantón respectivo, o bien, una única asamblea cantonal según se haya dispuesto en su estatuto provisional. Un partido político constituido a escala provincial está compelido a celebrar una asamblea por cada cantón ubicado dentro de la provincia correspondiente; y un partido político a escala nacional, de previo a la culminación de su

proceso de conformación de estructuras internas, deberá celebrar, al menos, una asamblea por cada cantón y provincia del país, respetando el orden indicado anteriormente.

Es importante recordar que el proceso de integración de estructuras partidarias fue diseñado por el legislador como uno de carácter secuencial, escalonado y gradual, por lo que la normativa electoral proscribire la celebración de asambleas superiores si sus estructuras inferiores inmediatas no se encuentran total e integralmente acreditadas ante el DRPP. Esta dependencia será el órgano competente para autorizar a la agrupación política la celebración de las asambleas que convoque, fiscalizarlas y acreditar progresivamente la integración de sus estructuras inferiores.

Nótese que el inciso c) del artículo 69 del Código Electoral dispone que para la celebración de cada asamblea cantonal, provincial y nacional deben estar presentes los delegados que el DRPP designe al efecto, quienes darán fe de que se cumplieron todos los requisitos formales para la celebración de la asamblea –sin que ello, en forma alguna, valide o prejuzgue lo actuado en ella– y a cuyo informe la ley confiere valor de plena prueba. Así, el TSE ha argumentado que:

(...) la obligada presencia de los delegados de este Tribunal -en las distintas asambleas partidarias- de los partidos políticos en proceso de formación **constituye un requisito ineludible y condiciona la validez de la actividad**, toda vez que el Código Electoral le encomienda a este funcionario labores primordiales, como dar fe del cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa electoral y su verificación [lo resaltado es propio]. (TSE, resolución n.º 2741-E3-2017).

Según se adelantó, las estructuras internas que deben designarse en esta etapa se encuentran detalladas en el artículo 67 del Código Electoral. Dicho numeral establece que cada una de las asambleas inferiores partidarias debe designar: **a)** órganos de dirección política –estos son los delegados territoriales que representarán a cada asamblea ante su órgano superior inmediato-. Las asambleas distritales y cantonales deben designar 5 delegados y las asambleas provinciales designarán 10¹¹; **b)** órganos de ejecución –entiéndase comités ejecutivos de cada asamblea que, a su vez, estarán integrados por un presidente, un secretario y un tesorero, quienes deberán contar con su respectivo suplente–; y **c)** órganos de fiscalización –es decir, un fiscal por cada asamblea–.

En relación con la estructura orgánica que se acaba de describir, conviene resaltar que la normativa electoral avala la creación, vía estatutaria, de órganos adicionales o inclusive variaciones a los ya indicados, siempre y cuando estas modificaciones estructurales respeten el derecho de la Constitución y los principios fundamentales de democratización interna.

Por último, debe insistirse en que, para la integración de las estructuras partidarias, el principio de paridad de género es de observancia obligatoria. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del RCREPFA, el Registro Electoral ha determinado que, para el debido cumplimiento de las exigencias impuestas por este principio, las nóminas

¹¹ Según ha insistido el DRPP, estos delegados son elegidos bajo criterios de territorialidad, por lo que, al momento de su designación, deben estar inscritos electoralmente en la circunscripción administrativa de que se trate (ver oficio n.º DRPP-264-2016). Ello se deriva de lo dispuesto en los artículos 67 del Código Electoral y 8 del RCREPFA, así como de la interpretación que de estos numerales ha efectuado el TSE en resoluciones como la n.º 5532-E3-2017.

y órganos partidarios deben ser analizados independientes los unos de los otros e, inclusive, entre propietarios y suplentes.

C. ADHESIONES

De forma simultánea al proceso de conformación de estructuras, la legislación electoral faculta a la agrupación política recién constituida a iniciar el proceso de recolección de adhesiones. La jurisprudencia electoral ha entendido que las adhesiones son un medio por el cual el ciudadano no solo ejerce su derecho, sino que asume responsabilidades frente a una agrupación política, de forma explícita y manifiesta, puesto que su adhesión es por escrito y se encuentra sujeta a requisitos y verificación por el Registro Civil (TSE, resolución n.º 1174-E-2001). Para dar su adhesión a una agrupación política, bastará con que el adherente sea un nacional costarricense, mayor de edad, debidamente empadronado y con el pleno goce de sus derechos político-electorales.

La cantidad de adhesiones ciudadanas requeridas para la eventual inscripción de la agrupación ante el Registro Electoral dependerá de la escala territorial en la que esta esté constituida. El inciso e) del artículo 60 del Código Electoral especifica que, tratándose de agrupaciones a escala nacional, deberán presentarse ante el Registro Electoral 3000 adhesiones de electores. Si se trata de partidos constituidos a nivel provincial, el número de adhesiones será de 1000 y si se tratare de partidos constituidos de carácter cantonal, deberán aportarse 500.

Para su debida recolección, los personeros de la agrupación deberán solicitar al DRPP la entrega de la plantilla oficial diseñada al efecto y, posteriormente, deberán presentar cuantas copias sean de su interés ante la misma dependencia, la cual las revisará y las remitirá a la DGRE para que esta vise y numere cada uno de los folios requeridos por la agrupación. Confeccionados los formularios, el DRPP contactará a la agrupación política por el medio que esta hubiere determinado en su solicitud de visado y, una vez que la documentación le sea entregada, podrá iniciar la recolección de las adhesiones respectivas.

Importa resaltar que la normativa electoral no proscribiera el visado de nuevos formularios de adhesión por lo que, en la práctica, la administración electoral ha entendido que, ante el agotamiento de los formularios visados, el extravío de estos o frente a cualquier otra circunstancia que lo amerite, la agrupación política recién constituida podrá requerir el visado y la entrega de nuevos formularios de adhesión. Sin embargo, no puede dejarse de lado que es del mayor interés del partido político mantener controles estrictos sobre esta documentación, que le permitan dar el seguimiento adecuado al cumplimiento paulatino de la recolección de la cantidad de adhesiones requeridas, y que minimicen el riesgo de retrasos en el proceso de inscripción. Además, no es un requisito, pero sí resulta conveniente que, en caso de solicitar el visado de nuevos formularios de adhesión, se especifique a la administración electoral las razones de hecho que fundamentan su solicitud y, de ser el caso, se indiquen los números de consecutivo de los folios que fueron extraviados, destruidos o dañados.

Así, recolectada la cantidad de adhesiones requeridas por la ley, el partido político deberá aportar los formularios de adhesión al Registro Electoral, para que, el Registro Civil, a través de su Departamento Electoral, proceda a analizar cada uno de los nombres, firmas y cédulas de identidad en ellos consignados. Finalizado

este proceso de revisión, ese departamento certificará los hallazgos que hubiesen sido encontrados y los comunicará a la administración electoral.

Ahora bien, para verificar el cumplimiento del requisito de adhesiones exigidas por el artículo 60 del Código Electoral, la administración electoral únicamente considerará aquellas que consten en los formularios oficializados, de manera que cualquier información que no cumpla con estos requerimientos (sea que se presente en formularios no visados, folios duplicados, firmas fotocopiadas o escaneadas, números de cédula incorrectos o que no concuerden con el nombre o firma asociado a estos, entre otros supuestos) será desestimada y no será contabilizada para ningún efecto legal. Tampoco se tomarán en cuenta firmas de personas extranjeras, menores de edad, personas no empadronadas y nacionales que se encontraren fallecidos al momento en que el Departamento Electoral efectúe la revisión de rigor. No obstante, sí se contabilizarán las “dobles adhesiones”, pues según lo hizo ver el Registro Electoral en oficio n.º DGRE-138-2017, en la actualidad no existe prohibición alguna que impida a un ciudadano dar su adhesión a múltiples agrupaciones partidarias en proceso de inscripción.

d. RATIFICACIÓN DE LA ASAMBLEA SUPERIOR

Habiéndose conformado todas las estructuras inferiores y con la venia del DRPP, la agrupación política constituida podrá celebrar su asamblea superior que, como lo establece el artículo 59 del Código Electoral, necesariamente deberá ratificar los estatutos provisionales y conformar los órganos correspondientes a la estructura superior.

De esta forma, los estatutos partidarios perderán su provisionalidad y se transformarán, una vez inscrita la agrupación política ante el Registro Electoral, en la norma fundamental definitiva del partido. Es por este motivo que la observancia de los requerimientos de los artículos 52 y 53 del Código Electoral es de carácter prescriptivo y la debida comprensión de sus contenidos es de la máxima importancia. Sin embargo, estos ordinales omiten exigir algunas disposiciones que la jurisprudencia y la práctica administrativa han destacado como vitales, dentro de los cuales apuntan: **a)** quién ejercerá la representación legal de la agrupación; **b)** cuál será el órgano competente para tramitar las renunciaciones a cargos y/o militancia; **c)** a quién corresponderá custodiar los libros de actas y certificar, como fieles y exactas, las copias fotostáticas que de estos se elaboren; **d)** el plazo de vigencia de las estructuras partidarias y la calendarización precisa de su renovación; y **e)** el mecanismo para la implementación de la paridad horizontal en el caso de agrupaciones constituidas a escala nacional¹²; entre otros preceptos.

En lo que respecta a la integración de los órganos superiores de la agrupación política, sus designaciones se rigen bajo los mismos principios que instruyen la conformación de los órganos inferiores (una estructura básica legalmente establecida, el respeto al principio de paridad de género y la vigencia del principio de autodeterminación partidaria). No obstante, la agrupación política requiere más que un comité ejecutivo

¹² De conformidad con la interpretación hecha por el TSE, en su resolución n.º 3603-E8-2016, sobre los alcances de los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral, en la actualidad las agrupaciones políticas deben garantizar la efectiva protección y reconocimiento del derecho fundamental de participación política en condición de igualdad, en lo que a la postulación de candidaturas a diputaciones se refiere. Así, el TSE dispuso que los partidos políticos están compelidos a desarrollar en sus estatutos o normativa interna, siempre que esta sea aprobada por la Asamblea Superior de cada agrupación, los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la paridad de género horizontal en esos cargos.

superior y una fiscalía general. Los artículos 52 inciso s), 73 y 74 del Código Electoral prescriben que los partidos políticos también deberán contar con un tribunal de ética y disciplina, un tribunal de elecciones y un órgano que garantice el derecho a la doble instancia en materia de sanciones –que en la práctica se ha denominado tribunal de alzada–.

En lo que respecta a estos últimos órganos, la normativa electoral establece generalidades sobre sus facultades y competencias, mas resulta parca en otros aspectos de relevancia para su operatividad como la cantidad de integrantes de cada uno de ellos y requerimientos o prohibiciones para su integración. En razón de lo anterior, las agrupaciones políticas –en apego al principio constitucional de autorregulación partidaria– podrán disponer en sus estatutos aquellas previsiones que, relacionadas con estas estructuras internas, se ajusten en mayor medida a sus intereses y necesidades. Para estos efectos, únicamente deben respetar el principio de paridad de género ya expuesto.

2.2 SOLICITUD INSCRIPCIÓN

Una vez que la agrupación haya celebrado su asamblea constitutiva, conformado sus estructuras internas superiores e inferiores, ratificado sus estatutos y recolectado la cantidad de adhesiones requeridas por ley, se tiene por culminada la primera etapa de constitución.

La segunda fase de inscripción de las agrupaciones políticas se circunscribe a la presentación, en tiempo y forma, de la solicitud formal de inscripción ante la DGRE. Según lo dispone el artículo 60 del Código Electoral, dicha solicitud deberá ser presentada por el presidente del comité ejecutivo provisional, dentro de los 2 años siguientes a la fecha de constitución del partido político y **dentro del plazo de doce meses previos a la celebración de la elección en que se pretenda participar**; a esta deberá adjuntarse la protocolización del acta de la asamblea superior.

Es de cardinal importancia que los personeros de la nueva agrupación política monitoreen constantemente el estado de su proceso de constitución, pues el plazo de 2 años derivado de la inactividad y desidia partidaria es uno de caducidad que no admite interrupciones, excepciones ni prórrogas, de forma tal que, de cumplirse esa condición, de oficio y sin mayor trámite, el Registro Electoral procederá a declarar caduca a la nueva agrupación política.

En relación con este plazo bienal, el TSE ha enfatizado en su jurisprudencia que este corre a partir de la fecha de constitución del partido –momento en que se celebra su asamblea constitutiva– y hasta la presentación de la solicitud formal de inscripción ante el Registro Electoral, por lo que no debe entenderse que se extiende o abarca la eventual inscripción de la agrupación (TSE, resolución 4867-E3-2017).

a. FASE RESOLUTIVA

Así, una vez presentada la solicitud de inscripción en tiempo y forma, inicia la tercera y última etapa en la inscripción de las agrupaciones políticas ante el Registro Electoral. En esta, la DGRE procederá a corroborar que la nueva agrupación cumpla a cabalidad con todos los requerimientos impuestos por los artículos indicados a lo largo de este documento.

b. EXAMEN DE LA DOCUMENTACIÓN Y ACTUACIONES PARTIDARIAS

En un primer momento, el Registro Electoral verificará que en el expediente de la agrupación, llevado al efecto, consten los siguientes documentos: **a)** el acta constitutiva protocolizada; **b)** el acta de la asamblea superior protocolizada –dentro de la cual deben transcribirse los estatutos definitivos de la agrupación–; **c)** la cantidad de adhesiones exigida según la escala en la que fue constituida la agrupación; **d)** los autos dictados por el DRPP que acrediten la integración de todas las estructuras inferiores del partido político; y **e)** el informe de fiscalización de la asamblea superior rendido por los delegados designados por esa dependencia.

De contar con todos los elementos documentales supraindicados, el Registro Electoral remitirá al Departamento Electoral del Registro Civil la totalidad de las adhesiones presentadas para su análisis y se abocará, de inmediato, al examen detallado de lo actuado y acordado por la asamblea superior en lo que respecta a la integración de los órganos superiores del partido –quienes, en esencia, se rigen por las mismas disposiciones establecidas para los órganos inferiores– y la ratificación de los estatutos partidarios.

Este análisis conlleva un estudio minucioso y escrupuloso de la norma fundamental de la agrupación, en aras de garantizar el fiel cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 52 y 53 del Código Electoral, así como la cohesión y congruencia entre las propias disposiciones estatutarias. En cuanto a este punto, conviene recordar que es deseable que los estatutos partidarios contengan normas claras y precisas que faciliten la gestión administrativa y electoral de la agrupación. Por este motivo, resulta de interés para estas que en los estatutos se haga referencia expresa y precisa, entre otros, a los siguientes temas: **a)** los parámetros específicos para la difusión de propaganda en procesos electorales internos; **b)** la distribución de la contribución estatal durante los períodos electorales y no electorales; **c)** las facultades y competencias de cada uno de los órganos internos; **d)** la tipificación expresa de las conductas sancionables y el procedimiento sancionatorio bajo el cual se regirá el Tribunal de Ética y Disciplina; **e)** los procedimientos, a cargo del Tribunal de Elecciones Internas, para la elección de candidaturas; **f)** los mecanismos que garanticen la efectiva publicidad de la información contable y financiera; **g)** las herramientas necesarias para determinar el origen de los fondos provenientes de contribuciones privadas; y **h)** los mecanismos que garanticen la participación efectiva de la juventud.

c. PREVENCIÓN EN CASO DE DETECTARSE INCONSISTENCIAS Y SUBSANACIONES

De revelarse inconsistencias en la integración de los órganos partidarios, los contenidos de los estatutos ratificados o la cantidad de adhesiones requeridas, mediante resolución debidamente fundada, el Registro Electoral comunicará a la agrupación política los hallazgos encontrados y, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 23 del RCREPFA, le prevendrá para que en un máximo de quince días hábiles proceda a corregir lo alertado. Este plazo es único y no admite interrupciones ni prórrogas¹³, pues, según ha insistido el TSE, resulta improcedente que la administración electoral conceda:

¹³ Obsérvese que, en relación con esta afirmación, la propia administración electoral ha indicado que resulta inoportuna la extensión del plazo conferido a las agrupaciones políticas para la subsanación de aspectos esenciales de su constitución (resolución 716-DRPP-2017). Este criterio se fundamenta en la jurisprudencia electoral aplicable, en el tanto el TSE ha insistido en que no es posible prevenir en un segundo momento los defectos advertidos por la DGRE, de forma tal que una vez vencido el plazo otorgado, la administración electoral deberá examinar los requisitos de inscripción legalmente establecidos y dictar la resolución que corresponda (resolución 2817-E3-2015).

(...) indefinidamente, plazos y oportunidades para la subsanación de los errores detectados dado que el derecho de los partidos a ser prevenidos de las omisiones o defectos de una solicitud como la de estudio, de previo a que ésta sea rechazada, debe entenderse dentro de un marco de razonabilidad que involucra, por parte de las organizaciones partidarias, el cumplimiento de lo prevenido en el plazo otorgado. (Resolución 3700-E3-2017).

Puede ocurrir que la subsanación de las inconsistencias advertidas por el Registro Electoral requiera de la celebración de una nueva asamblea superior, por lo que, para tales efectos, no bastará con que la agrupación solicite la fiscalización de esta asamblea durante el plazo conferido, sino que será necesario que, durante esos 15 días hábiles, solicite la fiscalización aludida, celebre efectivamente la asamblea y presente a la administración electoral el acta de esta debidamente protocolizada¹⁴.

d. PUBLICACIÓN DE EDICTOS DE LEY

En caso de que no haya inconsistencias, o bien, si estas hubieren sido subsanadas en tiempo y forma por parte de la agrupación política, en atención a lo dispuesto en los artículos 62 y 64 del Código Electoral, el Registro Electoral publicará un aviso durante 5 días consecutivos en el diario oficial La Gaceta, en el que se exprese, en resumen, el contenido de la solicitud de inscripción y se prevenga a toda la ciudadanía para que objete, en el término de 15 días naturales a partir de la última publicación, la inscripción pretendida. Si algún ciudadano impugnara la legitimidad de las firmas de adhesión, el Registro Electoral está compelido a evacuar, en la resolución de inscripción o denegatoria, dicha acusación.

e. CONCLUSIÓN DEL PROCESO

Ordinariamente, el proceso de inscripción de agrupaciones políticas culmina una vez que la DGRE dicte, en un plazo máximo de un mes después del vencimiento de los 15 días naturales aludidos, la resolución con la que se inscribe o se deniega la solicitud de inscripción respectiva.

No obstante, este proceso puede culminar anormalmente por cuatro causas puntuales:

- El cumplimiento del plazo de 2 años naturales contados a partir de la fecha de constitución de la agrupación, derivados de la desidia partidaria (plazo ya expuesto en el apartado referido a la solicitud de inscripción). En este sentido, es importante recordar que el proceso de constitución e inscripción de partidos políticos es de naturaleza gradual y escalonada, por lo que no depende del impulso ex officio de la administración electoral. Con este escenario, sin mayor trámite, la Dirección General declarará caduco al partido constituido y archivará aquellas diligencias asociadas a este.
- El cumplimiento del plazo de 2 años naturales contados a partir de la fecha de constitución de la agrupación, por causas exclusivamente imputables a la administración electoral. De ser así, la DGRE está legalmente obligada a inscribir de inmediato a la agrupación política en cuestión.
- La omisión de dictado de resolución por parte de la administración electoral dentro de los 6 meses anteriores a la elección correspondiente, por causas atribuibles a esta. Llegado este momento, las

¹⁴ Así lo hizo ver el Registro Electoral en su resolución n.º DGRE-062-DRPP-2017 confirmada, posteriormente, por el TSE mediante voto n.º 4867-E3-2017.

solicitudes de inscripción de partidos políticos debidamente presentadas en tiempo y forma deberán ser acogidas por la administración electoral, quien está obligada a inscribir los partidos de que se trate.

- La solicitud expresa, por parte de los personeros partidarios, de desistir del proceso de inscripción de la agrupación política. Pese a que este supuesto no está contemplado dentro del Código Electoral, la administración –DGRE y DRPP– ha admitido que los miembros del comité ejecutivo provisional opten por desistir del proceso de inscripción, cuando estos así lo han solicitado formalmente; ello bajo los principios que inspiran y permean el amplio régimen de libertad consagrado dentro de nuestra Constitución Política (artículos 1, 9, 21, 25, 26, 98, entre otros)¹⁵.

Es importante insistir en que, por imperativo legal, la administración electoral está impedida de dictar resolución de inscripción de agrupaciones políticas dentro del plazo de 6 meses anteriores a la elección respectiva; salvo que, según se ha expuesto, por su omisión o inactividad, la solicitud de inscripción no hubiere sido atendida por el Registro Electoral para ese momento.

Finalmente, conviene traer a colación que, como regla general, contra todos los actos con efectos propios emanados del DRPP y la DGRE caben los remedios administrativos y jurisdiccionales contemplados en el Código Electoral y el RCREPFA; sea los recursos de revocatoria –en los términos de los artículos 342 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública– y el de apelación electoral –instaurado en los artículos 240 a 245 del Código Electoral–, que podrán ser interpuestos dentro del tercer día hábil con posterioridad a la notificación del acto correspondiente.

3. CONCLUSIONES

A partir de la exposición realizada, es posible afirmar que el proceso actual de constitución e inscripción de partidos políticos en Costa Rica se encuentra ampliamente regulado y supervisado por distintas autoridades electorales (DGRE, DRPP, Dirección General del Registro Civil y el TSE). Esto garantiza que solo aquellas agrupaciones que cumplan a cabalidad con los requerimientos establecidos de forma preceptiva por el legislador puedan, en efecto, participar en la política nacional y local y postular candidaturas a cargos de elección popular.

Sin embargo, sería deseable establecer lineamientos complementarios –ya sea mediante ley, reglamento o vía jurisprudencia– en punto a la instalación y desarrollo de las asambleas constitutivas de las agrupaciones políticas, así como al funcionamiento e integración de los diversos tribunales internos. Ello, con el claro objetivo de culminar el blindaje del proceso de constitución e inscripción de partidos políticos, así como procurar el correcto desempeño de las autoridades y órganos internos de estas agrupaciones.

REFERENCIAS BIOGRÁFICAS

Costa Rica. (1949). Constitución Política 7 de noviembre.

Costa Rica. (2009). Código Electoral, Ley 8765. Publicado en La Gaceta, n.º 171 del 2 de setiembre.

¹⁵ En este sentido, pueden consultarse los oficios n.ºs DGRE-476-2016, DGRE-1578-2016 y DRPP-400-2016.

- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Decreto n.º 02-2012. Reglamento para la Conformación y Renovación de Estructuras Partidarias y Fiscalización de Asambleas.
- Jiménez, M. (2016). Derecho Público. Tomo I. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Organización de los Estados Americanos. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Sobrado, L. (Ene.-Jun., 2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. Revista de Derecho Electoral, (9), 1-29.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Registro de Partidos Políticos. (2016). Oficio DRPP-264-2016 del veinte de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Registro de Partidos Políticos. (2017). Resolución 716-DRPP-2017 de las nueve horas con once minutos del diez de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Registro de Partidos Políticos. (2017). Oficio DRPP-3016-2017 del primero de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. (2017). Oficio DGRE-138-2017 del veintitrés de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos. (2017). Resolución DGRE-062-DRPP-2017 de las nueve horas y treinta y cinco minutos del veintiséis de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (1999). Sentencia n.º 919-1999 de las nueve horas del veintidós de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2001). Sentencia n.º 1174-E-2001 de las quince horas del primero de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2001). Sentencia n.º 1536-E-2001 de las ocho horas del veinticuatro de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2008). Sentencia n.º 2887-E8-2008 de las catorce horas y treinta minutos del veintiséis de agosto.

- Tribunal Supremo de Elecciones. (2011). Sentencia n.º 4750-E10-2011 de las ocho horas y cincuenta minutos del dieciséis de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). Sentencia n.º 5401-E8-2014 de las nueve horas y quince minutos del veintidós de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Sentencia n.º 674-E10-2015 de las trece horas del cuatro de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Sentencia n.º 2817-E3-2015 de las once horas y treinta y cinco minutos del diecisiete de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Sentencia n.º 3603-E8-2016 de las diez horas del veintitrés de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Sentencia n.º 5229-E3-2016 de las catorce horas y quince minutos del doce de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Sentencia n.º 2741-E3-2017 de las nueve horas y treinta minutos del cuatro de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Sentencia n.º 3700-E3-2017 de las quince horas y cinco minutos del catorce de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Sentencia n.º 4867-E3-2017 de las nueve horas del diez de agosto.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1995). Sentencia n.º 2881-95 de las quince horas y treinta y tres minutos del seis de junio.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1997). Sentencia n.º 5379-97 de las catorce horas y treinta y seis minutos del cinco de setiembre.

DINÁMICA DE GASTOS EN EL CICLO ELECTORAL: EL CASO DE COSTA RICA PARA EL PERÍODO 2010-2018

Reinaldo González Zúñiga*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 24 de abril de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 12 de octubre de 2018.

Resumen: A partir de la reforma electoral de 2009 se instituyó una dinámica de elecciones bienal, en la que alternan los comicios de presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa con aquellos correspondientes a los cargos municipales. En este documento se recogen, en primer lugar, las cifras agregadas de gastos liquidados por los partidos políticos como variable *proxy* de su comportamiento cíclico, desde el año 2010; en segundo lugar, se discute el papel de las expectativas en el modelo de financiamiento político-electoral costarricense y su efecto sobre la dinámica económico-financiera de esas organizaciones.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Contribución estatal / Gasto electoral / Gastos de organización / Control financiero / Liquidación de gastos.

Abstract: Since the 2009 electoral reform, an electoral dynamic was established every two years, in which the elections of the President, Vice-Presidents and Congress members alternated with those corresponding to the municipal offices. This document addresses, first of all, the amounts of liquidated expenses as a proxy variable of their cyclic behavior, since 2010; secondly, the role of expectations in the Costa Rican political-electoral financing model and its effect on the economic-financial dynamics of these organizations is discussed.

Key Words: Funding of political party / State contribution / Electoral expenditure / Organization expenses / Financial control / Settlement of expenses.

* Costarricense, economista, correo rgonzalez@tse.go.cr Máster en Economía con énfasis en Banca y Mercado de Capitales y certificado como Técnico en Auditoría Financiera, ambos por la Universidad de Costa Rica. Funcionario del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde octubre de 2009, tiempo en el que ha fungido como coordinador del Área de Análisis Financiero (2014-2016), se desempeña actualmente como supervisor en esa misma área y coordina las labores de monitoreo.

1. REFORMA DE 2009: UN PARADIGMA MEJORADO

La apuesta por la modernización de la legislación electoral tuvo como uno de sus principales objetivos o ejes “la búsqueda de mayor eficacia, transparencia, control y equidad del régimen de financiamiento para los partidos políticos” (Sobrado, 2010, p. 184).

Para empezar, la reforma legislativa no solo introdujo la modificación del artículo 14 del Código Municipal, Ley 7794, cuyo contenido dispone la celebración de las elecciones municipales el primer domingo de febrero, dos años después de haberse realizado las elecciones nacionales, sino que estableció, expresamente, un financiamiento autónomo de 0,03% del Producto Interno Bruto para apoyar a los partidos políticos involucrados en ellas.

Este subsidio público operó –por primera vez– en los comicios municipales celebrados en diciembre del año 2010 (art. 91 del Código Electoral, Ley 8765), aunque carente de los vehículos de financiamiento complementarios característicos de las elecciones nacionales: el anticipo del subsidio estatal (art. 96), la emisión de certificados de cesión del derecho eventual a la contribución estatal (art. 115) y el reconocimiento de gastos permanentes durante los periodos interelectorales (art. 92)¹.

Nótese que este último instrumento enriqueció la dinámica del antiguo sistema de comprobación, en el que los partidos políticos, durante el periodo de campaña, sometían a escrutinio los gastos –de cuatro años– en liquidaciones mensuales que presentaban ante el órgano electoral (art. 178 del Código Electoral derogado, Ley 1536). Este laborioso proceso de revisión contaba con la participación de la Contraloría General de la República (CGR), en condición de órgano técnico especializado para ejecutar la revisión².

En su lugar, el remozado Código Electoral (CE) concentró en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) los deberes de fiscalización del financiamiento partidario y el escrutinio de sus gastos para optar por el aporte del Estado³, el cual debe ser entregado en respeto de las reglas básicas de acceso: 1) superar las “barreras de entrada” de fuerza electoral⁴ y 2) comprobar sus gastos ante el TSE para demostrar tanto su efectiva existencia como el cumplimiento de los requisitos técnico-legales que les permita justificar su reintegro.

Considérese que con la reforma la reducción de la frecuencia característica del ciclo económico partidario acortó la duración de los periodos interelectorales a dos años y –de cierta forma– les propuso un reto, no solamente para mantenerse como una opción política viable, sino para consolidar la estructura administrativa

¹ Pese a que desde el año 1997 el inciso 1) del artículo 96 constitucional exige que los partidos políticos destinen parte del financiamiento público a cubrir sus necesidades de capacitación, es en el año 2009 cuando el legislador impone la necesidad de que las agrupaciones incorporen –con precisión– un porcentaje del aporte del Estado para cubrir este rubro -inciso p) del artículo 52 del Código Electoral-.

² Según el análisis recogido en el informe evaluativo de las elecciones nacionales de 2006, emitido por la CGR, en un lapso de 20 meses se presentaron 58 liquidaciones de gastos y se emitieron 91 informes; 58 de ellos con los resultados propios de la revisión, 11 relacionados con la determinación de resultados parciales, 13 de subsanación de gastos y 9 con los resultados finales por partido político.

³ Para las elecciones nacionales de 2010, el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, en calidad de órgano técnico, desarrolló el proceso de revisión de las liquidaciones en un lapso de 5 meses y medio, con la emisión de 10 informes.

⁴ El artículo 96 de la Constitución Política establece, según su respectiva escala de inscripción, umbrales de votación específicos para que los partidos políticos que disputan los comicios puedan optar por el reintegro de sus gastos con el aporte económico del Estado.

y financiera subyacente, cuya dinámica pretende mostrarse a través de las cifras de gasto que caracterizaron su actividad económica entre los años 2009 y 2018.

En el marco de dichas generalidades, este documento recoge los montos de gasto liquidado durante los ciclos bienales marcados por el sistema intercalado de elecciones que surgió a partir del año 2010, utilizado como una variable *proxy* de la actividad o dinámica económica de las organizaciones políticas⁵; asimismo, se discute el papel de las expectativas en el modelo de financiamiento político-electoral costarricense y su efecto sobre la dinámica económico-financiera de esas organizaciones.

2. GASTOS PARTIDARIOS EN EL MARCO DE UNA DINÁMICA DE CICLO

Este segundo apartado aborda la dinámica económico-financiera de los partidos políticos, para ello se realiza un breve repaso del contexto previo a la reforma y se presentan las cifras del gasto liquidado por las agrupaciones políticas, en el marco del retocado esquema de financiamiento.

Para entrar en materia, debe tomarse en cuenta que –de previo a la reforma del año 2009– la referida dinámica se caracterizaba por el ingreso de un flujo importante de recursos destinados –casi exclusivamente– a financiar los gastos generados durante las campañas electorales, sucedidos por periodos de inactividad económica o hibernación político-electoral.

Esta situación –entre otras de relevancia– contribuyó con la propuesta de reforma constitucional que finalmente tuvo lugar en el año 1997, momento a partir del cual los partidos políticos –sin excepción– deberían destinar parte de sus recursos económicos a la satisfacción de necesidades de naturaleza permanente, en los rubros de organización política y capacitación. Sobre este particular, el órgano electoral, en resolución n.º 3146-E-2000, indicó lo siguiente:

Una de las motivaciones centrales que tuvo la Asamblea Legislativa para disponer la última reforma que sufriera el artículo 96 constitucional, fue permitir que la contribución estatal a los partidos políticos no sólo se destinara a sufragar los gastos coyunturales que deriven de los procesos electorales, sino también los de naturaleza permanente que demande la organización partidaria y la capacitación de sus miembros, en orden a promover a los partidos como entes permanentes que vivifiquen la democracia costarricense y que sirvan como instrumentos básicos para la participación política y no simples maquinarias electorales (...).

Adicionalmente, el TSE contribuyó en esta materia al interpretar que la definición del porcentaje estatutario para cubrir estos rubros era indispensable para poder optar por el aporte del Estado⁶, y en caso de que las organizaciones políticas no liquidasen o demostrasen erogaciones en el rubro de capacitación en la proporción definida en sus estatutos, sino en una suma menor, la diferencia resultante no podría ser imputada

⁵ Considérese que los gastos liquidados constituyen un indicador aproximado de la dinámica económica real de la actividad económica partidaria por tres principales razones: 1) sólo presentan liquidación aquellas organizaciones políticas que tienen derecho a optar por el aporte del Estado; incluso 2) aquellas con derecho al aporte podrían optar por no someter a liquidación sus gastos y, finalmente, 3) elegir los gastos sometidos a liquidación es una potestad discrecional de las organizaciones políticas.

⁶ Véase el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Elecciones recogido en la resolución n.º 1236-3-2001 del 7 de junio de 2001.

a los rubros de organización y propaganda⁷; ambos criterios orientados a penalizar la inobservancia del mandato constitucional.

Ahora bien, en el marco de los hitos contemplados en la normativa electoral y para los efectos de análisis o establecimiento de relaciones, defínase el *ciclo electoral* como la unión de un periodo no electoral o interelectoral y el periodo electoral inmediato siguiente, este último entendido como aquel que inicia con la convocatoria a elecciones (art. 147 del CE) y finaliza cuarenta y cinco días naturales después de celebrados los comicios (art. 92 del CE)⁸

En términos ilustrativos, la dinámica económica partidaria inserta en el citado *ciclo electoral* mostraría el comportamiento oscilatorio que se visualiza en la figura 1: boyante para enfrentar la contienda electoral y recesiva en los interludios⁹.

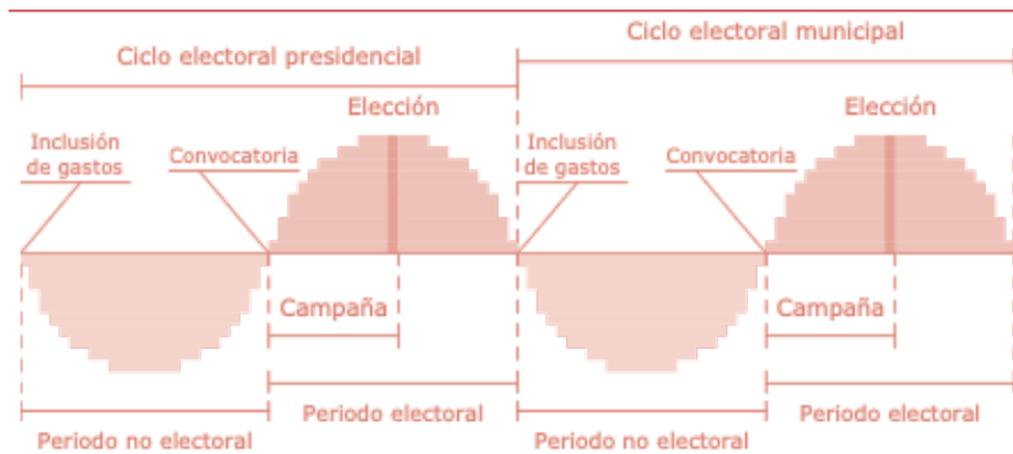


Figura 1. Ciclo económico de los partidos políticos. Elaboración con base en el comportamiento teórico esperado.

Así pues, a efectos de visualizar las cifras concretas del gasto que los partidos políticos han liquidado, desde el año 2010, ante el órgano electoral durante los diferentes ciclos electorales, considérese lo descrito en la figura 2.

⁷ Véase el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Elecciones recogido en la resolución n.º 1072-E-2003 del 2 de junio de 2003, entre otras.

⁸ Los partidos políticos pueden aspirar al reintegro de gastos de naturaleza electoral que hayan sido efectuados de previo a la fecha de corte establecida en el artículo 92 del Código Electoral vigente, condición razonable para trazar allí la línea que separa los ciclos electorales.

⁹ El fenómeno de "hibernación" resulta frecuente de observar en los partidos políticos inscritos a escala cantonal, pues carecen –por definición– de un subsidio estatal para periodos interelectorales (art. 101 del CE); situación que se replica en partidos provinciales o nacionales que nunca han alcanzado el derecho al aporte del Estado.

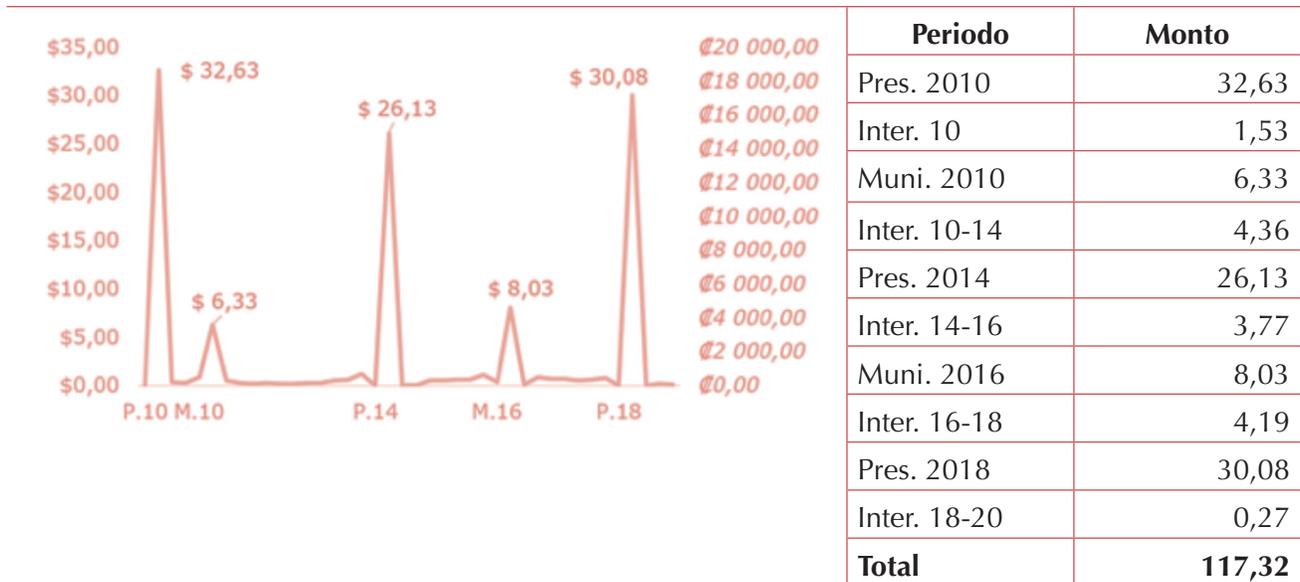


Figura 2. Gasto liquidado por los partidos políticos ante el TSE en millones de dólares (cifra en millones de colones en eje derecho). El tipo de cambio utilizado fue de 600 colones por dólar estadounidense. Elaboración a partir de la información contenida en los informes de liquidación emitidos por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos y las liquidaciones presentadas con motivo de la elección presidencial del año 2018.

Resulta evidente el importante componente estacional del gasto, cuya pauta marca el latido electoral, periodo al cual sucede una desaceleración diastólica adoptada durante los periodos interelectorales. Según se visualiza, luego de la justa los partidos políticos reducen su dinámica económica y los gastos se limitan a sufragar las actividades básicas de subsistencia: el alquiler de una sede principal (cuando la tienen), el pago de unos cuantos salarios, servicios públicos (acueducto, electricidad y telefonía), servicios contables y poco más.

Si bien el espíritu de la norma denota una clara intención por fomentar la vocación de permanencia de estas organizaciones, la intermitencia de su actividad sugiere la existencia de algunas barreras importantes que impiden su institucionalización y consolidación, con una participación activa y sostenida. Por el contrario, vistas las cifras, existe una brecha considerable entre el volumen de gastos generados durante las campañas políticas y el de aquellos otros efectuados ordinariamente en periodo no electoral.

Debe notarse que, de los gastos liquidados ante el TSE, aproximadamente el 87,97% corresponde a gastos del periodo electoral, principalmente de elecciones nacionales, cuando se disputan los cargos de presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa (75,73%); por otra parte, el restante 12,03% ha sido liquidado, de forma trimestral, durante los periodos interelectorales.

En el caso particular de este último tipo de gastos, la magistratura –al 13 de diciembre de 2018– había emitido 151 resoluciones relativas al resultado del proceso de revisión de 179 liquidaciones

trimestrales presentadas por 9 partidos políticos, todos ellos inscritos a escala nacional¹⁰. El monto liquidado ascendía a ₡8.469,49 millones (US\$ 14,12 millones), de los cuales ₡8.122,01 millones (US\$ 13,54 millones) correspondían a gastos de organización política y la diferencia, sea ₡347,48 millones (US\$ 0,58 millones), fueron liquidados como gastos de capacitación, según se visualiza en la tabla 1.

Tabla 1

Número de liquidaciones (Liq.), monto de gastos revisados y remanente de la reserva para gasto permanente en millones de colones

Partido político	Liq.	Monto liquidado			Monto actual de la reserva		
		Organización	Capacitación	Total	Organización	Capacitación	Total
PASE	20	159,87	41,67	201,53	481,64	75,20	556,84
PAC	26	2 484,40	127,18	2 611,59	1 004,74	182,91	1 187,65
PADC	0	0,00	0,00	0,00	11,05	11,05	22,10
PAL	0	0,00	0,00	0,00	3,50	0,88	4,38
FA	19	783,25	23,88	807,12	300,08	109,62	409,70
PIN	0	13,15	0,00	13,15	23,69	23,69	47,38
PLN	23	2 994,59	42,01	3 036,60	524,52	173,85	698,37
PML	18	716,36	1,76	718,12	65,22	51,69	116,90
PRC	27	279,77	9,63	289,40	168,22	28,64	196,86
PRSC	0	0,00	0,00	0,00	125,92	62,96	188,88
PRN	27	234,40	7,53	241,93	2 693,12	941,12	3 634,24
PUSC	19	456,23	93,82	550,05	389,87	166,45	556,32
PUAC	0	0,00	0,00	0,00	10,91	3,27	14,18
PUG	0	0,00	0,00	0,00	10,25	5,13	15,38
TOTAL	179	8 122,01	347,48	8 469,49	5 812,74	1 836,45	7 649,19

Nota: Elaboración a partir de la información contenida en los informes de liquidación emitidos por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos y las estimaciones correspondientes con la elección presidencial del año 2018 con corte al 13 de diciembre de 2018.

Por su parte, la reserva descrita en tabla 1 se ha conformado como una expectativa de apoyo estatal a partir de los porcentajes fijados por cada partido político en sus estatutos para la cobertura de los gastos de naturaleza permanente, una vez que fueron deducidos de los importes de contribución estatal que –como máximo– les correspondió por su participación en las elecciones nacionales¹¹.

¹⁰ Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Frente Amplio (FA), Integración Nacional (PIN), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (PML), Renovación Costarricense (PRC), Restauración Nacional (PRN) y Unidad Social Cristiana (PUSC).

¹¹ Los partidos Unión Agrícola Cartaginés (PUAC) y Alianza Demócrata Cristiana (PADC) no han sometido gastos a revisión ante el TSE desde

Finalmente, el órgano electoral ordena a la Tesorería Nacional su respectiva custodia para efectuar el reintegro de los gastos que sometan a revisión los partidos políticos durante los periodos interelectorales presidenciales. Esta reserva puede ver incrementado su saldo si el partido político supera los parámetros constitucionales que le otorguen ese derecho en elecciones nacionales subsiguientes.

La figura 3 ilustra la dinámica del rubro correspondiente a la reserva para gastos permanentes (línea punteada), organización política (línea continua) y capacitación (línea de guiones).

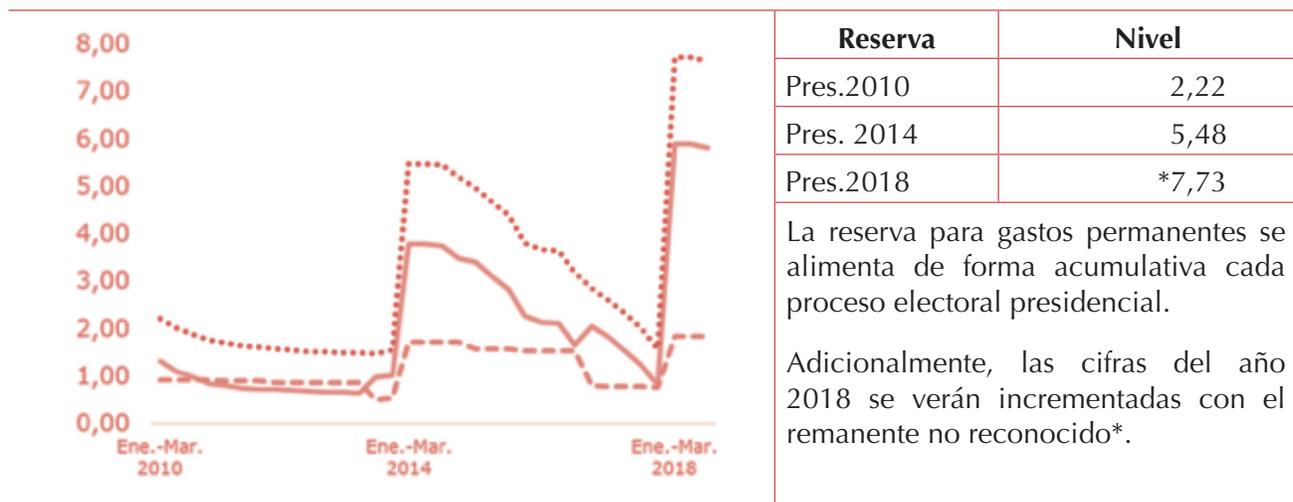


Figura 3. Evolución de la reserva para gastos permanentes en los rubros de organización política y capacitación, en miles de millones de colones. Elaboración a partir de la información contenida en los informes de liquidación emitidos por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos y las estimaciones correspondientes a la elección presidencial del año 2018, con corte al 13 de diciembre de 2018.

* Esta cifra puede verse incrementada por el importe del remanente no reconocido descrito en el artículo 107 del Código Electoral vigente.

En el marco de este proceso, el órgano electoral solamente ha aprobado una porción (¢4.879,66) del total de los gastos sometidos a escrutinio (¢8.469,49 millones). Al 13 de diciembre de 2018, el índice de reintegro efectivo de los gastos permanentes sometidos a liquidación rondaba aproximadamente el 57,61%.

Cabe aclarar que este indicador es afectado negativamente por dos circunstancias claramente identificables; la primera de ellas está representada por los gastos rechazados (no comprobados); mientras que la segunda está constituida por los gastos que, pese a la demostración efectiva de su existencia y comprobación, resulta imposible reconocer, por haberse agotado las reservas del partido para hacerles frente. Algunas de las cifras resumidas se visualizan en la tabla 2.

que obtuvieron ese derecho (2010 y 2014, respectivamente); por su parte, los partidos Auténtico Limonense (PAL), Integración Nacional (PIN), Republicano Social Cristiano (PRSC) y Unión Guanacasteca (PUG) alcanzaron esa posibilidad en la elección de 2018. Al 13 de diciembre de 2018 los partidos PIN y PRSC habían presentado –por primera vez– gastos trimestrales a liquidación; sin embargo, para el PRSC no se había emitido el informe correspondiente.

Tabla 2

Número de resoluciones (Res.), gastos liquidados y finalmente reconocidos por el TSE en millones de colones

Partido político	Res.	Monto liquidado			Monto aprobado por el TSE		
		Organiz.	Capacit.	Total	Organiz.	Capacit.	Total
PASE	17	159,87	41,67	201,53	106,01	0,00	106,01
PAC	20	2 484,40	127,18	2 611,59	1 969,65	68,20	2 037,84
PADC	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PAL	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FA	18	783,25	23,88	807,12	661,03	9,11	670,14
PIN	0	13,15	0,00	13,15	0,00	0,00	0,00
PLN	15	2 994,59	42,01	3 036,60	763,83	41,48	805,31
PML	20	716,36	1,76	718,12	368,96	0,66	369,62
PRC	25	279,77	9,63	289,40	219,15	4,28	223,43
PRSC	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PRN	16	234,40	7,53	241,93	187,22	8,52	195,74
PUSC	20	456,23	93,82	550,05	388,81	82,75	471,56
PUAC	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PUG	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	151	8 122,01	347,48	8 469,49	4 664,66	215,00	4 879,66

Nota: Elaboración a partir de la información contenida en los informes de liquidación emitidos por el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos y las resoluciones que al efecto ha emitido el órgano electoral.

Considérese por un momento un escenario que no tome en cuenta a los partidos Liberación Nacional y Acción Ciudadana, en cuyo caso el órgano electoral habría aprobado gastos por ₡2.036,51 millones (₡4.879,66 millones menos ₡2.037,84 del PAC y ₡805,31 del PLN), cifra que habría de cubrir 648 meses de funcionamiento, es decir, 6 partidos políticos durante 12 meses al año, por 9 años consecutivos, a partir de lo cual se desprende que –en promedio– cada partido político habría recibido como reintegro ₡3,14 millones mensuales (₡2.036,51 millones entre 648 meses), cifra que representaría el parámetro de gastos de subsistencia ya referido. Tal indicador se agrava si se dimensiona el hecho de que en Costa Rica figuran

aproximadamente 90 partidos políticos inscritos, en diferentes escalas y, en este sentido, resulta claro que el subsidio público llega a una porción muy reducida de ellos¹².

Tales relaciones numéricas permiten afirmar que un importante número de organizaciones partidarias enfrentan condiciones de financiamiento que difícilmente les permitiría optar por su consolidación, contratar profesionales para colaborar con su gestión administrativa y –no menos importante– desarrollar una estrategia proselitista, económicamente sostenible que les permita establecer un fuerte vínculo con los ciudadanos a quienes representan.

Carece de novedad mencionar que el financiamiento electoral previo resulta indispensable para que la organización política pueda desarrollar una competencia efectiva en los comicios, máxime en un modelo de reintegro posterior de gastos que exige –oportunamente– apoyo financiero no exigible (donaciones, cuotas de militancia, etc.) o crediticio¹³.

Si bien la reforma de 2009 propuso herramientas de financiamiento dirigidas a la reducción del comportamiento estacional de los partidos políticos, actualmente su evolución parece asentarse en la primera etapa de una larga curva de aprendizaje en pos de ese objetivo.

En su lugar, la inmediatez de la justa electoral –ahora cada dos años– y las cifras económicas interelectorales evidencian miopía para el establecimiento de un proyecto político a largo plazo. Tal presunción se ve fortalecida al analizar los porcentajes del aporte del Estado reservado por las organizaciones políticas para sostener sus actividades permanentes (menos de un 25%)¹⁴.

En síntesis, queda claro que el énfasis de los partidos está centralizado en la contienda electoral (75% del subsidio público), según lo ilustra el comportamiento cardiaco recogido en la figura 2 de este documento, de dinámica estacional y –además– explosivo en dicho periodo¹⁵.

3. LA EXPECTATIVA Y SU EFECTO SOBRE LA DINÁMICA DE CICLO

Las características del modelo de financiamiento partidario en Costa Rica, eminentemente postelectoral y directamente relacionado con el resultado de los comicios, podrían constituir los principales factores que explican el particular interés de los partidos por los gastos electorales, sin demérito de aquel natural por desarrollar el despliegue económico necesario para conseguir su objetivo supremo: ganar la elección.

¹² A diciembre de 2018 había inscritos 19 partidos políticos a escala nacional, 18 a escala provincial y 55 a escala cantonal.

¹³ Basta comparar el importe de las donaciones reportadas ante el TSE por los partidos políticos (US\$17,52 millones) con respecto al volumen de gastos que sometieron a liquidación (US\$117,32 millones) para evidenciar el peligroso y consecuente alto grado de endeudamiento (85,07%) al que se ven obligadas para desarrollar su actividad político-electoral y ordinaria.

¹⁴ El porcentaje promedio del aporte del Estado fijado por los partidos políticos involucrados en el proceso electoral del año 2018 para sufragar sus gastos permanentes en el rubro de organización política es del 16,58%; mientras que el de capacitación tiene un promedio del 6,79%. De los partidos con derecho a optar por el aporte estatal en la citada elección, solamente el Partido Restauración Nacional estableció un porcentaje mayor al 50%.

¹⁵ Como elemento adicional debe considerarse que los gastos de capacitación sometidos a revisión en periodos interelectorales solamente alcanzan el 4,10% del total de gastos permanentes liquidados, incluso se han tomado acuerdos partidarios para trasladar una importante porción de sus saldos disponibles en la reserva de capacitación hacia el rubro de organización política.

En este razonamiento, si los votos –a fin de cuentas– representan dinero, existe un incentivo fuerte para invertir en su captura masiva, pues el Estado, en todo caso, reintegrará las erogaciones. Este contexto convierte la discusión del origen y volumen del financiamiento electoral (por donaciones, créditos o de otro tipo) en una de segunda categoría, todo lo cual descansa en una suposición común, mas no por ello inobjetable, de que “el dinero gana elecciones”.

Así pues, los partidos políticos, lejos de definir una estrategia óptima de gastos que les permita transmitir efectivamente su proyecto político a un determinado porcentaje del electorado, podrían estar aplicando un razonamiento inverso; en su lugar, obtienen la información del porcentaje probable de los votos que obtendrían en determinada elección, luego calculan el aporte proporcional del Estado que podría corresponderles y, finalmente, con base en dicho monto, establecen su estrategia de gastos para el periodo electoral.

Este razonamiento tendría –naturalmente– un componente determinante si se analiza en el marco de la conocida *profecía autocumplida* o autorrealizada, de Robert Merton¹⁶; sirva como primer ejemplo de ello, la comparación de la dinámica de financiamiento que opera en las diferentes elecciones.

Nótese (figura 2 ya comentada) que, aun cuando las elecciones municipales podrían plantear un reto logístico y organizativo mucho más complejo que el de las elecciones nacionales, los gastos sometidos a liquidación son considerablemente menores; por el contrario, parecen guardar una estrecha relación con el monto del subsidio público definido para los comicios, es decir, a mayor aporte estatal, mayor gasto (elecciones nacionales); por el contrario: menor aporte implica menor gasto (elecciones municipales).

Otro ejemplo ilustrativo de este fenómeno –y *sui generis* en los modelos de financiamiento político electoral– lo constituye la forma en la que operan los certificados de cesión del derecho eventual al aporte del Estado costarricense, pues las instituciones bancarias, a partir de certificados partidarios utilizados como garantía, financian la actividad político-electoral, para lo cual toman como referencia las encuestas sobre intención del voto.

Este financiamiento genera importantes inversiones en propaganda, en franca apuesta por incrementar el futuro caudal electoral; como consecuencia y en el escenario óptimo para el partido, este supera los umbrales que le dan acceso al aporte del Estado y, luego de un “exitoso” proceso de revisión de su liquidación de gastos, los certificados entregados originalmente en garantía obtienen el contenido económico suficiente para respaldar el financiamiento bancario otorgado inicialmente, en palabras de Luis Antonio Sobrado, citado por Valverde: “porque el bono [certificado] vale lo que las encuestas dicen que valen” (2011, p. 30), en síntesis, *profecía autocumplida*.

Tal situación constituye un elemento más para afirmar lo evidente: la especulación y la expectativa residen en el corazón del modelo de financiamiento costarricense. Como consecuencia, tanto el gasto de los procesos electorales objeto de este estudio como la dinámica de ciclo están directamente correlacionados con el monto del subsidio estatal y, presumiblemente, se encuentran desligados de estrategias organizativas y logísticas técnicamente sustentadas, sosteniblemente financiadas, en un marco de planificación partidaria

¹⁶ Merton, en su libro *Teoría social y estructura social*, define –en términos generales– que la profecía autocumplida es, al principio, una suposición falsa de una determinada situación que posteriormente despierta un nuevo comportamiento que convierte la falsa suposición original en una realidad.

orientada a la búsqueda de adeptos que comulguen con un planteamiento o proyecto político que trascienda la elección de turno, responden a un esfuerzo por procurar su institucionalización o el fortalecimiento de su vocación de permanencia.

4. CONSIDERACIONES FINALES: REFLEXIÓN, AUTOCRÍTICA Y REVALORACIÓN

En resumen, una vez celebradas cinco elecciones desde la reforma de 2009, queda pendiente de resolver el importante componente estacional y explosivo del gasto electoral efectuado por los partidos políticos, organizaciones que, en el esquema de reintegro vigente, enfrentan dificultades para salir de un círculo vicioso que las envuelve en una lucha por la subsistencia.

Su reducida capacidad para diseñar un esquema sostenible de captación de recursos económicos no exigibles para el financiamiento de sus actividades (donaciones e ingresos), los ha condenado a la adopción de estrategias crédito-dependientes, las cuales –sea dicho– deterioran su patrimonio¹⁷ y atentan peligrosamente contra su vocación de permanencia, pues el aporte del Estado reintegra únicamente los gastos debidamente comprobados¹⁸, situación que podría dejar al descubierto importantes sumas de dinero indispensables para honrar sus pasivos, sea que fuere provocado por el rechazo de gastos o bien por un revés electoral que limite, en todo o en parte, sus aspiraciones de reintegro.

Asimismo, la denegatoria al aporte del Estado les reduce las posibilidades de contratar más personal técnico y profesional para fortalecer sus sistemas de control interno y, por lo tanto, luchar contra las debilidades inherentes a la gestión administrativa, la improvisación estratégica y combatir el fantasma de la improbación de gastos.

Tales situaciones no son sino obstáculos difícilmente franqueables que limitan la capacidad de honrar oportunamente los compromisos financieros adquiridos con instituciones bancarias y otros acreedores, todo lo cual sabotea sus posibilidades reales de financiamiento para enfrentar las disputas electorales futuras. Este ciclo se repetiría sucesivamente hasta el punto de bloquear –por completo– su capacidad de operar o, en el mejor de los casos, mermar sus oportunidades de competir en condiciones de efectiva igualdad con sus contendientes¹⁹.

En este contexto adverso, la clave parece esconderse en el numeral 96 constitucional, pues allí se define un modelo mixto de financiamiento de los partidos políticos, pese a que –en la práctica– las organizaciones lo han tornado en uno casi exclusivo de financiamiento público. En primer lugar, las fuentes frescas de financiamiento, aquellas no exigibles como las donaciones, las militancias, los ingresos de actividades estatutariamente permitidas y no prohibidas por ley, son la principal herramienta para combatir la criogénesis interelectoral.

¹⁷ El financiamiento crediticio lleva aparejado el cargo de intereses, ocasionalmente pagados por adelantado en el caso de los entes bajo la supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) o, por otra parte, simplemente no reconocibles con el aporte del Estado (créditos con particulares y otras figuras jurídicas comerciales).

¹⁸ Considérese, como elemento adicional, que tales gastos –además– no deben superar, en su conjunto, el límite marcado por el caudal electoral.

¹⁹ Considérese la delicada situación económico-financiera que atraviesan los partidos Movimiento Libertario, Renovación Costarricense y Accesibilidad sin Exclusión, quienes han disminuido notablemente su actividad luego de su participación en las elecciones presidenciales de febrero de 2018, proceso en el cual no alcanzaron los votos requeridos para optar por el aporte del Estado.

A su vez, este recurso económico podría ayudar con los importes de gasto rechazados en el proceso de revisión de las liquidaciones, lo que resulta vital si tales erogaciones han sido financiadas a partir de operaciones de crédito, pues las nuevas disponibilidades permitirían honrar estos compromisos.

En segundo lugar, parece prudente que los partidos políticos revaloren la importancia relativa otorgada a los gastos de naturaleza permanente, particularmente en el área de capacitación, pues son estos los que eventualmente podrían asentar las bases de una estrategia de penetración en el electorado, la divulgación del proyecto político, económico y social ofrecido por la organización partidaria y, eventualmente, remozar sus lazos con la sociedad civil.

Renovar este vínculo con los ciudadanos y traducirlo en una fuente de financiamiento no es tarea fácil, máxime en la época de crisis que atraviesan las organizaciones políticas, tiempo para reflexionar y ejercer una autocrítica responsable que progresivamente devuelva la confianza ciudadana y la certeza del importante rol protagónico que desempeñan; no obstante su dificultad, resulta fundamental en el contexto normativo regente e indispensable para mantenerse vigentes como instrumentos medulares de la participación política y no –así referido por el TSE– como simples maquinarias electorales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chacón, R. y González, R. (Jul.-Dic., 2011). Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley 8765. *Revista de Derecho Electoral*, (12), 189-207.
- Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley 8765 del 2 de agosto.
- Costa Rica (1998). Código Municipal, Ley 7794 del 30 de abril.
- Merton, R. (2002). *Teoría y estructura sociales* [4. a Edición]. México: FCE.
- Picado, H. (Ene.-Jun., 2007). Entre inercias y renegociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2006. *Revista Derecho de Electoral*, (3), 97-126.
- Sobrado, L. A. (Ene.-Jun., 2010). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 177-207.
- Sobrado, L. A. (Ene.-Jun., 2014). El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 33-56.
- Valverde, G. (Jul.-Dic., 2011). Certificados de cesión: algunas consideraciones sobre esta controvertida fuente de financiamiento partidario. *Revista de Derecho Electoral*, (12), 209-227.

JURISPRUDENCIA

Tribunal Supremo de Elecciones (2000). Voto 3146-E-2000 de las ocho horas y cinco minutos del ocho de diciembre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Voto 1236-3-2001 de las catorce horas con cuarenta minutos del siete de junio.

Tribunal Supremo de Elecciones (2003). Voto 1072-E-2003 de las diez horas y cinco minutos del 2 de junio.

Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Voto 2887-E8-2008 de las catorce horas y treinta minutos del veintiséis de agosto.



COLABORACIONES
EXTERNAS

UNA REFORMA ELECTORAL PARA COSTA RICA Y SU POTENCIAL DE PROMOVER EL DESARROLLO EQUITATIVO EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

Abril Gordienko López*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 16 de agosto de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de octubre de 2018.



Resumen: La asociación Poder Ciudadano ¡Ya! presentó en 2016 un proyecto de ley (#20127) a la Asamblea Legislativa de Costa Rica para adoptar un sistema mixto proporcional de elección de diputados, con la convicción de que el sistema proporcional por lista cerrada partidaria no ofrece representatividad y, por ende, impide que la Asamblea Legislativa responda de manera oportuna y efectiva a los retos contemporáneos y a las demandas ciudadanas. La autora va más allá y expone la hipótesis de que el actual sistema proporcional con base provincial es también corresponsable del desarrollo desigual entre el centro urbano y las regiones periféricas del país. Desde un enfoque sistémico explora la posible correlación del modelo proporcional de elección con el retraso socioeconómico de las zonas rurales y costeras. La doctrina especializada y el derecho comparado le permiten concluir que la adopción del Sistema Mixto Proporcional tiene el potencial de ofrecer representatividad pareja para todo el electorado, de acercar los tomadores de decisiones a los receptores de la política pública, de generar un trabajo legislativo que produzca impacto equitativo en todo el territorio nacional, y de redistribuir el poder acorde con los tiempos y con lo que la ciudadanía demanda.

Palabras clave: Representación política / Reformas electorales / Democracia representativa / Desarrollo Humano / Equidad de género / Sistema de elección de diputados.

Abstract: The association Poder Ciudadano ¡Ya! Presented in 2016 a bill (#20127) to the Legislative Assembly of Costa Rica to adopt a proportional mixed system of election of Congress members with the belief that the proportional system per closed party list does not offer representation; thus, it prevents the legislative assembly from responding in a timely and effective manner to the contemporary challenges and demands of the citizens. The author goes even further and presents the hypothesis that the current proportional system with a provincial basis is also responsible for the unequal development between the urban center and the peripheral regions of the country. The author explores, from a systemic approach, the possible co-relation of the proportional model of election with the socio-economic lag of the coastal and rural areas. Specialized doctrine and comparative law allow the author to conclude that the adoption of the Proportional Mixed System has the potential to offer equal representation for the entire electorate, to bring the decision makers closer to the recipients of public policies, to generate legislative work that can produce an equitable impact in the entire territory and re-distribute power in accordance with the time and with what the citizenry demands.

Key Words: Political representation / Electoral reforms / Representative democracy / Human development / Gender equality / System of election of Congress members.

* Costarricense, abogada, correo agl.cr.ca@gmail.com. Licenciada en Derecho y notaria pública por la Universidad de Costa Rica en 1989. En 2018 obtuvo una maestría en Administración Pública con énfasis en Política Social y Urbana en la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, donde también obtuvo un certificado en Administración, Liderazgo y Ciencias de la Decisión. Ha sido columnista de opinión en varios medios desde 1986. Es docente universitaria y activista cívica. En 2012 cofundó Poder Ciudadano ¡Ya!, una iniciativa cívica que promueve reformas al mecanismo de elección de diputados en Costa Rica. En 2015 participó en TedX PuraVida con la presentación de dicha propuesta, sobre la cual se le publicó un artículo en la Revista de Derecho Electoral del TSE ese año. En 2014 fue candidata a la segunda vicepresidencia de la República. En 2015 recibió el Premio Alborada a la Mujer Profesional del Año. En 2009, su cuento Socorro obtuvo Mención Honorífica en el II Concurso Centroamericano de Cuento Yolanda Oreamuno. En 2016 publicó su primera novela, Negra noche en blanco.

1. INTRODUCCIÓN

Las demandas de la gente son como el agua: siempre encuentran un camino para brotar. Sin embargo, no todos los sistemas tienen la capacidad para escucharlas y responder en consecuencia. Muchas comunidades pasan años reclamando la atención del Gobierno, pero “la caballería” puede que nunca llegue. Cuando la respuesta del Estado es insuficiente, otros actores ocupan esos espacios. ONG, iglesias, organizaciones criminales, grupos o políticos oportunistas o inexpertos, que carecen de propuestas programáticas consistentes, ocuparán los espacios desatendidos por las instituciones públicas. Como resultado, la desconfianza en el Gobierno y en la clase política aumenta, se erosiona la paz social y se fertiliza la tierra para el populismo, por citar solo uno de los males sociopolíticos que se ciernen sobre el horizonte costarricense.

A través de este artículo exploraré el potencial de una reforma constitucional del sistema electoral de Costa Rica para proporcionar una mejor representación política y fomentar un desarrollo equitativo e inclusivo a lo largo y ancho del territorio nacional.

2. EL RETO QUE ENFRENTAN LAS ZONAS RURALES Y COSTERAS EN COSTA RICA

Costa Rica muestra muchas disparidades al comparar las zonas urbanas con respecto a las costas y el campo (ver tabla 1). En las zonas rurales y costeras la pobreza, la exclusión escolar, el desempleo, los embarazos de adolescentes y las tasas de penetración del crimen organizado son más altos que en el resto del territorio, y la infraestructura es insuficiente. Los más afectados son los niños, los jóvenes y las mujeres, especialmente las madres jefas de familia. Además, en general, dichas zonas son más vulnerables al cambio climático. Estos datos son procesados anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y confirmados por el Índice de Pobreza Multidimensional y el Índice de Progreso Social medido a nivel cantonal. Las tablas 1 y 2, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, muestran cómo la pobreza multidimensional por número de personas y de hogares es mayor en las zonas rurales y costeras, destacadas en amarillo.

Para comprender mejor la tabla 2, la figura 1 muestra las regiones socioeconómicas de Costa Rica.

Tabla 1

Costa Rica: Distribución de los hogares por nivel de pobreza multidimensional según zona y región de planificación, julio de 2017

Zona y región de planificación	Total		Pobreza multidimensional			
	Absoluto	Relativo	No pobres		Pobres	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total de hogares	1 523 869	100,0	1 237 017	82,2	286 852	18,8
Zona						
Urbana	1 104 934	100,0	949 613	85,9	155 321	14,1
Rural	418 935	100,0	287 404	68,6	131 531	31,4
Región de planificación						
Central	645 616	100,0	817 349	86,4	128 267	13,3
Chorotega	117 610	100,0	94 445	80,3	23 165	19,7
Pacífico Central	90 932	100,0	67 783	74,5	23 149	25,5
Brunca	115 486	100,0	87 349	75,6	28 137	24,4
Huetar Caribe	135 060	100,0	92 279	68,3	42 781	31,7
Huetar Norte	119 165	100,0	77 812	65,3	41 353	34,7

Nota: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Encuesta nacional de Hogares (Enaho), 2017.

Tabla 2

Distribución de las personas por nivel de pobreza multidimensional según zona y región de planificación, julio 2017

Zona y región de planificación	Total		Pobreza multidimensional			
	Absoluto	Relativo	No pobres		Pobres	
			Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	4 934 743	100,0	3 795 975	76,9	1 138 768	23,1
Zona						
Urbana	3 581 186	100,0	2 932 308	81,9	648 878	18,1
Rural	1 353 557	100,0	863 667	63,9	489 890	63,2
Región de planificación						
Central	3 62 127	100,0	2 532 206	82,7	529 921	17,3
Chorotega	377 009	100,0	288 529	76,5	88 480	23,5
Pacífico Central	288 987	100,0	198 374	68,6	90 613	31,4
Brunca	363 536	100,0	256 404	70,5	107 132	29,5
Huetar Caribe	443 789	100,0	280 011	63,1	163 778	36,9
Huetar Norte	399 295	100,0	240 451	60,2	158 844	39,8

Nota: Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2017.



Figura 1. Mapa socioeconómico de Costa Rica. Instituto Costarricense de Educación Radiofónica, 2011.

La inequidad urbano-rural/costera puede deberse en parte a la alta centralización del Gobierno costarricense. Una reforma constitucional en 2001 estableció la transferencia del 10% del presupuesto nacional a los municipios (escalonado a 1,5% anual) acompañada de la transferencia de funciones específicas. Sin embargo, a pesar del marco legal, las limitaciones financieras han impedido la ejecución de la descentralización. Paradójicamente, mientras las enormes asimetrías en términos de la capacidad de gestión entre los municipios representan un gran reto para la descentralización, la alta centralización de la gestión pública dificulta el desarrollo y progreso de las zonas más alejadas de la meseta central.

¿Podría una reforma electoral contribuir a la provisión de políticas públicas pertinentes que contribuyan de forma significativa a equiparar el desarrollo de las zonas rurales y costeras con respecto a las urbanas?

3. EMBUDO DE CAUSALIDAD

El embudo de causalidad que se muestra en la figura 2 ilustra algunos de los desafíos que tiene el país para generar igualdad entre el centro y la periferia, y sus consecuencias. La hipótesis que planteo es que uno de los factores incidentes es el sistema de elección de diputados. Sin pretensiones de ser un análisis exhaustivo, pero sí de contribuir al debate desde un enfoque sistémico, la herramienta se centra, principalmente, en lo relativo a la calidad de la representación en el congreso en un sistema proporcional por lista cerrada, y sus posibles efectos en el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales y costeras.



Figura 2. Embudo de causalidad.

4. EL ACTUAL SISTEMA DE ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE COSTA RICA

Costa Rica tiene actualmente una Asamblea Legislativa unicameral compuesta por 57 miembros electos por períodos de cuatro años con base en la distribución provincial y en proporción con la población de cada provincia¹. La elección es a través de voto popular por listas cerradas y bloqueadas propuestas por los partidos y las curules se asignan de forma proporcional a los votos recibidos por cada uno (lo que en adelante denominaremos representación proporcional por lista RPL)², mediante el cálculo de cociente y subcociente³ (cuota de Hare modificada). No hay reelección consecutiva; sin embargo, un diputado puede volver a postularse después de haber estado fuera del parlamento un cuatrienio.

Por ser cerradas, los ciudadanos no tienen injerencia sobre las listas de candidatos (excepto si son militantes activos de algún partido), ni tienen conocimiento de por quienes votan. Por otra parte, los mecanismos de rendición de cuentas son muy pobres. Adicionalmente, en comparación con el resto del mundo, el Congreso de Costa Rica es muy pequeño con respecto su población (Auriol, E. y Gary-Bobo, R., 2012).

En los últimos 20 años, el apoyo hacia la política, los partidos políticos (Cohen, J., Noam, L., y Zechmeister, E., 2016) y la Asamblea Legislativa de Costa Rica (Sánchez, S. y Jiménez, R., 2017) ha disminuido continuamente. Hay una creciente presencia de partidos que responden a grupos minoritarios y/o partidos “taxi”⁴; algunos de estos ganan escaños, a menudo sin tener las condiciones óptimas para tomar parte en el debate legislativo y en la aprobación de leyes.

El Informe del Estado de la Nación evaluó la calidad legislativa entre el 1.º de mayo de 1990 y el 30 de abril de 2017, con base en 4 variables: cantidad, pertinencia, calidad y duración de la legislación. Los resultados se describen detalladamente en el Anexo 1 más adelante; en resumen, muestran que 70% de la legislación aprobada

¹ Hay 7 provincias. El número de representantes por provincia es fijado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) después de cada censo de población (cada 10 años). Este año, el número de diputados por provincia varía entre 4 y 19. San José, la capital y la provincia más poblada tiene 19, Alajuela 11, Cartago 7, Heredia 6. Las zonas costeras Puntarenas y Limón tienen 5 cada una y Guanacaste 4. (TSE, Decreto 11-2017 del 4 de octubre de 2017).

² **Representación proporcional por lista** (RPL) se refiere a los sistemas de elección en que las preferencias del electorado se reflejan proporcionalmente en el cuerpo electo. Si el 40% del electorado apoya a determinado partido, entonces aproximadamente el 40% de los escaños serán asignados a esa agrupación política. La esencia de estos sistemas es que todos los votos contribuyen al resultado, no solo la mayoría de ellos. La representación proporcional requiere de distritos plurinominales (también llamados superdistritos). En los sistemas de RPL los partidos políticos definen las listas de candidatos y el volumen de votos recibidos determina cuántos de los candidatos que contiene cada lista resultan electos y en el orden establecidos en ellas. Las listas pueden ser cerradas o abiertas; las abiertas permiten a los electores indicar preferencias individuales de los candidatos y votar por candidatos independientes. Los distritos electorales pueden ser pequeños (tan pocos como dos candidatos por distrito en Chile) o tan grandes como una provincia o una nación entera. En Costa Rica, las listas son cerradas.

³ La elección se realiza por cociente, residuo mayor y subcociente. Cuentan únicamente los votos válidamente emitidos, no se cuentan votos blancos ni votos nulos. El proceso es así: 1. Se divide el total de votos válidos para la elección entre el total de escaños; el resultado de esa división es el cociente, que se divide entre dos y el resultado es el subcociente; este subcociente se convierte en barrera electoral, de modo que el partido que no alcance el subcociente no lleva diputados al Congreso. Luego se ordenan los partidos de mayor a menor, de acuerdo con la cantidad de votos recibidos y se eliminan los que no alcanzaron el subcociente. Por último, el total de votos de cada partido se divide entre el cociente, para obtener el número de puestos que le corresponden. Cuando se hayan asignado los puestos por cociente, si aún quedan puestos por asignar, se procede a asignarlos por residuo mayor y subcociente; cuando hay empate entre residuo mayor y subcociente, se dará prioridad al residuo mayor (Explicación tomada del Centro de Documentación del IFED: Centro de Documentación, “Procedimiento para elección de diputados). Este sistema dista de ser perfecto. Muchas veces un diputado resulta elegido por subcociente con menos votos que candidatos de otros partidos que a pesar de haber recibido más votos, estos no alcanzan el cociente mínimo de su provincia. Por otra parte, este método de asignación de escaños genera inequidades dado que el número de votos que se requiere para alcanzar una diputación en cada provincia no es igual.

⁴ Entendemos por partidos “taxi” aquellas agrupaciones políticas que son un cascarón sin ideología ni postura definida que, a cambio de ciertas condiciones, prestan su estructura para que alguna persona o grupo de personas se postulen para cargos de elección popular.

es insustancial para los derechos de la población, solo 11% es relevante, más de un tercio de las leyes son aprobadas sin recursos financieros y la duración de la votación es entre 1,8 y 2,1 años.

Poder Ciudadano ¡Ya! (PCY) sostiene la hipótesis de que esos pobres resultados se deben en gran parte al sistema RPL por el cual elegimos a los legisladores y al tamaño del Congreso costarricense; asimismo, la suscrita considera que estos problemas perjudican en mayor medida a las poblaciones de zonas rurales y costeras.

5. ¿TIENE ALGUNA RELACIÓN LA INEQUIDAD ENTRE REGIONES URBANAS Y RURALES CON EL SISTEMA ELECTORAL?

El artículo 106 de la Constitución Política dispone que una vez electos, los legisladores son considerados representantes de toda la nación; no son responsables ante ninguna circunscripción ni electorado en particular, a pesar de haber sido electos por los votantes de una determinada provincia. Así lo han dispuesto tanto el Tribunal Supremo de Elecciones en sentencia número 1847-E-2003 del 20 de agosto, como la Sala Constitucional que en la resolución 550-91 expresamente señala:

...en cuanto que los diputados, no importa su procedimiento de elección ni, mucho menos, su origen geográfico, político, económico o social, tienen, todos por igual, un mismo carácter nacional y son, todos por igual, representantes del pueblo en su integridad, no de una comunidad, ni de una región, ni de un partido, ni siquiera de los ciudadanos que los eligieron, con exclusión de los demás. (Sala Constitucional, 1990).

La legislación costarricense no establece el requisito de haber nacido o de residir en la provincia por la cual se postula un candidato o lo que el TSE conoce como “vecindad” (TSE, resolución 4558-E8-2012). Como resultado, muchos legisladores no tienen arraigo real en la provincia por la que resultan electos; esto socava la representatividad, la responsabilidad política y la rendición de cuentas. A esto debemos agregar que la organización territorial en las 7 provincias fue concebida hace más de un siglo y actualmente resulta obsoleta tanto para fines administrativos como políticos. Las provincias, cantones y distritos actuales no son funcionales para el adecuado manejo de recursos ni para responder a las necesidades de cada comunidad de la manera más apropiada. Por si fuera poco, las cabeceras de 4 de las 7 provincias están ubicadas en la región central del país, lo que acentúa el contraste de las zonas urbanas frente a las rurales y costeras.

Para los objetivos propios de la Administración Pública, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica creó las llamadas regiones socioeconómicas de planificación, que se superponen funcionalmente a la división provincial y cantonal; pero es esta última división la que se sigue usando para fines político-electorales. Las provincias como circunscripciones para la elección de diputados no cumplen con criterios prácticos para la política electoral como el grado de densidad o dispersión poblacional, la presencia o no de minorías étnicas, el nivel de desarrollo socioeconómico de las comunidades; la forma, las peculiaridades geográficas y el tamaño de la superficie territorial. La obsolescencia de las circunscripciones electorales sin duda contribuye al distanciamiento entre el electorado y sus representantes, y al desfase entre el contenido de la demanda ciudadana y de la oferta política, como veremos más adelante.

Una vez electo el congreso, algunas fracciones legislativas discrecionalmente asignan diputados para representar al partido en determinadas regiones; esto responde más a los intereses y prioridades del partido que a las necesidades de las comunidades. Como resultado, dos o más partidos pueden asignar un legislador a la misma región, mientras que otras comunidades no tienen ningún diputado responsable de conocer de cerca sus necesidades y sus demandas. Lamentablemente nuestro congreso carece de mecanismos formales y efectivos de rendición de cuentas de cara al electorado de cualquier región, y los partidos no dan prioridad a esa labor.

Hasta los años 90 del siglo pasado, el partido de gobierno asignaba fondos discrecionales (partidas específicas) a los diputados de zonas rurales y costeras para solventar necesidades específicas de sus comunidades. Era también una manera de asegurar la lealtad de los diputados de gobierno con las posturas del partido, o de endulzar a los de oposición; usualmente, en vez de invertirse en políticas públicas de largo plazo, las partidas se usaban para solventar necesidades urgentes, a veces de poco impacto, y obras visibles (llamadas por algunos de varilla y cemento) que dieran réditos políticos inmediatos. La práctica de partidas específicas fue prohibida porque se dieron diversos abusos y actos de corrupción. Desafortunadamente no se hicieron estudios que permitan determinar si habría sido mejor crear controles sobre el uso de las partidas, en lugar de prohibirlas (Ferraro Castro, Comunicación personal, 7 de abril de 2018).

Actualmente, en términos de recursos de la Asamblea Legislativa hacia las áreas rurales y costeras, solo se acuerdan donaciones de tierra u otros activos del Estado. Esto permite un mejor control de los activos gubernamentales, pero no responde a una política de desarrollo nacional integral (Ferraro Castro, Comunicación personal, 7 de abril de 2018).

El sistema de listas cerradas sobre base provincial, más la falta de requerimiento de arraigo de los representantes en la provincia por la que se postula han generado que muchas áreas estén consistentemente subrepresentadas en el congreso, mientras que otras han sido históricamente sobrerrepresentadas⁵. Los datos disponibles demuestran que más de 1/3 de los 81 cantones nacionales han estado altamente subrepresentados en un periodo analizado de 30 años y 23 cantones nunca han elegido un legislador (Programa Estado de la Nación, 2010, pp. 243-245). Dieciséis cantones de los veintitrés se encuentran entre los menos desarrollados del país, según el Índice de Progreso Social Cantonal (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 245). Las zonas con mayor densidad de población han tenido legisladores que los representan de forma constante, mientras que muchas comunidades rurales o costeras nunca han elegido un representante. Esto me permite aventurar la hipótesis de que el sistema electoral por listas cerradas con base en la división provincial violenta el artículo 33 de la Constitución Política, el cual estipula que toda persona es igual ante la ley, por cuanto la representación política de quienes viven en las comunidades que nunca han elegido un legislador es muy inferior en términos de calidad y efectividad, que las de quienes viven en las zonas históricamente sobrerrepresentadas.

⁵ El sistema electoral costarricense no define a los cantones como circunscripciones electorales para la designación de diputados, sino a las provincias. Sin embargo, los partidos políticos sí ponderan el caudal electoral de los cantones en cada provincia para conformar las nóminas de candidaturas (Arias, 2009). Con base en ello, para este informe se realizó un análisis que ajusta la asignación de escaños para cada cantón de acuerdo con el peso relativo que estos poseen a lo interno de la circunscripción a la que pertenecen (provincia) (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 243)

Costa Rica se desarrolló con vocación “vallecentrista”, por lo que, como ya dijimos, las cabeceras de la mayoría de las provincias están en la región central del país. El sistema de listas cerradas por circunscripción provincial genera ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, ya que al ser circunscripciones tan grandes, dentro de ellas muchas comunidades nunca han tenido un representante que conozca sus necesidades particulares y las represente ante el centro de toma de decisiones de política pública. La lejanía entre el elector y los parlamentarios genera inequidades en términos de oportunidad, entre otros. En los párrafos siguientes se aborda el impacto de la cercanía en la representación política sobre el nivel de desarrollo humano.

Si bien no se puede establecer una relación de causalidad entre el bajo progreso social y la subrepresentación política, hay una probable correlación.

Es razonable pensar que un diputado proveniente de una determinada localidad, por razones biográficas y hasta de identidad, tiene mayor empatía hacia ella y está dispuesto a dedicar un esfuerzo especial para beneficiarla. En sentido negativo, territorios que sistemáticamente no logran elegir representantes en el Congreso tendrían una desventaja a la hora de hacerse oír o de lograr beneficios de la acción legislativa. (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 243).

En el cuestionamiento de este fenómeno, los autores concluyen que el desarrollo social sí influye en la capacidad que tienen los territorios de colocar representantes en la Asamblea; incluso van más allá al afirmar:

A futuro será importante promover la discusión acerca del sistema de elección legislativa y el método de asignación de escaños. Próximas iniciativas de reforma en esta materia deberían considerar aspectos como la redefinición de las circunscripciones electorales e incluso la adecuación del número de diputados al crecimiento de la población, para mejorar la representación geográfica del sistema electoral [El resaltado no es no del original]. (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 245)

En el ámbito internacional hay al menos un modelo que demostró correlación significativa entre el desarrollo humano (medido por el Índice de Desarrollo Humano del PNUD), la magnitud media del distrito y el contacto con los miembros electos del parlamento. Adicionalmente, la reconocida investigadora en materia electoral, P. Norris, afirma que «las elecciones por candidatos individuales y las elecciones con doble papeleta demostraron significativamente más actividad de contacto que las elecciones con papeleta de lista partidaria» (2004, p. 242).

En el Índice de Progreso Social Cantonal de Costa Rica⁶, las zonas rurales y/o costeras ocupan las más bajas puntuaciones. Coincidentemente, en los últimos 18 años se ha incrementado la penetración de las iglesias evangélicas en las comunidades urbanas pobres, en las regiones rurales y costeras; las iglesias aumentaron de 2282 a 3752 (Salazar, 2018). Muchas de las comunidades rurales y costeras marginadas encuentran en las iglesias evangélicas la solución a muchas de sus necesidades básicas y, como consecuencia, han estado

⁶ Costa Rica Propone, “Índice de Progreso Social Cantonal (IPS)”.

eligiendo legisladores evangélicos (Salazar y Chinchilla, 2018). Los parlamentarios evangélicos conectan su influencia espiritual y algunas contribuciones materiales con su “delivery” político⁷. Este traslape entre congregaciones religiosas y agrupaciones políticas ha dado réditos a dichas agrupaciones en términos de presencia en el congreso, pero aún es temprano para medir su impacto en el progreso social de las zonas donde tienen representación política. Lo que sí está claro es que es una de las formas en que dichas comunidades han resuelto la falta de efectividad del Estado.

6. PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LAS ZONAS RURALES Y COSTERAS

La proporción de participación política de los habitantes de comunidades alejadas de la meseta central ofrece otro ángulo interesante para el presente estudio.

Maximizar la participación electoral es uno de los objetivos de cualquier elección. A la vez, las elecciones pueden y deben ser un vehículo para la educación política de los votantes; por consiguiente, ciudadanos bien informados están mejor equipados para exigir responsabilidad a sus legisladores.

Entonces, es procedente analizar si el contacto con los candidatos y con los miembros electos se relaciona con la participación de los votantes en las elecciones.

En el Informe 22 del Programa del Estado de la Nación (PEN), se hizo un análisis de los resultados electorales municipales y los patrones de participación por cantón. En él se concluyó que en las elecciones **municipales** la abstención es menor en las zonas rurales y costeras, mientras que es más alta en áreas urbanas. Por el contrario, en los procesos **nacionales**, los electores rurales y costeros muestran mayor abstencionismo que los ciudadanos urbanos⁸.

En 2017 el PEN mapeó a los votantes costarricenses y los agrupó en conglomerados territoriales de alta o baja participación en las elecciones nacionales. En la figura 3, tomada del informe, por ejemplo, los puntos verdes (regiones rurales y costeras) representan una baja participación y colindan con centros de comportamiento parecido, mientras los rojos (áreas urbanas y altas de la densidad demográfica) representan una alta participación rodeados de centros con niveles de votación similares.

⁷ Según Salazar y Chinchilla, el apoyo a los partidos confesionales en las elecciones al congreso ha subido del 2,7% del electorado en 1998 a 22,3% este año; es el 24,5% de los escaños del congreso (crecieron de 1 a 14 legisladores). En las recientes elecciones nacionales de febrero para presidente y congreso, 23 de los 28 territorios costeros que solían ser ganados por el partido político más antiguo y más grande, el Partido Liberación Nacional, pasaron a apoyar a un partido evangélico y eligieron a 14 legisladores de 57. Ganaron 3 de 5 escaños en Limón, la provincia más pobre de la costa caribeña y un tercio de los escaños que representan las comunidades de la costa pacífica. También ganaron en algunas de las comunidades más pobladas y pobres de San José y 2 de los más grandes cantones rurales de la misma provincia.

⁸ “Dicho de otra forma, las comunidades rurales y de fuera del Valle Central tienden a participar más en los procesos locales, mientras que las comunidades urbanas del Valle Central son más participativas en las campañas nacionales”. (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 251).



Figura 3. Conglomerados de juntas y centros de votación de alta y baja participación electoral, 2010 y 2014. Informe Estado de la Nación, 2017.

Según el informe, “las características demográficas y socioeconómicas de los pobladores de centros vecinos tenderían a ser bastante homogéneas, por lo que es muy probable que sus patrones de votación también lo sean” (Programa Estado de la Nación, 2010, p. 254).

7. LA REFORMA PROPUESTA POR PODER CIUDADANO ¡YA! (PCY)

PCY ha elaborado una propuesta de reforma constitucional para adoptar un Sistema Mixto Proporcional (SMP)⁹, inspirado en los modelos de Alemania y Nueva Zelanda.

Aumentar el número de legisladores es esencial para mejorar la representación; el tamaño tan pequeño de nuestro congreso puede estar excluyendo la atención de asuntos importantes y es causa de un distanciamiento cada vez mayor entre votantes y representantes. PCY propone un congreso de 84 escaños, la mitad de ellos elegidos por distritos electorales uninominales (DEU).

Por consiguiente, PCY propone la creación de 42 DEU distribuidos por todo el territorio nacional¹⁰ (el anexo 2 contiene un mapa de la distribución propuesta). El resto de los escaños serán asignados de acuerdo a los

⁹ El SMP, también llamado Representación Proporcional Personalizada, es un método híbrido que utiliza la lista cerrada partidaria para compensar cualquier desproporción producida por el voto por candidatos en los distritos uninominales donde el candidato con más votos gana la curul. Aparte de la votación presidencial, el votante emite 2 votos: uno por un representante de su DEU y uno para una lista nacional por el partido de su preferencia. Con el voto del DEU, el SMP añade un factor muy importante que está ausente en el sistema de RPL: la representatividad. Cada votante tiene un representante de su distrito a quién pedir cuentas directamente. Así, el primer voto es directo y salvaguarda el concepto de representatividad; el segundo voto preserva la distribución proporcional de escaños en la Asamblea. En el proyecto de ley 20127 propuesto por PCY, los 84 escaños se asignan utilizando un cociente nacional único que se calcula por entero y fracción. Un candidato puede postularse para su distrito y estar en la lista nacional también. Los distritos uninominales son ganados por mayoría simple. Basándose en los votos válidos recibidos, se calcula el cociente nacional único.

¹⁰ La distribución de DEU propuesta por PCY es provisional y su objetivo es servir de base para las simulaciones de la propuesta. Cuando se apruebe la reforma, corresponderá a los órganos técnicos de la Asamblea Legislativa junto con el TSE, el INEC y otros, definir la conformación definitiva de los distritos electorales.

votos que cada partido recibe en la lista nacional cerrada, siempre que superen un umbral del 4%¹¹. Los partidos deben proponer una lista nacional de 84 nombres y un candidato para cada DEU.

El proyecto de ley fue presentado al congreso en octubre de 2016 con el aval de 14 legisladores de 5 partidos (Unidad Social Cristiana, Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Movimiento Libertario y Frente Amplio), pero la lectura del proyecto en el plenario legislativo sigue pendiente.

La suscrita espera que, con el tiempo, la reforma produzca los siguientes beneficios:

1. Agregar representatividad a la vez que se mejora la proporcionalidad en la Asamblea Legislativa.
2. Promover una ciudadanía comprometida con la política a través de mayor participación en el proceso electoral y en el control político. El SMP daría a los electores un papel significativo derivado del conocimiento de los candidatos y de la posibilidad de escoger entre los que se postulan en su DEU, así como reelegirlos o no. Esto puede ser particularmente beneficioso para votantes de zonas alejadas de la gran área metropolitana, pues a través del legislador de su DEU tendrán mayor posibilidad de conocer e influir en la toma de decisiones legislativas, especialmente aquellas que les incumben más directamente.
3. Promover la rendición de cuentas por parte de los legisladores.
4. Promover un nivel de progreso más igualitario e inclusivo para todo el país.
5. Contribuir a una mejor gobernanza distribuyendo el poder más eficazmente. Los diputados electos por DEU deberían convertirse en agentes de cambio para sus distritos electorales participando en la creación de políticas públicas pertinentes.

8. DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL AL SISTEMA MIXTO PROPORCIONAL: ¿TENDRÍAN LOS DIPUTADOS DE DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LA CAPACIDAD DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE LAS ZONAS RURALES Y COSTERAS?

A través de la legislación los representantes políticos están llamados a ser cogestores de políticas públicas que beneficien a toda la población. En los llamados sistemas mayoritarios¹² o cualquier combinación con DEU, los legisladores también proveen tanto políticas públicas como servicios y beneficios pertinentes para los votantes de su distrito electoral.

Como se explicó anteriormente, la provisión de políticas públicas para poblaciones rurales y costeras que emana del congreso no es sistemática ni parte de una visión integral de largo plazo. Por otra parte, dado que no hay reelección parlamentaria consecutiva, en el Parlamento predominan las políticas de corto plazo y se carece de especialización de ciertos legisladores por temas o por regiones.

¹¹ Si bien el proyecto 20127 fijó un 4%, los miembros de PCY actualmente consideran conveniente que se analice y discuta la pertinencia de aumentar el umbral a 5% para prevenir una excesiva fragmentación partidaria en el congreso.

¹² Sartori explica los sistemas mayoritarios como aquellos en que se proponen candidatos individuales en distritos generalmente uninominales en los que el ganador se queda con todo. Lo que buscan es un vencedor indiscutible (Sartori, 2003, pp. 15–19).

Al no poder reelegirse de forma sucesiva, muchos congresistas se mudan a la política municipal una vez terminado su periodo, para mantenerse vigentes. En consecuencia, aquellos que pretenden postularse para alcaldes se las arreglan a fin de obtener algunos beneficios que les permitan competir con el alcalde en ejercicio, quien a su vez puede estar considerando postularse para el congreso. Debido a que sus agendas entran en competencia, rara vez hay coordinación entre los legisladores y alcaldes, ni siquiera del mismo partido (F. Castro, Comunicación personal, 4 de julio de 2018). Ahora bien, ¿es factible que esto cambie con la adopción del Sistema Mixto Proporcional para las elecciones al congreso?

Precisamente por el carácter mixto del SMP, que llevaría al Congreso un grupo de legisladores electos de forma directa por los pobladores de su comunidad, en la cual habrían residido al menos durante 4 años previos a la elección (Asamblea Legislativa, Proyecto 20127, art. 108)¹³, se espera que dichos legisladores complementen a las autoridades locales conectando los DEU con la Administración Pública central generando políticas públicas sustanciales que beneficien a esas áreas y ayuden a ecualizar su nivel de desarrollo con el resto del país.

“Los reformadores cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de respuesta y responsabilidad local de los legisladores deben considerar el uso de las papeletas individuales de candidatos”(Norris, 2004, p. 245). Según Norris (citando a André Blais y Agnieszka Dobrynska), el arraigo territorial de los diputados de distrito uninominal permite que los ciudadanos hagan que sus representantes rindan cuentas. A su vez, estos tienen un fuerte incentivo de servir a su circunscripción, de hablar y actuar en nombre de quienes los eligieron, no solo en nombre del partido.

Entonces, ¿es razonable esperar mejor representación, responsabilidad directa y rendición de cuentas de los legisladores electos por DEU con su electorado en un escenario de elección con el Sistema Mixto Proporcional?

En el SMP los candidatos pueden postularse tanto en su DEU como en la lista nacional partidaria al mismo tiempo, con el fin de asegurar la elección (o eventualmente la reelección). ¿Tendría la doble candidatura alguna incidencia en la calidad de su desempeño? Un estudio del desempeño de los congresistas en Alemania, cuna del SMP, muestra que:

Además, el análisis demostró claramente que los legisladores que se postulan sin éxito a un mandato distrital siguen utilizando su estatus para representar los intereses locales de ese mismo distrito en el Parlamento, independientemente de cualquier perspectiva realista de ganar un mandato por ese distrito en el futuro. Evidentemente, las estructuras de incentivos creadas por la combinación del voto de mayoría y la representación proporcional en el sistema electoral alemán funcionan de modo que los partidos premian el trabajo activo del legislador a nivel distrital con una buena colocación en la lista estatal partidaria (...). Por lo tanto, los legisladores del Bundestag que tenían una doble candidatura-que hoy es más del 80% de ellos- tienen fuertes incentivos para dirigir su trabajo legislativo y político general para beneficiar tanto al partido como a su circunscripción electoral. Como indican los hallazgos empíricos aquí presentados, el Sistema electoral mixto alemán lleva más a una consolidación que a una diferenciación de roles¹⁴. (Manow, 2013, p. 305).

¹³ Proyecto presentado por Poder Ciudadana Ya!

¹⁴ Traducción propia. En este párrafo Manow hace referencia al trabajo de Shugart, M.S. (Electoral “efficiency” and the move to mixed-member systems, 2001) y Shugart, M.S. y Wattenberg, M.P. (Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?, 2001).

Lo mismo se dice de los diputados de Nueva Zelanda¹⁵. ¿Sería realista pensar que si en Costa Rica se adoptara el SMP podríamos llegar a tener resultados semejantes a los supramencionados? Ciertamente, ninguna reforma de esta envergadura produciría cambios inmediatos, ni estos ocurrirían de forma automática. El Estado -principalmente a través del Tribunal Supremo de Elecciones-, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberían impulsar un esfuerzo de educación política de la ciudadanía y de capacitación de los representantes políticos, que promueva una cultura de compromiso de todas las partes, de vigilancia y de rendición de cuentas. Sin embargo, tal como dice Norris en la obra citada, el conocimiento de los candidatos y eventuales diputados electos por DEU por parte de los votantes del distrito, sumado a la cercanía física entre ellos, podría ser un germen con alto potencial para incentivar un trabajo legislativo que beneficie tanto a la agrupación política como a la circunscripción electoral del representante.

Por otra parte, la reelección es considerada el más fuerte incentivo para que un titular de DEU se desempeñe bien; por eso el proyecto de Ley n.º 20127 propuesto por Poder Ciudadano Ya introduce la reelección inmediata hasta por un máximo de 3 períodos consecutivos. El riesgo de perder la credencial de diputado por faltas al deber de probidad¹⁶ sería también un incentivo al buen desempeño. Por otra parte, la calidad del trabajo legislativo y la rendición de cuentas pueden mejorar con la institución de comités distritales ciudadanos para supervisar al legislador y reunir información a fin de determinar si hay motivos para convocar un referéndum revocatorio. Esta reforma tiene el potencial de provocar mayor interés y mayor involucramiento del electorado en la política y en la toma de decisiones de política pública; al mismo tiempo, el éxito de la reforma dependerá en gran parte de que la ciudadanía se apropie de ella y se involucre, es decir, ejerza vigilancia activa sobre sus representantes, les exija cuentas y les transmita sus demandas.

9. ANÁLISIS CON BASE EN LA TAXONOMÍA “NATO”

Hasta aquí he intentado construir un inventario de los elementos más importantes para sustentar la hipótesis; ahora es útil avanzar hacia una taxonomía que clasifique las variables en categorías que permitan una mejor comprensión de ellas individualmente y de su interdependencia.

¹⁵ “Los representantes tienen un enfoque geográfico obvio de trabajo para los distritos electorales que representan. Pero la mayoría de los miembros de la lista de partido asumen una labor similar de representación (...). Tanto los electos por distrito como los miembros de la lista asumen roles como defensores de grupos comunitarios o de intereses particulares, a menudo con un perfil nacional” (Palmer, G y Palmer, M. (2004). *Bridled Power* (4th ed. Melbourne: Oxford University Press, pp. 141–143) citados por Parlamento de Nueva Zelanda, Capítulo 4: Condiciones de Servicio de sus Miembros. En la página citada del Parlamento Neo Zelandés, se menciona que hay encuestas que indican que tanto los diputados por DE como los de lista nacional consideran importante el trabajo en las circunscripciones electorales, pero que los miembros electos por DE generalmente ponen más énfasis en ellos mientras que los electos por lista nacional tienden a operar de forma más amplia). (Nueva Zelanda. 2017, párr. 12). Traducción propia.

¹⁶ Artículo 112- La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro de elección popular.

Los diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administradores o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

La violación a cualquiera de las prohibiciones consignadas en este artículo o en el anterior, producirá la pérdida de la credencial de diputado. Lo mismo ocurrirá si en el ejercicio de un Ministerio de Gobierno, el diputado incurriere en alguna de esas prohibiciones.

Los diputados cumplirán con el deber de probidad. La violación de ese deber producirá la pérdida de la credencial de diputado, en los casos y de acuerdo con los procedimientos que establezca una ley que se aprobará por dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

(Así reformado por el artículo único de la ley n.º 9571 del 23 de mayo del 2018, *Pérdida de Credencial de Diputado por violación al Principio de Probidad*) Sistema Costarricense de Información Jurídica, Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, v. 112.

En los años 80 el profesor de la Universidad de Oxford, Christopher Hood, argumentó que los gobiernos tienen a su disposición esencialmente 4 recursos para detectar o efectuar cambios en su entorno: nodalidad, es decir, el recurso que existía simplemente por naturaleza (el hecho de que el Gobierno y las redes políticas existen y concentran la mayor parte de conocimiento e información); autoridad (monopolio legítimo del poder); tesoro (recursos económicos y activos públicos); y organización (las instituciones y las personas con las destrezas, la tecnología, los activos y los medios para desplegar su función). Estos elementos conforman la taxonomía “NATO”, en términos de Hood. Sin que sea exhaustiva, la tabla 3 de NATO pretende reflejar las principales variables en juego y su interconexión. Es decir, cómo se complementan, potencian o neutralizan entre sí.

Tabla 3

Aplicación de la taxonomía “NATO”

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
SISTEMA ACTUAL (RPL)	<ul style="list-style-type: none"> -Legislación -Falta de vinculación votantes- diputados -Comunicación deficiente <p>Votantes ←</p> <p>Diputados →</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subrepresentación y áreas rurales/costeras subatendidas - Sobrerepresentación en áreas urbanas - Falta de incentivos para atención efectiva y rendición de cuentas de los legisladores - Obra municipal - Indicadores de la legislación (cantidad, pertinencia, calidad y duración) -Índice de Pobreza Multidimensional -Índice de Progreso Social 	<ul style="list-style-type: none"> -Baja participación de votantes en zonas rurales/costeras para elecciones al congreso -Agendas competidoras de diputados y alcaldes -Organizaciones intermedias (iglesias, ONG) -Pastores religiosos transformados en políticos 	<ul style="list-style-type: none"> -Política de varilla y cemento -Donaciones de tierras -Obras municipales -Suministro de bienes espirituales, sociales y de necesidades básicas -Movilización limitada sobre los problemas locales (agricultura, pesca, medio ambiente, empleo, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> -Legisladores nacionales por lista cerrada -Alcaldes -Iglesias y pastores/ legisladores -ONG -Ciudadanos (consumidores de política partidista)
POST-reforma (SMP)	<ul style="list-style-type: none"> -Voto directo para candidatos de DEU -Vinculación entre diputados y comunidades (DEU) - Potencial para generar mayor participación ciudadana con la política - Indicadores de la legislación (cantidad, pertinencia, calidad y duración) - Índice de Pobreza Multidimensional - Índice de Progreso Social 	<ul style="list-style-type: none"> -Atención directa y rendición de cuentas -Mayor conocimiento y acceso de ciudadanos a diputados -Potencial para generar mayor participación de votantes en elecciones de AL -Agendas distintas y complementarias (alcaldes y diputados) - Los candidatos tienen que competir y persuadir en los DEU -Organizaciones intermedias (iglesias, ONG) 	<ul style="list-style-type: none"> -Potencial para producción de políticas públicas integrales y de largo plazo -Bienes y obras públicas locales -Posibilidad de mayor conocimiento e involucramiento ciudadano sobre asuntos locales y nacionales -Apoyo espiritual y social 	<ul style="list-style-type: none"> -Legisladores DEU -Legisladores nacionales -Alcaldes -Iglesias y pastores/ legisladores -ONG -Los ciudadanos podrían convertirse en electores y controladores proactivos

Nota: Construcción a partir de los datos recolectados.

10. CONCLUSIÓN

Es común que los gobiernos evadan durante años y hasta decenios la tarea de acometer las reformas importantes y se contenten con las cosméticas que generan réditos inmediatos. No son los únicos responsables de ese cortoplacismo superficial; otros actores como los partidos políticos, los medios de comunicación, los grupos de presión, los formadores de opinión y la ciudadanía misma, recurren a diversas conductas evasivas y de forma recurrente buscan chivos expiatorios. La creación de más instituciones, más controles, más leyes y más partidos políticos, así como la crítica indiscriminada y destructiva, la volatilidad del voto, el no darle mayoría en la Asamblea al presidente de turno son mecanismos sociales de evasión para no abordar las reformas profundas, las que sacuden el sistema y nos pueden producir desazón. El resultado es un círculo vicioso de descontento y pérdida de legitimidad de la democracia, con un deterioro significativo de la calidad de vida de la mayoría.

La adopción del Sistema Mixto Proporcional tiene el potencial de profundizar la democracia, de acercar a los tomadores de decisiones con los receptores de la política pública, de promover representatividad que propicie equidad transversal en términos de desarrollo y progreso social, y de redistribuir el poder de forma acorde con los tiempos y con lo que la ciudadanía demanda. Tiene la virtud de conceder a los ciudadanos una cuota de poder hasta ahora inexistente, que nos permitiría incidir en la toma de decisiones.

Tengo el convencimiento de la conveniencia de que Costa Rica adopte el Sistema Mixto Proporcional, pero las reformas importantes llevan un tiempo en ser asimiladas y maduradas por la sociedad. A los neozelandeses les tomó aproximadamente 10 años adoptar el SMP, aun cuando fue promovido desde arriba y se utilizaron amplios recursos del Estado para la investigación, la preparación de la propuesta, su difusión y el proceso de adopción mediante referendo. Poder Ciudadano ¡Ya! está trabajando de abajo hacia arriba y en 5 años hemos avanzado bastante: hicimos una investigación, construimos una propuesta y presentamos un proyecto de ley a la corriente legislativa con el apoyo de diputados de las 5 fracciones más grandes en ese momento¹⁷.

Una vez aprobada la reforma, los resultados no serán inmediatos¹⁸. Los partidos poco a poco tendrán que adaptarse a una nueva forma de hacer política, una forma más cercana a los electores; y los electores tendrán que aprender a usar su poder, el poder ciudadano que derivará de ponerle nombre y apellido a la mitad de las curules de la Asamblea, de dar seguimiento al trabajo de su representante, pedirle cuentas, reelegirlo si es bueno y retirarle el apoyo.

Ciertamente, medir si se dan cambios en la participación y cultura política de los electores, en la pertinencia y la calidad de la futura legislación, será de gran utilidad para evaluar si se da la mejora que esperamos con la adopción del SMP; para ello el país cuenta con los informes anuales del Estado de la Nación, con el Índice de Pobreza Multidimensional y el Imperativo de Progreso Social Cantonal. Asimismo, unos años después de implementado

¹⁷ Todo ello puede encontrarse en Poder Ciudadano ¡Ya!, “Poder Ciudadano Ya | Nuestra Propuesta”.

¹⁸ “Hay muchas razones para creer que cambiar la estructura de las papeletas no puede alterar automáticamente el comportamiento legislativo de la noche a la mañana; sería ingenuo suponer que la adopción de elecciones por candidatos podría, por sí misma, transformar repentinamente la rendición de cuentas de los legisladores en los parlamentos ucraniano, italiano o ruso, de manera que los políticos de estos países se vuelvan repentinamente similares a los miembros del Congreso de los Estados Unidos o a los parlamentarios de Westminster, que heredan una larga tradición de representación de la comunidad local y de normas parlamentarias de servicio electoral. Sin embargo, a largo plazo durante una serie de elecciones, a través del proceso de selección natural darwinista, esperaríamos que el comportamiento legislativo se adapte gradualmente a los incentivos electorales instituidos por las reglas formales”. (Norris, 2004, pp. 245-246).

el modelo, se podría convocar un referéndum de consulta para verificar el nivel de aceptación ciudadana, como hizo Nueva Zelanda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACE Project. Red de Conocimientos Electorales (2018). *Sistemas electorales. Representación proporcional personalizada*. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd03/esd03a/default>
- Auriol, E. y Gary-Bobo, R. (Dec., 2012). On the optimal number of representatives. *Public Choice*, 153(3), 419-445.
- Cohen, J., Noam, L., y Zechmeister, E. (2016). The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/2017. En *Comparative Study. Américas Barometer LAPOP, 2017 2016*. Recuperado de https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-7_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf
- Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperada de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Nornas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (2016). Proyecto de ley n.º 20127, reforma de los artículos 96, 106, 107, 108, 110, 116 y 117 de la Constitución Política del dieciocho de octubre.
- Costa Rica Propone (2016). Índice de progreso social (IPS). Recuperado de <https://www.costaricaproponer.go.cr/acerca-de-ips>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Centro de Documentación (2009). *Procedimiento para elección de diputados, regidores y concejales de distrito, según art.201 al 206 del Código Electoral aprobado en el 2009*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/ifed/eleccion_diputados.pdf
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Decreto 11-2017 del 4 de octubre. Publicado en La Gaceta n.º 191 del 10 de octubre.
- Manow, P. (Set., 2013). Mixed Rules, Different Roles? An Analysis of the Typical Pathways into the Bundestag and of MPs' Parliamentary Behaviour. *The Journal of Legislative Studies*, 19(3), 287–308. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13572334.2013.786962>
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering : Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge U.K.: Cambridge University Press.
- Nueva Zelanda. Parlamento (2017). *Práctica parlamentaria en Nueva Zelanda*. Recuperado de <https://www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/parliamentary-practice-in-new-zealand/chapter-4-members-conditions-of-service/>

- Poder Ciudadano ;Ya! (2015). *Poder Ciudadano Ya Nuestra Propuesta*. Recuperado de <http://www.poderciudadanocr.org/contenido/nuestra-propuesta/>
- Programa Estado de la Nación (2010). *Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Recuperado de https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/016/5-CAP-5-informe16.pdf
- Programa Estado de la Nación (2016). *Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Costa Rica*. Recuperado de https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/en-22-cap5.pdf
- Programa Estado de la Nación (2017). *Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Costa Rica*. Recuperado de <https://www.estadonacion.or.cr/2017/assets/en-23-cap-52.pdf>
- Salazar, C. (26 junio, 2017). Voto Por Diputados Evangélicos Se Triplicó En Cinco Elecciones. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/gnfactory/investigacion/2017/partidos-evangelicos/index.html?desktop=true>
- Salazar, C. y Chinchilla, D. (15 abril, 2018). ¿Cómo Ganó Restauración Nacional La Primera Ronda Electoral? *La Nación*. Recuperado de http://www.nacion.com/gnfactory/investigacion/2018/elecciones_presidenciales/diputados/analisis_resultados_1.html
- Sánchez, S. y Jiménez, R. (2017). *Segundo informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en marzo de 2017*. San José. C.R.: Universidad de Costa Rica. Centro de Estudios Políticos.
- Sartori, G. (2003) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

JURISPRUDENCIA

- Sala Constitucional (1991). Voto 550-91 dieciocho horas y cincuenta minutos del quince de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2003). Resolución 1847-E-2003 nueve horas cuarenta y cinco minutos del veinte de agosto.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2012). Resolución 4558-E8-2012 las nueve horas diez minutos del veinte de junio.

Anexo 1

Conclusiones sobre el desempeño legislativo por el informe del Programa Estado de la Nación 2017¹⁹

El Programa Estado de la Nación utilizó 4 variables: cantidad, relevancia, calidad y duración de la legislación.

La **cantidad**, reconoce el Informe, no es el indicador más importante, pero si se correlaciona con la tipología de leyes aprobadas, adquiere mayor relevancia para determinar las prioridades del Congreso. En el periodo 2016-17 se aprobaron 92 nuevas normas de las cuales solo 28 se consideran sustantivas (reconocen o amplían derechos de la ciudadanía o asignan nuevas competencias al Estado en temas esenciales de desarrollo humano). Los datos desde 1990-2017 muestran una tendencia estable de sólo el 30% de toda la legislación aprobada como **sustantiva** (leyes que reconocen o amplían los derechos de la población, o asignan nuevas facultades al Estado sobre cuestiones esenciales para el desarrollo humano)²⁰.

El indicador de **relevancia** mide la relación entre la cantidad de leyes propuestas y las demandadas por amplios sectores de la opinión pública o por expertos, y por los que finalmente fueron aprobados por el Congreso. En 2017 los legisladores sólo aprobaron el 11% de los proyectos de ley que eran prioritarios para la opinión pública, siguiendo una tendencia de largo plazo²¹.

En cuanto a la **calidad** de la legislación, se determina mediante “la revisión de cada una de las leyes aprobadas para determinar si genera obligaciones para el Estado o amplía derechos ciudadanos, y si provee los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico.”²² De 2002 en adelante, en promedio 39% de todas las leyes fueron votadas sin una fuente precisa de finanzas en contraste con el promedio de 45% anterior a esa fecha. En el período 2016-2017 hubo una mejora: sólo el 14% de las leyes fueron aprobadas en esa condición.²³

Por último, pero no menos importante, es la **duración** de aprobar las leyes; el promedio de tiempo de aprobación está entre 1,9 para leyes corrientes y 2,2 años para la legislación determinante para el desarrollo humano²⁴.

¹⁹ Programa Estado de la Nación, “Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible N.º 23, Cap. Fortalecimiento de la Democracia”, 275.

²⁰ Programa Estado de la Nación, 245.

²¹ Programa Estado de la Nación, 275.

²² Programa Estado de la Nación, 275.

²³ Programa Estado de la Nación, 278.

²⁴ Programa Estado de la Nación, 278.

Anexo 2

Distribución de distritos electorales propuesta por PCY²⁵. Esta distribución se hizo para desarrollar las simulaciones. Debe ser sujeto de revisión por parte del TSE y otras instituciones para incorporarla a la reforma del Código Electoral que deberá acompañar la adopción del SMP a nivel constitucional.



²⁵ Poder Ciudadano ¡Ya!, "Poder Ciudadano Ya | Nuestra Propuesta."

EL EFECTO DE LOS MECANISMOS DE PARIDAD VERTICAL Y HORIZONTAL EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN COSTA RICA: EL CASO DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2018

Tatiana Benavides Santos*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de octubre de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 13 de diciembre de 2018.

Resumen: Lograr una representación política de las mujeres en el Poder Legislativo ha sido una tarea de convencimiento, concientización y de reformas electorales que ha llevado varias décadas en el país, desde el establecimiento de cuotas a finales de los años 90, hasta el mecanismo de paridad horizontal y vertical aplicado por primera vez en las pasadas elecciones nacionales de febrero de 2018. El artículo centra su análisis en el estudio de la conformación de las listas electorales en las elecciones legislativas de 2018 y la composición de la nueva Asamblea Legislativa.

Palabras clave: Paridad política / Participación política / Equidad de género / Representación política / Elecciones de diputado / Mujeres.

Abstract: Achieving political representation of women in the legislative power has been a task of firm belief, awareness and electoral reforms that has taken several decades in the country since the establishment of quotas in the 90's up to the mechanism of horizontal and vertical parity applied, for the first time, in the last national elections of February 2018. The article focuses on the study of the configuration of electoral lists in the legislative elections of 2018 and the composition of the new Legislative Assembly.

Key Words: Political parity / Political participation / Gender equality / Political representation / Election of Congress members / Women.

* Costarricense, politóloga, correo tatibenavides@gmail.com. Politóloga, investigadora y consultora especializada en desarrollo democrático en América Latina (elecciones, rendición de cuentas y participación política), así como en las relaciones de América Latina y Estados Unidos. Posee una maestría y estudios doctorales en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Sorbonne Nouvelle de París, así como una licenciatura y bachillerato en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica inició, a partir de 1990, sostenidos esfuerzos por aumentar la representación política de las mujeres en el órgano legislativo, y al igual que en muchos otros países de América Latina, se ha visto obstaculizada por condiciones estructurales y coyunturales que han desestimulado históricamente dicha representación. Los mencionados esfuerzos, en los que han participado activamente organizaciones de la sociedad civil (movimientos feministas), instituciones del Estado y diputadas y lideresas políticas, se han orientado en Costa Rica a introducir una serie de medidas compensatorias que permitan alcanzar la igualdad de resultados en los procesos electorales legislativos. Se trata de un proceso acumulado de experiencias y aprendizajes que comprende desde las leyes de cuotas de género hasta los mecanismos de paridad vertical y horizontal, entendiendo por estos dos últimos los mecanismos que procuran alcanzar la igualdad numérica en las listas de partidos, así como la paridad de posición de liderazgo en los primeros lugares de las nóminas partidarias provinciales las cuales incrementan las posibilidades de las mujeres de ser electas en igualdad de condiciones que los hombres. Así, las cuotas de género y los mecanismos de paridad vertical y horizontal deben ser vistos como un *continuum* donde las cuotas han preparado el terreno para el abordaje de iniciativas más ambiciosas que demandan la paridad de género numérica y de posición (de liderazgo y alternancia) en las listas de partidos por las diversas provincias.

La investigación demuestra -a través del análisis de la legislación y la jurisprudencia electoral así como de los datos recolectados sobre la conformación de las listas electorales en las elecciones legislativas de 2018 y la composición de la nueva Asamblea Legislativa- que el abordaje legal y práctico conjunto de ambos mecanismos permitió que Costa Rica alcanzara el mayor porcentaje de representación política de las mujeres en la legislatura 2018-2022 y materializara el nivel más cercano a la paridad legislativa plena en toda la vida democrático-electoral del país. En particular, ambos mecanismos actuaron directamente sobre la política partidaria y el sistema de reclutamiento de dichas agrupaciones los cuales han estado caracterizados por comportamientos culturales e institucionales que han impedido tradicionalmente el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisión y han reproducido elementos de injusticia en la representación de aquellas.

El estudio se divide en siete secciones dentro de las cuales se incluye primero un análisis conceptual de los términos de paridad, paridad vertical y paridad horizontal, así como una observación teórica sobre el neoinstitucionalismo como enfoque explicativo de la relación de las medidas de paridad y el cambio en la representación política. En segundo lugar, se abordan los aspectos contextuales de las reformas políticas en materia de igualdad de género y la confluencia de tres procesos simultáneos internacionales y locales que coincidieron y contribuyeron con el avance hacia nuevos sistemas de representación política de las mujeres en el país.

Posteriormente, se efectúa una reseña de las distintas iniciativas legales y políticas propuestas en el país tomando como punto de partida la Ley 7142 de Promoción de Igualdad Social de la Mujer promulgada en 1990 y las leyes subsiguientes que abrieron el camino para la aprobación del nuevo Código Electoral de 2009 y las transformaciones en materia de género que este proponía en el tema de paridad vertical. En otro apartado se aborda concretamente la adopción de los mecanismos de paridad horizontal en 2016 con la Resolución 3603-E8-2016 y la implementación de la paridad vertical y horizontal en las elecciones legislativas de 2018. En dicho apartado se evalúa si la paridad fue alcanzada tanto en la etapa de postulación y encabezamiento de las listas como en los resultados totales de los comicios.

Más adelante, la ponencia incluye el análisis de la etapa posterior a la elección, particularmente la conformación del directorio y las comisiones legislativas, la cual si bien no está directamente vinculada con la normativa y jurisprudencia de paridad vertical y horizontal, analiza el desenlace en relación con la forma en que se distribuyeron los puestos de liderazgo y de toma de decisión en una Asamblea con niveles de representación política de las mujeres en Costa Rica nunca vistos históricamente. Finalmente, se desarrolla un balance general de resultados que sintetiza los hallazgos de la investigación y su capacidad para dar respuesta a la pregunta de investigación.

2. ABORDAJE TEÓRICO-CONCEPTUAL

A continuación, los conceptos de paridad, paridad vertical y paridad horizontal.

2.1 EL CONCEPTO DE PARIDAD

Los debates sobre la paridad en América Latina han estado, por lo general, dominados por un elemento común: el esfuerzo por establecer una diferencia clara entre dicha paridad y las cuotas de género. Han sido especialmente los proponentes y defensores de la paridad en los congresos quienes han tendido a marcar las diferencias entre ambas, concretamente, en cuanto al origen de su legitimidad, su permanencia o temporalidad, así como la garantía de su cumplimiento o los portillos para su evasión. Como lo señala Jennifer Piscopo (2014), la narrativa de los debates sobre paridad en la región ha estado permeada por argumentos que señalan que la paridad -a diferencia de las cuotas- no debe su legitimidad directamente a las reglas electorales, sino a los derechos humanos, que no es una medida temporal, sino un principio que permanece en el tiempo y que no es un mecanismo que se puede evadir o incumplir (en el tanto dicho incumplimiento será fácil de detectar en el caso de que la representación de los géneros en el congreso no refleje la composición demográfica del país: 50%-50%).

En Costa Rica, específicamente, la paridad es concebida en el Código Electoral de 2009 como un principio sustentado en un derecho humano que debe ser reconocido en toda sociedad democrática, en particular, el derecho a la participación política por género fundamentado en los principios de igualdad y no discriminación. Ese derecho a la participación política por género es la base de la paridad y un componente guía del Código Electoral que asegura correspondencia directa con las normas jurídicas internacionales en la promoción de la participación de las mujeres, pero asimismo, con la propia Constitución Política de Costa Rica de 1949, en su artículo 95.8 orientado a asegurar que la designación de las autoridades y candidatos de los partidos políticos se realice de acuerdo a principios democráticos y sin discriminación de género.

Concretamente, tal y como lo expresa el Código Electoral, la paridad es el principio que asegura que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un 50% de mujeres y un 50% de hombres y en delegaciones y órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a 1.

Así, en el caso de Costa Rica, se percibe que la legitimidad propia de la paridad proviene, fundamentalmente, de los derechos humanos y ese en gran parte fue uno de los argumentos de las discusiones de la nueva reforma en el foro legislativo: “La paridad no es una cuota a favor de la participación, sino la expresión más amplia de la universalidad de los derechos humanos” (Plenaria, 8 de octubre de 2009). No es el objeto de

esta ponencia incursionar en el debate de en cuánto se diferencia o se asemeja la paridad a las cuotas de género; lo que sí es preciso señalar es que si bien con frecuencia se ha concebido en el discurso en Costa Rica la paridad como un elemento distinto a las cuotas de género, el tránsito hacia ella estuvo favorecido por la evolución misma de las cuotas (Piscopo, 2014, p.11), en el sentido de que estas abrieron el debate y el análisis hacia nuevas formas de representación orientadas a romper los esquemas tradicionales y condiciones estructurales que obstaculizan la participación política de las mujeres.

2.2 LOS CONCEPTOS DE PARIDAD VERTICAL Y PARIDAD HORIZONTAL

En vista de que el presente estudio se enfocará particularmente en la introducción de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en Costa Rica, es trascendental explicar qué se entiende por ambos conceptos en el contexto de este estudio. La paridad vertical se referirá específicamente al mecanismo incorporado con la promulgación del Código Electoral de 2009, que propone paridad de género en el número de las delegaciones, nóminas y órganos partidarios, dependiendo –como se mencionó párrafos atrás- de si su composición es par o impar. Puede decirse, entonces, que la paridad vertical gira alrededor de la paridad numérica esencialmente en la etapa de la postulación de los candidatos y las candidatas en las listas. Paralelamente, la paridad vertical incluye, además, el mecanismo de alternancia por género en todas las listas electorales que evita que en el proceso de reclutamiento de candidatos y candidatas las mujeres sean relegadas a los últimos espacios de las listas partidarias tal y como ocurría tradicionalmente y con frecuencia en varios procesos electorales en el pasado. Esa alternancia garantiza que ningún género ocupe puestos en orden consecutivo en las listas.

La paridad vertical dio pruebas contundentes, especialmente, en las elecciones de 2014, de que la paridad numérica con mecanismos de alternancia en la postulación no garantizaba por sí sola la paridad numérica en los resultados de la elección, debido a que los partidos tendían a poner hombres en los primeros lugares de las listas.

Es así como Costa Rica decidió transitar hacia un sistema de paridad horizontal, que incluía la paridad numérica y la alternancia propias de la paridad vertical, pero ampliada fundamentalmente hacia mecanismos de igualdad de resultados. De esta forma, la Comisión Permanente de la Mujer propuso, entonces, -además de la alternancia entre hombres y mujeres en una lista partidaria- la alternancia (en los primeros lugares) de las listas partidarias de las diferentes provincias considerando que las normas paritarias no cumplen su objetivo si ellas no permiten alcanzar los resultados esperados. De esta manera, el concepto de paridad horizontal utilizado aquí será el extraído de la normativa y jurisprudencia costarricense constituido como un mecanismo por el cual se busca no solo la paridad numérica y de alternancia en la postulación de los y las candidatas, sino la paridad de género en los resultados de la elección, exigiendo que las mujeres accedan también a los primeros lugares de las listas que son los que presentan oportunidades reales de ser electas (La Gaceta, 24 de marzo de 2014).

En vista de lo anterior, la paridad horizontal se mide mediante el resultado final o la composición paritaria del órgano para el cual se realizó la elección y no únicamente por la composición de las listas partidarias de candidatos en la elección. Según Piscopo (2014), la diferencia entre la paridad vertical y horizontal muestra una brecha entre los discursos de paridad y la realidad electoral, lo cual confirma que la paridad horizontal no gira exclusivamente alrededor del número de mujeres y hombres que los partidos postulan en

la elección tal y como lo propone la paridad vertical (en puestos difícilmente elegibles), sino en el número de mujeres y hombres que tienen la posibilidad efectiva de ganar la elección gracias, además, a la paridad en el posicionamiento de las candidaturas dentro de las listas. Ese posicionamiento propuesto por la paridad horizontal no está limitado al orden alterno de géneros en las listas, sino a la posición de liderazgo en los primeros lugares de las listas por provincia.

2.3 PARIDAD Y OTROS FACTORES

Finalmente, es importante aclarar que existen muchos factores que influyen en la materialización de la paridad (y las cuotas de género), tales como aspectos relacionados con los sistemas electorales, la fragmentación del sistema de partidos o multipartidismo (Reynold, 1999), las crisis de representación política (Mainwaring, 2006) o la cultura partidaria, entre otros más. En lo que respecta al sistema electoral, los académicos afirman que las reglas de representación proporcional, más que los sistemas mayoritarios o plurales, así como los distritos de mayor magnitud favorecen la elección de mujeres a los cargos de elección popular. Asimismo, las listas cerradas y bloqueadas, más que las listas abiertas, contribuyen a la elección de las mujeres en la medida en que el orden de las candidaturas en las listas cerradas y bloqueadas no puede ser cambiado por los electores como sí ocurre en los sistemas de listas abiertas, especialmente al comprobarse la tendencia a favorecer las candidaturas masculinas por parte del electorado (Kendal *et al.*, 2017).

En lo que respecta a Costa Rica, debemos saber que su sistema electoral se sustenta en un sistema de representación proporcional con listas partidarias cerradas y bloqueadas, y con siete provincias o distritos electorales según el tamaño de la población, donde San José y Alajuela son los distritos electorales de mayor magnitud. La Asamblea Legislativa es unicameral y está compuesta únicamente por 57 diputados y diputadas lo que hace la contienda legislativa altamente competitiva debido al número reducido de escaños. En cuanto al sistema de partidos, Costa Rica inició a finales de los años 90 un proceso de transición de su tradicional sistema bipartidista a uno de mayor fragmentación partidaria y tendencia hacia el multipartidismo, que en las elecciones de 2014 llegó a elegir 9 partidos en la Asamblea Legislativa la cual se redujo a 7 partidos tras las recientes elecciones de 2018.

3. ENFOQUE TEÓRICO

La presente investigación analiza la implementación de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en las elecciones legislativas de 2018, una vez que el Tribunal Supremo de Elecciones promulgara en 2016 la resolución dirigida a asegurar que los partidos políticos asignaran, de manera más igualitaria y justa entre los géneros, los primeros lugares de las listas partidarias en las diversas provincias¹. Con ello se estudia la aplicación de los sistemas de representación orientados a garantizar una paridad real en la postulación de las candidaturas y, primordialmente, una paridad en el resultado final de los procesos electorarios legislativos.

Desde el punto de vista teórico, el estudio se sustenta en un enfoque neoinstitucionalista histórico (Evans *et al.*, 1985; Hall, 1986; Steinmo *et al.*, 1992 y Weaver, 1993) que nos permita conocer el efecto de la interacción de los procedimientos (formales o informales), las reglas o las normas jurídicas sobre el quehacer político, y es nuestro caso específicamente, sobre la representación política. De esta manera, aunque existen

¹ No es objeto de este trabajo analizar los procesos electorales presidenciales y municipales.

elementos culturales, sociales, políticos, económicos permanentes o coyunturales que ejercen algún tipo de influencia en los procesos políticos, consideramos que las instituciones y la organización de la vida política “importan” (March y Olsen, 1984, p. 747) y predefinen de alguna forma el accionar político. En el caso de esta investigación, las instituciones por estudiar serán concretamente la legislación y la jurisprudencia relacionada con la paridad de género vertical y horizontal en Costa Rica y su efecto (o no) en la composición de las nóminas partidarias y la representación política en la Asamblea Legislativa. Abordaremos las medidas de paridad como variable independiente de investigación y la representación política en las listas partidarias y en el Congreso como variable dependiente. Cabe mencionar que el estudio visualiza las instituciones como agentes que aseguran la estabilidad necesaria para garantizar seguridad y confiabilidad en el proceso político, pero simultáneamente las concibe sujetas a dinámicas de transformación y reforma que les permite adaptarse para responder de manera más efectiva a la evolución y cambios de la sociedad misma. Es preciso aclarar así que aunque el presente estudio se concentrará en el análisis de los efectos que las instituciones (medidas de paridad) ejercen en el comportamiento de los partidos e individuos -permitiendo o no cambiar el tipo de representación política- lo anterior no quiere decir que se niegue que las instituciones mismas -y para nuestro caso las reglas de paridad- son también el resultado mismo de las dinámicas de negociación, acuerdo o conflicto de los actores sociales y políticos (Thelen y Steinmo, 1992).

Así, la investigación se circunscribe específicamente en una dinámica de transformación institucional reflejada mediante el establecimiento de las medidas de paridad vertical incluidas en el Código Electoral de 2009 con la posterior jurisprudencia electoral complementaria que introduce disposiciones de paridad horizontal, formando ambas un binomio legal indivisible para las elecciones de 2018. Bajo estas premisas, la investigación se propone concretamente responder a la pregunta de si los mecanismos conjuntos de paridad vertical y horizontal establecidos en la normativa y la jurisprudencia electoral de Costa Rica permitieron cambiar en las elecciones de 2018 la composición política de las listas partidarias y la representación política de la Asamblea Legislativa generando mayor paridad de género en la fase de postulación electoral y de conformación de la nueva legislatura.

4. CONTEXTUALIZACIÓN

Tres décadas después del inicio de la tercera ola de democratización en América Latina –y a pesar de los retrocesos y resabios de experiencias autoritarias- la región ha sido testigo de avances significativos en el fortalecimiento de sus sistemas democráticos, los cuales se han materializado a través del establecimiento y profundización de los derechos civiles y políticos de sus ciudadanas y ciudadanos, la realización de elecciones libres, competitivas y pluralistas en la mayoría de los países y el fortalecimiento del Estado de derecho y de los mecanismos de rendición de cuentas. Latinoamérica también ha presenciado importantes avances en el tema de la participación política de diversos grupos de la sociedad tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones políticas. En especial, hablamos del objetivo de alcanzar que las mujeres participen en la vida política y que los sistemas políticos representen de manera equilibrada sus intereses. No es posible hablar de democracia si no se aborda el requisito de la igualdad efectiva de oportunidades para expresar las preferencias políticas, sociales y económicas, definir y establecer prioridades en las agendas estatales y decidir acerca de los posibles resultados buscados a través del proceso político (siguiendo la concepción de democracia liberal propuesta por Robert Dahl, 1989). En el transcurso de estos procesos, actores tanto a lo interno de las sociedades latinoamericanas como de la comunidad internacional se han comprometido con iniciativas que buscan la participación de las mujeres en la política.

Como en muchos otros países de América Latina, los avances hacia la paridad de género en Costa Rica acontecieron dentro del marco de múltiples procesos político-legales internos y externos: la democratización en la región, la aprobación de instrumentos internacionales a favor de la igualdad de género, y la madurez de los actores internos comprometidos a llevar adelante la agenda con perspectiva de género. Esos procesos contribuyeron a que Costa Rica transitara desde los criterios de cuotas mínimas de representación de las mujeres hasta la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones que brinda un nuevo enfoque a la paridad, dando paso a oportunidades efectivas de ser electas en igualdad de condiciones al obligar a los partidos a distribuir los encabezamientos de las listas partidarias de manera equitativa entre los géneros.

Así, el primer proceso con el que confluyen estas reformas es el de democratización política o profundización de la democracia tanto regional como local. Y es que la paridad de género y la búsqueda de condiciones de igualdad para la participación política y el acceso a los puestos de elección popular entre los géneros representan un componente fundamental de la democracia. Pero de igual forma, únicamente un marco institucional democrático está en capacidad de asegurar el cumplimiento de las reglas del juego que permiten a hombres y mujeres competir por el poder y tener acceso a la toma de decisiones de manera equitativa. Con ello, debemos concebir la relación entre la democracia y la igualdad de género como una relación de retroalimentación en virtud de que ambas se refuerzan mutuamente, pero además, en la que ninguna es garantía automática de que la otra exista. Como lo señala Vidar Helgensen citado por Tomassoli, (2013, p. 9), la igualdad de género no crea democracia automáticamente y la democracia tampoco crea igualdad de género de manera espontánea. No obstante, en el momento en que la igualdad y el control popular se materializan, se potencia al máximo la democracia y la igualdad de género.

Específicamente en Costa Rica, el *zegeist* democrático en la región -aunado a un creciente descontento de la ciudadanía con el liderazgo y las instituciones políticas internamente- favorecieron el replanteamiento de los esquemas democráticos tradicionales del Estado costarricense y de sus alcances, así como el cuestionamiento de una concepción limitada de democracia que se apegaba fundamentalmente a los aspectos procedimentales. De acuerdo al Proyecto Estado de la Nación, en el año 2000 se identificó a través de una serie de encuestas que un sector representativo de la población costarricense se oponía a una visión de democracia política tradicional, demandando más bien una democracia política de mayor alcance en términos de demanda social y eficacia (Gutiérrez, 2015). Así, el avance hacia la paridad de género en Costa Rica debe verse como parte de un proceso de profundización o mejoramiento de la calidad de su democracia. Se busca, de esta manera, ampliar el alcance de la democracia básicamente a dos aspectos:

El primero se refiere a la igualdad política y la eliminación de barreras de género, clase, religión, idioma, etc., para garantizar un ejercicio igualitario de los derechos ciudadanos. El segundo se dirige a aumentar el control ciudadano sobre las instituciones y la toma de decisiones que generen una mayor efectividad e inclusión en el quehacer político. (Beetham *et al.*, 2008, p. 20).

El segundo proceso que enmarcó los esfuerzos hacia la paridad de género en Costa Rica fue también la aprobación de las primeras leyes de cuotas en América Latina (Argentina, 1991) y de toda una serie de acuerdos, convenciones e instrumentos internacionales en relación con la igualdad de género y el papel de las mujeres en la democracia y en el desarrollo. De esta forma, tanto actores dentro de las sociedades latinoamericanas como de la comunidad internacional se comprometieron con iniciativas que procuraban eliminar la discriminación contra las mujeres en los distintos ámbitos, y promovían, por el contrario, la

igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y su participación en la política como un mecanismo básico para el desarrollo. Dichas metas fueron significativamente visibilizadas por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1976), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), así como por la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en el año 1995, proponiendo dentro de su plataforma de acción adoptar medidas para garantizar el acceso igualitario y la participación plena de las mujeres en las estructuras de poder y en la toma de decisiones (ONU Mujeres, 2014). Asimismo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por Naciones Unidas en el año 2000 también contribuyeron a constituir como una de las metas el empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre mujeres y hombres. Específicamente en las Américas, la importancia de la participación política de las mujeres fue también destacada por la Carta Democrática Interamericana aprobada en el año 2001, en Lima, Perú.

Posteriormente, el Consenso de Quito en 2017, introdujo la paridad como una opción política para la región y como un principio fundamental de la democracia. Dicha paridad no solo fue propuesta aquí como un criterio básico para las elecciones legislativas, sino como una política de estado (art. 25.1.vii). La paridad como principio volvió a ser acogida por el Consenso de Brasilia en 2010, el cual planteó la paridad como el fin de la exclusión estructural de las mujeres. Ambos consensos tuvieron la particularidad de proponer medidas más ambiciosas que las propuestas, por ejemplo, por la Plataforma de Acción de Beijing (medidas especiales temporales), como fue en el caso del de Quito, el llamado a la paridad en la estructura institucional del Estado a todo nivel, y el de Brasilia haciendo un llamado para garantizar la “paridad de resultados” (Piscopo, 2014, p. 4).

Paralelamente, es preciso mencionar que una amplia gama de agencias donantes, organismos multilaterales, organizaciones no-gubernamentales (ONG) y *Think-tanks* establecieron como prioridad dentro de sus agendas y planes de asistencia hacia la región la participación y la representación de las mujeres en la política. En consecuencia, no puede obviarse el efecto que esta proliferación de instrumentos internacionales y el énfasis de organismos internacionales en la igualdad de género tuvieron en la agenda política y legal de género en el país.

Y al referirnos a la agenda local de género, no podemos dejar de mencionar el tercer proceso en el que confluyen los avances hacia la paridad de género: el fortalecimiento de los movimientos de mujeres y la conectividad creciente entre los actores estatales y de la sociedad civil para llevar adelante las reformas que buscan incrementar la igualdad y la paridad de género. Esos dos procesos anteriores de democratización o mejoramiento de la calidad de la democracia y de aprobación de múltiples instrumentos internacionales mencionados, que favorecieron un avance hacia la igualdad de género, no hubieran alcanzado el efecto que tuvieron si no es por la madurez específica de los movimientos de mujeres y la relación constructiva entre el Estado y la sociedad civil para formular leyes y políticas públicas que buscaban un mayor balance entre los derechos ciudadanos de las mujeres y los hombres.

5. LA EVOLUCIÓN DE LAS LEYES DE IGUALDAD DE GÉNERO: DE LAS CUOTAS A LA PARIDAD VERTICAL

5.1 RESEÑA DE LAS LEYES DE CUOTAS DE REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES

Costa Rica promulgó en 1949 la ley que permitió a las mujeres votar y ser electas. Sin embargo, la inclusión de las mujeres en las nóminas de candidatos presentadas por los partidos entre 1953 -primer año en que sufragaron las mujeres- y 1990 fueron escasas, únicamente se alcanzaron 3 del total de 57 curules. Tres décadas después, ese número de escaños había aumentado solo a 6. No fue sino hasta 1990 con la promulgación de la Ley 7142 de Promoción de Igualdad Social de la Mujer, que se exigió por primera vez a los partidos políticos incorporar dentro de sus estatutos mecanismos que promovieran la participación efectiva de las mujeres en las elecciones partidarias internas, sus órganos directivos y las papeletas de los comicios generales. Paralelamente, se reformó el Código Electoral con el requerimiento a los partidos de asignar un 30% de la contribución financiera estatal para estimular la capacitación y participación política de las mujeres. Esa primera ley generó, además, un intenso debate nacional que abordó por primera vez los mecanismos de acción afirmativa y las cuotas legislativas. Dicho debate fue complementado con el dinamismo del Centro Nacional para el Desarrollo de las Mujeres y la Familia y de un grupo de diputadas que presentaron, en 1994, un proyecto de ley que proponía reformar el artículo 58 (inciso c) y 60 del Código Electoral, y exigía a las agrupaciones partidarias ajustar sus estatutos y asignar a las mujeres un 40% del total de las listas de candidaturas propuestas para las elecciones legislativas, la estructura partidaria y las delegaciones de las asambleas provinciales, cantonales y distritales. (Benavente y Valdés, 2012). Luego de largas discusiones, el proyecto fue finalmente aprobado en noviembre de 1996, convirtiéndose en la Ley 7563.

Posteriormente, en el año 2003, la diputada Kyra de la Rosa Alvarado propuso un nuevo proyecto que –junto con las mejoras presentadas luego por las diputadas Gloria Valerín y Margarita Penón- planteaba reformar de nuevo los artículos 58 y 60 del Código Electoral con el fin de alcanzar un esquema de representación paritario. Dicho proyecto sirvió de base para que en 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones propusiera a la Asamblea Legislativa avanzar hacia un sistema de paridad con alternancia en las listas de candidatos. Poco tiempo después, se agregó también una propuesta de reforma que sugería la distribución de financiamiento por parte de los partidos para la capacitación y la formación política de las mujeres. Subsiguientemente –y a pesar de que con el cambio de legislatura en 2008 se presenciaron obstáculos e intentos por diluir la especificidad del proyecto y su referencia específica a la participación política de las mujeres- nuevamente el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU, antes Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia), así como las organizaciones de mujeres, las lideresas políticas y las diputadas de algunos partidos políticos, hicieron frente común para que se aprobara el esquema de paridad con alternancia que formaba parte del nuevo Código Electoral (Ley 8765), en septiembre de 2009.

En este sentido, es fundamental señalar que la definición del marco legal y de las políticas de género en Costa Rica ha sido el resultado de un proceso de fases acumulativas donde se ha convertido en esencial la sinergia entre las instituciones del Estado tales como el Tribunal Supremo de Elecciones, la Sala Constitucional y el INAMU, los grupos de la sociedad civil (grupos de mujeres, especialmente) y el grupo de parlamentarias y políticas que han utilizado sus plataformas políticas para conquistar nuevos espacios de representación

para las mujeres. En esta área específica de formulación de leyes y políticas en Costa Rica, se ha logrado superar la relación de competencia (e incluso a veces de conflictividad) entre el Estado y la sociedad civil para derivar en marcos normativos y políticos de mayor inclusión de las mujeres. Dentro de los compromisos de las diversas instituciones es de rescatar el rol del Tribunal Supremo de Elecciones, quien aparte de ser el único órgano con facultad de interpretar la normativa electoral, así como de velar por el cumplimiento de dichas normas, se ha caracterizado por incorporar nuevos criterios que complementan la ley y cierran con ello los portillos que han permitido en diversas ocasiones que los partidos no apliquen a cabalidad los lineamientos destinados a incrementar la representación por medio de las cuotas o la búsqueda paridad (Benavente y Valdés, 2012).

5.2 LA PROMULGACIÓN DEL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009 Y LAS IMPLICACIONES DE LA PARIDAD VERTICAL EN LAS ELECCIONES DE 2014

Como señalamos en el apartado anterior (5.1), Costa Rica aprobó en el año 2009 el nuevo Código Electoral, y con ello marcó la transición del tradicional sistema de cuotas implementado desde el año 1996, como principio promotor y garantizador de una mayor representación política de las mujeres a un sistema de paridad con alternancia.

Al inicio del nuevo código, específicamente en su artículo 2, se concibió este nuevo sistema de paridad con alternancia como un principio que asegura que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán compuestos por 50% de mujeres y 50% de hombres; mientras que en las delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre la suma de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Dichas nóminas de elección se registrarán por mecanismos de alternancia por género que garanticen que estas no podrán en ningún momento ser integradas por personas del mismo sexo de forma consecutiva (Código Electoral, 2009).

Un año después de la aprobación del nuevo Código Electoral, Costa Rica asistió a sus elecciones generales de 2010; no obstante, la implementación de los lineamientos del nuevo código en lo que respecta a la paridad de género con alternancia a nivel legislativo debió esperar hasta las elecciones de 2014, ya que los tiempos de promulgación y puesta en rigor de aquel coincidieron con un calendario electoral en curso y la dificultad de que determinados partidos ya habían elegido a sus candidatos. Sin embargo, cabe mencionar que fue precisamente en las elecciones de 2010, cuando Costa Rica alcanzó el mayor incremento proporcional de mujeres parlamentarias en todo el mundo, con la elección de casi la totalidad de la cuota obligatoria del 40% establecida en 1996; con ello, las mujeres constituyeron más del 38% del total escaños en dicha legislatura (Unión Interparlamentaria, 2015).

En lo que concierne a la implementación del nuevo código, las elecciones generales de 2014 fueron, finalmente, la oportunidad para valorar el impacto de este con respecto al recién establecido sistema de paridad con alternancia (vertical). La evaluación realizada por los expertos Hugo Picado y Diego Brenes (2014) es un importante referente que analiza el impacto real en la práctica de los mencionados lineamientos electorales de paridad, donde se evidencia que las razones por las que en 2014 se eligieron menos mujeres en la Asamblea Legislativa respecto de las elecciones de 2010, y en varias otras que precedieron, fueron diversas, entre las cuales se menciona la tendencia al multipartidismo y el amplio número de partidos con representación legislativa, así como la tendencia a que varios partidos obtengan un solo escaño por

provincia. Por ejemplo, el distrito electoral de Limón es ilustrador, en vista de que la distribución total de curules se hizo entre 5 partidos distintos que obtuvieron solo una curul y donde ninguna de las cabezas de esas listas eran mujeres. Y es que la elección de 2014 fue en la que -mayor número de veces- un partido obtuvo únicamente una curul en una provincia, lo cual se vincula a una mayor difusión del poder generada por un mayor número de escaños obtenidos por cifra residual y no por cifra cociente como había sucedido en todas las elecciones desde 1953 (Hugo Picado, comunicación personal, agosto 2018).

Paralelamente, con el fin de explicar la baja representación femenina en dichas elecciones, Picado y Brenes plantearon, además, el modelo de la distorsión en la paridad y alternancia, refiriéndose con ello a la distorsión de la paridad introducida especialmente cuando los escaños obtenidos por un partido en determinada provincia resultan en número impar (1, 3, 5, etc.), ya que ese resultado beneficia al género que encabeza la lista (generalmente hombres). Así, por ejemplo, en la provincia de San José que distribuyó sus 19 curules entre 8 partidos (todos con listas encabezadas por hombres) únicamente 3 de esos partidos obtuvieron representación par (PAC, PUSC y FA) y los otros 5 con número impar introdujeron una distorsión en la paridad de 5 escaños más para los hombres. Y esa distorsión en la paridad ocurrió sucesivamente, según datos de los autores, en las otras 6 provincias cuando los partidos obtuvieron números impares para la asignación de curules (Picado y Brenes, 2014, pp. 406, 407, 413).

Uno de los grandes aportes de Picado y Brenes fue visibilizar la gran diversidad entre los partidos nacionales y provinciales en el abordaje del encabezamiento de dichas listas, los cuales en gran medida favorecieron el liderazgo masculino. En este sentido, el número total de listas presentadas por los partidos fue de 100 nóminas, de las cuales únicamente 22 fueron encabezadas por mujeres. Mientras a nivel nacional, 2 de los 13 partidos no presentaron mujeres a la cabeza de las listas en ninguna de las provincias (PUSC y PAN), 5 de ellos lo hicieron exclusivamente en una provincia (PN, FA, RN, RC, PT), y únicamente 4 de ese total decidieron, por iniciativa propia, extender la paridad a los encabezamientos de listas (al menos 3 del total de las 7 provincias fueron encabezadas por mujeres). Sin embargo, a pesar de esa positiva decisión, los encabezamientos femeninos de esos 4 partidos no se asignaron en las provincias de mayor densidad electoral. Cabe mencionar que únicamente 3 partidos (PN, FA y PT) escogieron mujeres para liderar las listas de San José, que es la provincia más poblada y con mayores posibilidades de adjudicar escaños (alrededor de 19 de 57 curules).

5.3 LA INCORPORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PARIDAD VERTICAL Y HORIZONTAL

a. El fallo de la Sala Constitucional y la resolución del TSE 3603-E8-2016, de la paridad de género vertical a la paridad vertical-horizontal

En el año 2010, poco después de la aprobación del Código Electoral, la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa presentó ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) una gestión que solicitaba a dicho órgano definir los mecanismos necesarios para garantizar que los partidos políticos encabezaran de forma paritaria las listas de candidatos. La respuesta interpretativa del Tribunal elaborada mediante la sentencia número 3671-E8-2010 del 13 de mayo de 2010 (y reiterada en las resoluciones números 4303-E8-2010, 5131-E1-2010, 6165-E8-2010, 784-E8-2011 y 3637-E8-2014) señaló que la normativa electoral no incluía la “paridad horizontal” como acción afirmativa en tanto el legislador había decidido excluir dicho aspecto del Código Electoral.

Por tal motivo, las diputadas Maureen Clarke Clarke (jefa de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género) y Haydée Hernández Pérez interpusieron una acción de inconstitucionalidad de las resoluciones del TSE mencionadas. A partir de ese momento, se abrió la polémica alrededor del principio de irrecorribilidad, establecido en el numeral 103 de la Constitución Política y en el artículo 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional sobre las acciones de inconstitucionalidad en el cual el TSE basó su argumento:

...los ejercicios interpretativos del TSE, en el ejercicio de la función electoral, están exentos del control de inconstitucionalidad encargado a la Sala Constitucional, tanto en lo que se refiere a las resoluciones aisladas como a la jurisprudencia resultante de ellas. (...) la Sala, a través de la acción de inconstitucionalidad de la norma interpretada, sigue siendo la competente para verificar la constitucionalidad de la norma interpretada, según el sentido que le haya dado el TSE; empero, ello no significa que por esa vía, pueda controlar autónomamente la interpretación del TSE ni imponer una lectura diversa de la norma, ya que su ámbito competencial queda limitado a anular la norma tal y como fue entendida por el TSE o declara sin lugar la acción sin que, como se indicó, encuentre cabida, de acuerdo con nuestro diseño constitucional, la posibilidad de modificar la interpretación hecha por el TSE. (Resolución n.º 3603-E8-2016).

A pesar de ese principio de irrecorribilidad, la Sala emitió la resolución número 16075 del 14 de octubre de 2015 mediante la cual aceptó con lugar la acción solicitada por las diputadas y resolvió anular la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones (3671-E8-2011 y reiterada en las otras consultas mencionadas) que interpretaban que según los artículos 2, 52 ñ) y o) y el artículo 148 del Código, los legisladores no habían contemplado la obligatoriedad de que los partidos implementaran la paridad en los encabezamientos de las nóminas. Como consecuencia, ante la actuación de la Sala, el TSE consideró que -sobre la base de las facultades de interpretación otorgadas constitucionalmente al TSE y la veda que tiene la Sala Constitucional de fiscalizar o controlar las acciones e interpretaciones del TSE- la interpretación de la norma en las resoluciones mencionadas estaba aún vigente y no podría ser suspendida ni fiscalizada por la Sala Constitucional ni por ninguna instancia judicial, en tanto tal y como lo señalaba el artículo 3 del Código Electoral, en armonía con el artículo 102 de la Constitución, las interpretaciones y opiniones consultivas del TSE son vinculantes *erga omnes*, excepto para el Tribunal mismo (Resolución n.º 3603-E8-2016).

En ese marco de tira y encoje institucional, y a pesar de que el Tribunal no aceptó la anulación que la Sala hizo de la interpretación electoral en las sentencias mencionadas, este se mostró flexible y decidió volver a analizar sus propias interpretaciones. Así, el Tribunal revisó su interpretación previa de los artículos en cuestión, a la luz del mismo artículo 3 del Código que le da la capacidad de evaluar sus propios criterios de interpretación, considerando que la jurisprudencia debe tener la capacidad de ser dinámica y debe responder a las transformaciones de la realidad social en que ellas rigen con el fin de favorecer un mayor cumplimiento de los principios constitucionales y los objetivos de las normas. Asimismo, ante la cercanía del proceso electoral del 2018, el TSE se aprontó a revisar cuanto antes dichos criterios considerando la importancia de contar con reglas del juego claras respecto a los mecanismos de designación de candidaturas de los partidos políticos y la seguridad jurídica, ya que en pocos meses los partidos deberían iniciar dichas designaciones. De esta forma, el TSE se planteó nuevamente responder a la pregunta acerca de si el principio de paridad con alternancia en las listas se extendía también a la representación paritaria en los encabezamientos de las listas.

b. La nueva interpretación legal de la paridad de género

Brindando preponderancia a los instrumentos internacionales de derechos humanos y los compromisos supranacionales adquiridos en esta materia por Costa Rica, el TSE consideró que el país no estaba cumpliendo plenamente con el principio de paridad, toda vez que no aseguraba condiciones de igualdad para la participación y ocupación real de los cargos públicos. Esos compromisos internacionales eran (y son) afines también al principio de igualdad del artículo 33 de la Constitución Política y el de participación política paritaria del artículo 2 del Código Electoral. Con ese enfoque, el Tribunal se replanteó su original postura y consideró la obligatoriedad no solo de la paridad política vertical con alternancia, sino que extendió su criterio a la visión horizontal de la paridad mediante su implementación en el encabezamiento de las listas de candidatos a diputadas y diputados que pudieran abrir oportunidades reales de participación y acceso de las mujeres a los escaños legislativos. De esta manera, el Tribunal reformó parcialmente la jurisprudencia en torno a la paridad y la alternancia reinterpremando los artículos 2, 52 inciso ñ) y o), así como el artículo 149 del Código Electoral y estableció la obligatoriedad en las dos vías: la vía vertical a través de la integración de las listas con el 50% de cada género de manera alternada; y la vía horizontal mediante el encabezamiento balanceado de las listas de candidatos a diputados por provincia. En este sentido, en noviembre de 2016, el Tribunal reformó parcialmente en la Resolución n.º 3603-E8-2016 su propia jurisprudencia en torno a la paridad y alternancia, señalando que “se interpretan oficiosamente los artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y 148 del Código Electoral, en el sentido de que la paridad de las nóminas de candidatos a diputados no solo obliga a los partidos a integrar cada lista provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas provinciales que cada agrupación postule” (Resolución n.º 3603-E8-2016).

6. EL ROL DE LOS PARTIDOS EN LA PARIDAD Y LA OBLIGATORIEDAD DE LAS MEDIDAS DE PARIDAD

Como parte del análisis y debate sobre las reformas de los artículos 2, 52 inciso ñ) y o) y el artículo 149 del Código Electoral, se abordó también el tema acerca de quién debería operacionalizar a lo interno de los partidos políticos las nuevas medidas. Y aunque el TSE tiene en Costa Rica la facultad de interpretar la Constitución Política en el ámbito electoral, así como de interpretar toda legislación en ese campo, dicho órgano fue claro en establecer distancia entre sus competencias y lo correspondiente a lo establecido por la Constitución y la ley en relación con la facultad de autorregulación de los partidos políticos. En este sentido, la institución electoral dejó en manos de los partidos el diseño de los mecanismos que garanticen la aplicación de los nuevos esquemas paritarios, tomando como base lo ya establecido por el Código Electoral art. 52, inciso o) de que las agrupaciones partidarias deben definir dentro de sus estatutos los mecanismos orientados a garantizar la igualdad, la no discriminación y la paridad tanto en las estructuras partidarias, así como en el conjunto de listas de elección popular. En este sentido, el Tribunal determinó que los partidos políticos también estarían a cargo de diseñar los mecanismos que hicieran posible la implementación de la interpretación del Tribunal relacionada con la paridad horizontal en el encabezamiento de las listas provinciales de candidatos.

Un punto fundamental por destacar sobre la modificación parcial efectuada por el Tribunal es el referente al *enforcement*² de las nuevas medidas, es decir, la importancia de que dicha organización pusiera algún tipo de mecanismo legal que garantizara el verdadero compromiso de los partidos con la paridad en la integración de las listas y en sus encabezamientos. De esta forma, el TSE estableció que en el caso de que las agrupaciones partidarias incumplieran con su deber en garantizar una verdadera paridad, será el Registro Electoral quien se encargue de reorganizar las listas cuando así se requiera.

6.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS PARITARIOS EN LOS ENCABEZAMIENTOS DE LAS LISTAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS

En las elecciones legislativas del 6 de febrero de 2018, todos los partidos cumplieron con las medidas de paridad vertical y horizontal, lo cual se tradujo en un aumento significativo en la representación femenina parlamentaria no solo en comparación con las elecciones anteriores del 2014, sino que sentó un nuevo récord de representación en la historia electoral de Costa Rica. Como mencionamos con anterioridad, son varios los factores que influyen en el aumento o disminución de la representación política de las mujeres, pero no cabe duda de que la reforma realizada por el Tribunal en el año 2016 fue un factor de peso que aumentó las posibilidades de contar no solo con la paridad de hombres y mujeres en las listas de candidatos (paridad vertical), sino que abrió oportunidades reales para que, a través de la aplicación del principio de paridad, también en los encabezamientos de listas provinciales, se diera un acceso real de las candidatas a los escaños parlamentarios. Por primera vez, Costa Rica fue capaz de conformar la Asamblea Legislativa con un 45,6% de mujeres, acercándose como nunca a la paridad plena.

6.2 EL ANÁLISIS DE LOS ENCABEZAMIENTOS DE LAS LISTAS PARTIDARIAS

Si analizamos los datos desde la perspectiva de los encabezamientos presentados por los partidos, vemos que todos ellos cumplieron con lo establecido por ley, presentando encabezamientos femeninos de las listas en al menos 3 del total de las 7 provincias, y garantizando que la diferencia entre las diferentes nominaciones provinciales de cada partido no fuera mayor a 1. Esa determinación legal aseguró que 45 mujeres candidatas -de un total de 106 nominaciones presentadas por los partidos en los 7 distritos electorales- fueran encabezando las listas de candidatos presentadas por los partidos, aunque existiendo siempre ventaja de los encabezamientos masculinos en el total de las listas (61 hombres ocuparon los primeros lugares). Precisamente uno de los grandes logros de las nuevas reformas de género fue el avance significativo con respecto a las elecciones legislativas del 2014 en relación con el número de encabezamientos femeninos, ya que dichas reformas permitieron postular, para las recientes elecciones de 2018, 28 mujeres más a la cabeza de las listas que en el proceso electoral anterior. En total, la implementación de la paridad horizontal generó un aumento sustantivo en el porcentaje de las listas con encabezamientos femeninos, pasando de un 22% de las listas en 2014 a un 42% en las elecciones de 2018.

No obstante, se evidenció que la mayor parte de los partidos en la elecciones de 2018 se inclinaron por cumplir con el umbral mínimo de encabezamientos femeninos del total de provincias (3 de 7) y pusieron

²Aplicación

hombres a la cabeza de las nominaciones en las otras 4 provincias. Únicamente dos partidos del total de agrupaciones que presentaron listas de candidatos en las 7 provincias (Liberación Nacional y Restauración Nacional), decidieron presentar mujeres a la cabeza de las nóminas en 4 provincias. A eso puede añadirse, que el partido Liberal Progresista³, aunque solo presentó nóminas en 3 de las 7 provincias, las 3 listas provinciales mencionadas fueron encabezadas por mujeres como se muestra tanto en la tabla 1, como en la figura 1.

Tabla 1

*Elecciones 2018: Detalle de género por el primer lugar de nóminas por provincia:
Elecciones Legislativas 2018 (Absolutos y relativos)*

Provincia	Masculino		Femenino	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
San José	14	67%	7	33%
Alajuela	10	71%	4	29%
Cartago	8	57%	6	43%
Heredia	8	57%	6	43%
Guanacaste	7	50%	7	50%
Puntarenas	6	43%	8	57%
Limón	8	53%	7	47%
Total	61	58%	45	42%

Nota: Boletín estadístico preelectoral, Elecciones Nacionales febrero 2018. Tribunal Supremo de Elecciones.

³ Sin embargo, el Partido Liberal Progresista no obtuvo ninguna representación en el Congreso.

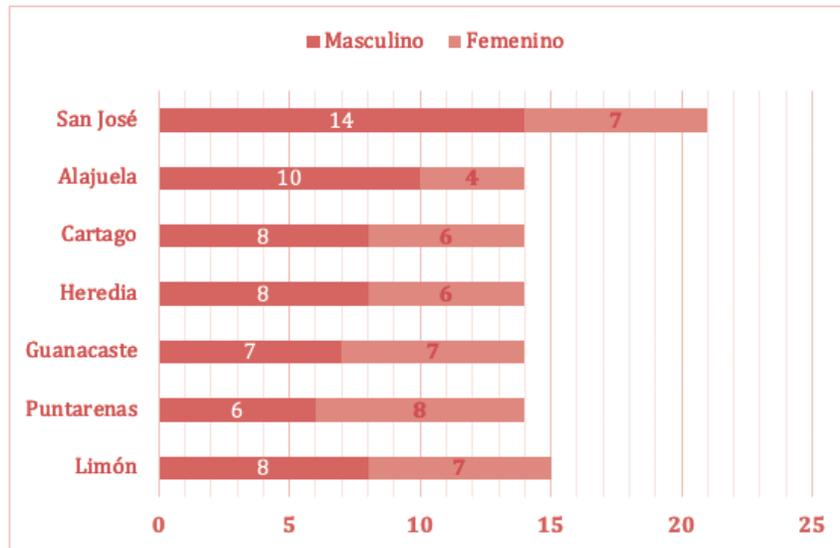


Figura 1. Elecciones 2018: Detalle de género por el primer lugar de nóminas por provincia: Elecciones Legislativas 2018 (Absolutos). Boletín estadístico preelectoral, Elecciones Nacionales febrero 2018. Tribunal Supremo de Elecciones.

Aparte de la tendencia de la mayor parte de los partidos políticos a favorecer todavía en alguna forma los encabezamientos masculinos, presentando hombres en las primeras posiciones de 4 de los 7 distritos electorales, existió otro factor que contribuyó a la diferencia en el total de nominaciones partidarias entre hombres y mujeres: el hecho de que 9 de los 11 partidos políticos que presentaron listas exclusivamente en una provincia pusieron a la cabeza de esa única lista a un hombre⁴. Con ello se mostró que los partidos locales o pequeños que solo presentaron candidatos en una provincia mantuvieron un comportamiento similar a las elecciones anteriores y presentaron hombres a la cabeza de su lista como si la reforma de paridad horizontal no aplicara para ellos por tratarse de una sola lista. Estos partidos prefirieron ir a lo más seguro, los encabezamientos masculinos en las listas que tradicionalmente han traído mayores posibilidades de triunfo en la campaña.

Al analizar los encabezamientos de las listas partidarias desde una perspectiva de distrito electoral o provincia, se observó también la misma tendencia de múltiples elecciones anteriores a encabezar con hombres las listas de los distritos electorales de mayor magnitud, como San José y Alajuela, evidenciándose en dichas provincias diferencias de un 34% y un 42%, respectivamente, a favor de los nombramientos masculinos. Por su parte, los distritos electorales de mediana magnitud como Cartago y Heredia mostraron menor diferencia entre los encabezamientos femeninos y masculinos (14% a favor de encabezamientos masculinos). Finalmente, dentro del grupo de distritos de baja magnitud -y contrario a los distritos de mayor magnitud- uno de ellos no presentó diferencia alguna en cuanto al género de los primeros lugares

⁴ Los partidos que solo presentaron nómina de candidatos en una provincia fueron Actuemos Ya, Auténtico Limonense, Partido de los Transportistas, Fuerzas Unidas para el Cambio, Nuevo Partido Socialista, Patria, Igualdad y Democracia, Recuperando Valores, Todos, Unión Guanacasteca y Vamos. De ellos, únicamente estos dos últimos decidieron encabezar su lista con mujeres. Datos Elecciones 2016, TSE.

(Guanacaste), otro presentó una diferencia mínima a favor de encabezamientos masculinos (Limón), y el otro presentó una mayor diferencia, pero a favor de los encabezamientos femeninos (Puntarenas). Lo anterior evidencia que si se analiza la paridad de género por localidad, a pesar del aumento de las mujeres en los encabezamientos de las listas y la representación real en el congreso tras las elecciones de 2018, existe un continuismo respecto a la acumulación de la mayor parte de los encabezamientos masculinos en los distritos electorales de mayor magnitud y una tendencia a dejar los encabezamientos femeninos para los distritos de menor magnitud.

7. EL ANÁLISIS DE LA PARIDAD EN LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS

De las 25 agrupaciones partidarias que presentaron nóminas a nivel local o nacional, un total de 7 partidos lograron elegir diputados para la Asamblea Legislativa 2018-2022. Contrario a los pronósticos de una aún posible mayor fragmentación parlamentaria con respecto a la Asamblea elegida en 2014 (resultado de la creciente oferta partidaria iniciada en 1998), el número de partidos representados en el Congreso se redujo de 9 a 7. Lo anterior favoreció un aumento en la concentración de escaños en menos partidos y aumentó la posibilidad, para varias agrupaciones, de elegir diputados en diversas provincias. Con ello también, gracias a las reformas de paridad en los primeros lugares de las nóminas provinciales (horizontal), se hizo posible que los partidos que eligieron curules en las 7 o en múltiples provincias llevaran más mujeres al Congreso con respecto a la elección anterior. Lo anterior se debió gracias a la obligación de garantizar que al menos en 3 de las 7 provincias se posicionaran candidatas en el primer lugar de las listas y no solo -como establecía la ley para el proceso electoral anterior- de llevar igual número de mujeres y hombres (y de forma alterna) en las nóminas, como se observa en la tabla 2.

Los 7 partidos representados eligieron en total 26 mujeres y 31 hombres a la Asamblea (57 diputados), donde los partidos Liberación Nacional y Restauración Nacional⁵ eligieron mayor número de diputados para esta elección y los únicos que lograron curules en los 7 distritos electorales. Además, estos dos habían sido los únicos partidos que propusieron, para las elecciones legislativas 2018, nóminas con mujeres a la cabeza en mayor número de provincias (4 de las 7 provincias), y que, gracias al caudal electoral recibido, lograron elegir dichos 4 encabezamientos femeninos y los 3 encabezamientos masculinos de las provincias restantes. Si se compara la cifra de diputadas electas en las elecciones de 2014 con las de los comicios de 2018, vemos un aumento significativo en la composición femenina del Congreso, que pasó de un 33,33% de representación de mujeres en 2014 a un 45,61% en las elecciones de 2018 (TSE, 2018).

Los otros 5 partidos en el congreso presentaron variaciones en relación con el número de curules obtenidas en las diversas provincias. El Partido Acción Ciudadana (oficial), contrario a las elecciones del 2014, vio reducido su apoyo y no obtuvo escaños en las provincias rurales y costeras Guanacaste, Puntarenas y Limón. Sin embargo, en términos de paridad, alcanzó un balance entre los encabezamientos femeninos y masculinos ganados, con 2 encabezamientos femeninos (de 3 presentados) y 2 masculinos. Los otros 4 partidos representados eligieron más encabezamientos masculinos que femeninos (Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Integración Nacional (PIN), Republicano Social Cristiano (PRSC) y Frente Amplio (FA)), pues no lograron elegir escaños en alguna o todas las provincias donde las listas de candidatos eran lideradas

⁵ Partido relativamente nuevo que eligió únicamente tres escaños en 2014.

por mujeres. El PUSC perdió 1 de sus 3 encabezamientos de mujeres, el PIN perdió 2 de 3 encabezamientos femeninos y el PRSC y el FA perdieron la totalidad de los encabezamientos femeninos. En los casos particulares del PRSC y el FA, ambos obtuvieron únicamente un escaño en la provincia de mayor magnitud, San José, cuya lista era encabezada por un hombre, en consecuencia perdieron con ello la totalidad de los encabezamientos femeninos presentados, y por tanto, la oportunidad de llevar al menos una mujer a la Asamblea.

Tabla 2

Elecciones 2018-Encabezamientos de Partidos con representación legislativa

Partido político	Provincia						
	San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
PLN	H	H	M	M	H	M	M
PREN	H	M	M	H	M	M	H
PUSC	M	H	H	M	H	H	
PAC	M	M	H	H			
PIN	H	H	M				
FA	H						
PRSC	H						

M: Encabeza mujer / H: Encabeza hombre

Nota: Elaborado por el Instituto de Formación y Educación en Elecciones, IFED del Tribunal Supremo de Elecciones a petición de la autora, 2018.

7.1 DESPUÉS DE ELEGIR UN PARLAMENTO CUASI-PARITARIO ¿QUÉ?

Hemos transitado en esta propuesta desde las cuotas de representación, hasta las disposiciones de paridad de género en número y en alternancia, para llegar luego a los mecanismos de paridad en los primeros lugares de las listas de candidatos por provincia que aseguren mayores posibilidades para las mujeres de ser electas al igual que los hombres. Costa Rica ha dado un paso significativo alcanzando casi la paridad total tras las elecciones de 2018; sin embargo, es importante analizar qué rol asumieron las mujeres en los puestos de liderazgo a lo interno del Congreso tras las elecciones. No es suficiente ser electa diputada, sino tener posibilidades reales de llenar espacios mayoritariamente -y tradicionalmente- ocupados por hombres dentro del directorio y las comisiones legislativas. Por esa razón, hemos decidido explorar la composición del directorio del Congreso y de las comisiones legislativas en que estarán divididos los temas legislativos del cuatrienio 2016-2020. La composición del directorio, así como de las comisiones legislativas es un indicador valioso para detectar si esa paridad se ha traducido también en la labor legislativa diaria. La Presidencia del Directorio Legislativo se encarga precisamente de conformar las comisiones legislativas y de nombrar a los presidentes de comisión. Asimismo, las presidencias de comisión son fundamentales, ya que a través de ellas se promueve, agiliza o retrasa el trabajo de las comisiones dependiendo de acuerdo a intereses diversos (Arias, 2009).

La nueva Asamblea Legislativa eligió, el 1.º de mayo de 2018, a una mujer como presidenta de la Asamblea Legislativa, con lo que se constituye en la tercera parlamentaria que ocupa dicho puesto (Rosemary Karpinsky 1986-1987 y Rina Contreras 2000-2001). Sin embargo, por primera vez en la historia del Congreso costarricense, 5 del total de 6 puestos que conforman el directorio legislativo quedaron en manos de mujeres. Empezando por la presidenta del Congreso, Carolina Hidalgo (PAC), la presidenta más joven en ocupar ese puesto desde la fundación de la Segunda República; la vicepresidenta, María Elena Solís Quirós (PUSC); la segunda secretaria Ivonne Acuña (Restauración Nacional) y las dos secretarías suplentes, Yorleny León (PLN) y Shirley Díaz (PUSC) (Delfino, 2018).

No existe en la legislación costarricense, o específicamente en el reglamento de la Asamblea Legislativa, referencia alguna a la paridad de género en la distribución de los puestos de liderazgo legislativo tales como los referentes al directorio legislativo o de las comisiones legislativas. Sin embargo, la actual Asamblea Legislativa evidencia la importancia que han dado los partidos y parlamentarios electos al posicionamiento de las mujeres en la dirección tanto del Directorio como de dichas comisiones.

7.2 LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Con respecto a las comisiones legislativas, a partir del año 2003, año en que la Sala Constitucional acogió un recurso de amparo presentado por un grupo de diputadas y diputados que reclamaba que el presidente de la Asamblea Legislativa no había nombrado mujeres en las comisiones de Hacendarios, Económicos, Agropecuarios, ni tampoco hombres en la de Sociales, se empezó a dar un incremento en el número de mujeres en las distintas comisiones, con una presencia más balanceada en las comisiones de Hacendarios, Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, Municipales y Desarrollo Participativo, Turismo, así como Ciencia, Tecnología y Educación. Sin embargo, siempre se mantuvo la predominancia de diputados en temas económicos, de seguridad y agropecuarios, otorgándoles a las mujeres tradicionalmente la Comisión de Sociales, la Comisión de la Mujer y la de Juventud, Niñez y Adolescencia. Pero, fundamentalmente, era difícil lograr una mayor paridad en la composición de las comisiones cuando no existía paridad en el número de diputadas y diputados electos, y tal y como lo menciona Carla Morales (2014), la ausencia de paridad se reflejaba también en la composición del liderazgo de las comisiones. A esto debe agregarse que la proporcionalidad de la representación de las agrupaciones partidarias en el Congreso ha sido un factor importante (pero no exclusivo) en la distribución que realiza el presidente de la Asamblea, de las parlamentarias y parlamentarios en las diversas comisiones lo cual compite con cualquier criterio de género que quisiera aplicarse (Morales, 2014).

Concretamente para 2018, del total de 25 comisiones parlamentarias, las cuales se dividen en Permanentes Ordinarias, Permanentes Especiales, Especiales y Mini Plenarios, 14 son presididas actualmente por mujeres y 11 por hombres⁶. Igualmente, en 24 de las 25 comisiones parlamentarias existentes se observa algún tipo de liderazgo femenino, con mujeres nombradas presidentas o secretarías de comisión. Si se dividen los datos por tipo de comisión, 4 de las 6 permanentes ordinarias, 6 de las 13 permanentes especiales, 3 de las 6 especiales y 1 de las 3 mini plenarias son presididas por mujeres. Además, cuando analizamos la composición del liderazgo de dichas comisiones, es importante mencionar que, a diferencia de las tendencias pasadas,

⁶ Existen 26 comisiones en total; sin embargo no se incluye la Comisión de Honores, ya que la composición de dicha comisión se mantiene secreta por determinación del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

para el actual período legislativo existe un balance entre los temas, con mujeres presidiendo comisiones tradicionalmente presididas por hombres como la de Agropecuarios y Recursos Naturales, Turismo, Comercio Exterior, Jurídicos y Constitucionales, Hacendarios y de Gobernación. En cuanto al liderazgo masculino de las comisiones, además de presidir algunas comisiones de tipo económico y de seguridad, también se nombraron diputados como cabezas de comisiones de Asuntos Sociales, o de Juventud, Niñez y Adolescencia (considerados tradicionalmente temas “femeninos”).

Tabla 3

Presidencias de Comisiones Legislativas por Género, 2018

Tipo de comisión legislativa	Relativos Mujeres	Absolutos Mujeres	Relativos Hombres	Absolutos Hombres
Comisiones permanentes ordinarias	66%	4	34%	2
Comisiones permanentes especiales	46%	6	54%	7
Comisiones especiales	50%	3	50%	3
Mini plenarios	33%	1	67%	2
Total comisiones	56%	14	44%	11

Nota: Elaborado a partir de datos sobre integración de las comisiones legislativas.

Es trascendental mencionar que la paridad (vertical y horizontal) en la elección de diputadas y diputados no es necesariamente garantía de paridad en los liderazgos legislativos internos, especialmente si no existe una determinación legal que obligue a ello. Sin embargo, tras las elecciones legislativas de 2018, al menos dos factores han influido para lograr una mayor representación en dichos puestos de decisión en las comisiones del actual parlamento: el respeto a la proporcionalidad de la representación de los partidos en el Congreso (según lo establece el artículo 27 del Reglamento Legislativo) y un interés y actitud consciente de integrar las comisiones en proporción a género (Arias, 2018). Al ser la representación proporcional de los partidos un elemento determinante⁷ para constituir las comisiones y sus directivas, el hecho de que esa representación de los partidos actualmente en el Congreso sea mayormente paritaria abre el espacio para exigir una mayor paridad en la conformación del directorio y las comisiones.

⁷ Aunque la proporcionalidad de la representación partidaria es un factor importante en la composición de las comisiones legislativas y de sus mesas directivas, este no siempre es garantía para asegurar la mayoría, o bien, la presidencia en comisiones, tal y como ocurrió en 2016-2017 cuando el partido oficial, a pesar de contar con el mismo número de diputados desde el inicio de la legislatura en el año 2014, no obtuvo ninguna presidencia de comisión. Lo anterior muestra que existen otros factores que ejercen también algún impacto tales como el multipartidismo y la influencia de la Presidencia del Directorio Legislativo en la composición de las comisiones y de sus puestos directivos. Por ejemplo, mientras el Partido Liberación Nacional presidía la Asamblea en la legislatura 2010-2011, él y sus aliados también controlaron la totalidad de las presidencias de comisión; sin embargo, cuando el año siguiente la alianza de partidos de oposición asume la presidencia del directorio, tan solo obtuvo la presidencia de un 15% de las comisiones. (Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017, pp. 20-22).

Asimismo, la representación femenina en el Directorio Legislativo y en las presidencias de comisión son el reflejo de una mayor conciencia y compromiso de las diputadas y diputados de la actual legislatura con la paridad de género en el liderazgo a lo interno del Congreso. De igual forma, la elección de una presidenta legislativa comprometida -desde su nombramiento con la igualdad de género- posiblemente ha jugado un rol fundamental en ese aumento de la representatividad, en el tanto y en el cuanto es ella la encargada de nombrar las presidencias de las comisiones legislativas, abriendo con ello la posibilidad de transformar en hechos las palabras pronunciadas el día de su elección cuando afirmó que venía a la Asamblea a “representar a una nueva generación que ve en la igualdad de la mujer una obligación” (Arrieta, 2018, párr. 4 La República.net). No obstante, debe quedar claro que esa actitud de compromiso no será necesariamente una garantía para futuros períodos legislativos al no existir una ley que regule específicamente la paridad en la representación en el directorio y en las comisiones legislativas.

8. BALANCE GENERAL

Haciendo una síntesis del conjunto de hallazgos identificados a través de la investigación, es posible afirmar que los mecanismos de paridad vertical y horizontal introducidos mediante la normativa y la jurisprudencia electoral formaron un complemento esencial para que en las elecciones legislativas de 2018 Costa Rica estuviera más cerca que nunca de la paridad plena de género en la etapa de postulación electoral, así como en la legislatura 2018-2022. Mediante el análisis de las nóminas partidarias por provincia fue posible determinar que los partidos cumplieron a cabalidad con lo estipulado por el Código Electoral de 2009 y la posterior resolución del Tribunal Supremo de Elecciones que introdujo, luego de la re-interpretación de su propia jurisprudencia, el mecanismo de paridad horizontal como un elemento complementario al mecanismo de paridad vertical. De esta manera, fue posible comprobar que todos los partidos cumplieron con las obligaciones referentes al número de puestos asignados a hombres y mujeres dentro de sus listas partidarias y el orden de alternancia por criterios de género en las nóminas señaladas. Igualmente, todos los partidos a nivel nacional presentaron -tal y como lo establece la jurisprudencia electoral- al menos 3 de sus listas provinciales con mujeres ocupando el primer lugar de las nóminas. A diferencia de las elecciones de 2014, las mujeres ocuparon mayor número de primeros lugares de las listas partidarias provinciales, que pasaron de un 22% de los primeros lugares de las listas en las elecciones de 2014 a 42% en 2018.

En lo que respecta a los resultados totales de la elección y la composición de género de la nueva legislatura, los resultados alcanzaron cifras históricas de representación femenina en el Congreso y la situación más cercana a la paridad plena de todos los períodos legislativos de Costa Rica. Como nunca antes, las mujeres alcanzaron más del 45,61% de la totalidad de las curules frente al 33,33% obtenido por ellas en las elecciones de 2014 cuando aún no se había introducido el criterio de paridad horizontal.

Con los resultados de la investigación es posible, entonces, afirmar que los mecanismos de paridad vertical y horizontal establecidos en la normativa y jurisprudencia electoral lograron transformar -para el proceso electoral legislativo de 2018- la composición política de las nóminas partidarias, así como la representación política de la Asamblea, lo que produjo una mayor paridad de género en la fase de postulación electoral y de conformación de la nueva legislatura. De esta manera, los mecanismos de paridad numérica y de posicionamiento en términos de alternancia y liderazgo en las listas lograron

nivelar las oportunidades de competencia, así como las oportunidades reales de las mujeres de ser electas a los cargos de representación popular.

No obstante, lo positivo de los resultados en la materialización de la paridad, fue posible identificar también algunos comportamientos vinculados fundamentalmente a patrones partidarios tradicionales que continúan favoreciendo las candidaturas de los hombres, los cuales estuvieron presentes en las recientes elecciones analizadas y a los que será necesario prestar atención en el futuro. Una fue la tendencia de varios partidos a continuar colocando hombres a la cabeza de las nóminas en las provincias de mayor magnitud, comprobándose diferencias de entre el 34% y el 42% a favor de los nombramientos masculinos en distritos de mayor magnitud como San José y Alajuela, respectivamente. Asimismo, la otra tendencia es que los partidos se orientaron a apegarse a los criterios mínimos de paridad horizontal dispuestos por la resolución de 2016, ya que como se observó en la elección de 2018, la mayoría de los partidos que presentaron listas partidarias a nivel nacional designaron mujeres en el número mínimo de provincias establecido por ley, es decir en 3 de las 7 provincias, frente a la tendencia a nombrar hombres a la cabeza de las 4 provincias restantes.

A estos desafíos mencionados hay que sumar también una serie de otros retos futuros que se vinculan con el alcance de la paridad en otros niveles de elección tales como la paridad en los cargos uninominales como el de presidentes y alcaldes, especialmente tomando en cuenta la posibilidad de reelección en dichos cargos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, B. (2009). *Comisiones y nombramientos en la Asamblea Legislativa costarricense*. Ponencia para Decimoquinto Informe Estado de la Nación, Programa Estado de la Nación, San José.
- Arrieta, E. (02 de mayo, 2018). Jornada histórica para las mujeres en la Asamblea Legislativa. *La República*, párrafo 4. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/jornada-historica-para-las-mujeres-en-la-asamblea-legislativa>
- Baldez, L. (2011). Elected bodies: The gender quota law for legislative candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 29(2), 231-258.
- Beetham, David, et al. (2008). *Assessing the Quality of Democracy, A practical guide*. Estocolmo:IDEA
- Benavente, A. y Valdés, A. (2012). *La política de paridad y alternancia en la ley electoral de Costa Rica*. San José, C.R.: Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, Naciones Unidas-CEPAL.
- Costa Rica (1949). Constitución Política del 7 de noviembre.
- Costa Rica (2009). Código Electoral, ley 8765 del 19 de agosto de 2009, publicado en alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.

- Costa Rica. Asamblea Legislativa (2014). Proyecto de Ley Reforma del artículo 52 inciso Ñ) O) P) y Artículo 96 de la Ley 8765, Código Electoral. Para una efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos, expediente 19010.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University.
- Freidenberg, F. y Alva, R. (2017). *Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Nacional Electoral.
- Funk, K. y otros (2017). Still left behind: Gender, political parties, and Latin America's pink tide. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 24(4), 399-424.
- Gutiérrez, M. (Ene.-Jun., 2015). Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica. *Revista Derecho Electoral*, (19), 1-30.
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting Women, electing women: Political representation and candidate selection in Latin America*. Filadelfia: Temple University Press.
- Hinojosa, M. y Piscopo, J. (2013). "Promoting women's rights to be elected: Twenty-five years of Quotas in Latin America". Documento preparado para la Sala Judicial del Poder Judicial Federal de México. Recuperado de <https://jenniferpiscopo.files.wordpress.com/2013/09/hinojosa-piscopo-final-english.pdf>
- Macay, F. y otros (2010). New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), 573-588.
- March, J. y Olsen, J. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review* 78(2), 734-749.
- Morales, C. (2013). *Política de igualdad y equidad de género (PIEGAL)*. San José, C.R.: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y PNUD.
- ONU Mujeres. (2014). Declaración y plataforma de acción de Beijing. New York, ONU. Recuperado de http://www2.unwomen.org/~/_media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?v=1&d=20160316T150755
- Picado, H. y Brenes, D. (Jul.-Dic., 2014), Evaluando la paridad y la alternancia. *Revista Derecho Electoral*, (18), 384-414.
- Piscopo, J. (2014), Rights, equality and democracy: The shift from quotas to parity. Working paper, European University Institute, 2014/ 87. Recuperado de http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32652/RSCAS_2014_87.pdf?sequence=1

Tellen, K, y Steinmo, S. (1998). Historical Institutionalism in comparative perspective. Steinmo S, et al (Eds). Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.

Tomassoli, M. (Ed.) (2013). *Democracia e igualdad de género: El rol de las Naciones Unidas, documento de política*. New York: IDEA-Naciones Unidas,-PNUD-UN Women.

Unión Interparlamentaria. (2015). Las mujeres en el parlamento una perspectiva de 20 años. Recuperado de <http://archive.ipu.org/pdf/publications/wip20y-sp.pdf>

RESOLUCIONES

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2010). Resolución 3671-E8-2010 de las nueve horas treinta minutos del trece de mayo.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2016). Resolución 3671-2016 de las diez horas del veintitrés de mayo.

Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2015). Sentencia 16075-15 de las once horas con treinta y un minutos del 14 de octubre.

AUXILIARES ELECTORALES: UN RETO PARA LA CIUDADANÍA

Nancy María Quesada Vargas*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 26 de julio de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 17 de octubre de 2018.

Resumen: La formación de los auxiliares electorales puede ser incrementada gracias a la capacitación de los estudiantes de los niveles de décimo y undécimo año de la Educación Diversificada tanto pública como privada en Costa Rica. Esta propuesta plantea la posibilidad de realizar una modificación en el Programa de Estudios de Educación Cívica-Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía para incluir un módulo de capacitación de los estudiantes como auxiliares electorales en un contexto de retos y desafíos para la institucionalidad de la democracia y del sufragio.

Palabras clave: Agentes electorales / Auxiliares electorales / Capacitación electoral / Educación cívica / Programas de estudio / Educación Diversificada / Ministerio de Educación Pública / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: The formation of the Electoral Aides can be increased thanks to the training of the students of tenth and eleventh grades of the Diversified Education, both public and private, in Costa Rica. This proposal addresses the possibility of making a modification in the Civic Education Studies Program-Ethics, Aesthetics and Citizenship Project to include a module for training students as Electoral Aides in a context of challenges for the institutional strengthening of the democracy and suffrage.

Key Words: Electoral agents / Electoral Aides / Electoral training / Civic education / Study program / Diversified education / Ministry of Public Education.

* Costarricense, educadora y abogada, correo nancy.quesada.vargas@mep.go.cr Licenciada en Educación Preescolar y licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica, especialista en Derecho Notarial de la Universidad Libre de Derecho. Actualmente alumna de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. En el 2010 ingresó al Ministerio de Educación Pública como abogada, primero en el Despacho del Ministro como asesora legal de 2010 a 2014, y a partir de 2014 ha laborado como asesora en la Dirección de Asuntos Jurídicos, Área de Consulta y Asesoría Jurídica, del Ministerio de Educación Pública. Actualmente ocupa el cargo de coordinadora del Área de Instrumentos Jurídicos.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos procesos electorales costarricenses cuatrienales, especialmente después del 2006, se ha observado una creciente actitud de alejamiento de la ciudadanía. Las personas acuden a los centros de votación, emiten su voto y regresan a sus hogares, a sus pasatiempos o a sus ocupaciones rápidamente, ya no permanecen en la “fiesta electoral” de otros tiempos. El recinto electoral que en otro momento “hervía” de fervor democrático y contaba con la asistencia masiva de colaboradores formales e informales de todas las edades y partidos, ahora simplemente espera resignado por votantes que llegan y se van, quizás seguros de la rapidez y certeza del proceso, y un reducido número de colaboradores que fácilmente se pueden contar con los dedos de una mano. Atrás quedaron los años en que “sobraban” los guías que escoltaban al votante hasta las mesas de votación y en el camino “le convencían” de votar por su candidato. Muy atrás quedaron también los partidarios “apuntados” para trabajar desde la madrugada hasta el anochecer en las mesas electorales, sin más retribución que la alegría y el orgullo de servir de guardianes del derecho al voto.

Diversos factores han provocado el alejamiento del ciudadano de estas actividades electorales. Uno de ellos, pero no el determinante, es el uso de variados medios electrónicos que facilitan a la ciudadanía el acceso a la información relacionada con el proceso electoral. Por ejemplo, conocer el lugar de votación, el número de mesa donde emitir el voto y hasta el número de elector asignado a cada persona.

Se ha venido desvirtuando la necesidad de mantener en los alrededores de los centros electorales representantes y partidarios de cada grupo político, que en otros tiempos permanecían en los centros de votación brindando información a los votantes.

Este proceso de cambio, aunado a la “desilusión” y pérdida de la credibilidad en los gobernantes¹, ha provocado que el ciudadano asuma un papel pasivo ante quizás la única oportunidad de participación política reconocida que tiene cada cuatro años. En el mejor de los casos, el ciudadano emite su voto sin mucho entusiasmo o total convicción y espera los resultados en casa. En el otro extremo del espectro de posibilidades, el ciudadano simplemente no vota, quizás pensando que su no participación no cuenta o que es una manera de expresión de su oposición al sistema o, simplemente, se coloca en el umbral de la censura, la indiferencia y la potencial exclusión de los otros, incluidos los partidos y las instituciones del Estado de derecho. Todo esto trae como consecuencia que los partidos políticos no alcancen la participación de todos sus partidarios o colaboradores para el día de las elecciones.

Estos vacíos plantean un desafío no sólo para los partidos y la institucionalidad del sufragio, sino también para el modo como se piensa y se vive concretamente la democracia. Parte de la solución es encontrar mejores alternativas a los problemas de gestión y participación de la sociedad civil dentro del cumplimiento de las normas del Código Electoral (en adelante CE) y la normativa específica correspondiente.

Entre otras figuras, las personas que se desempeñan como guías o como miembros de mesa ya no son en su mayoría voluntarios ofrecidos por los partidos políticos, sino el resultado de las gestiones directas del

¹ Autores como Pierre Rosanvallón (La contrademocracia—La política en la era de la desconfianza) y Daniel Innerarity (La política en tiempos de indignación) mencionan esta pérdida de credibilidad y desilusión de los ciudadanos.

Tribunal Supremo de Elecciones² (en adelante TSE), que inclusive ha impulsado la aparición de nuevas figuras en el proceso electoral, como es el caso de los auxiliares electorales.

El TSE, en una búsqueda de soluciones a la situación, ha creado la figura del auxiliar electoral. Es una especie de “troubleshooter”³ electoral con funciones que están de acuerdo con la ley y la normativa vigente. Pero estas funciones son relevantes desde dos perspectivas: el proceso de preparación para la labor y la participación en el proceso electoral.

A la luz de esta necesidad que tiene el TSE de contar con personas que ayuden y gestionen el proceso electoral, se plantea en esta investigación la posibilidad de que los estudiantes de la Educación Diversificada sean preparados como auxiliares electorales (en adelante AE) dentro del programa de la materia de Educación Cívica-Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía del Ministerio de Educación Pública (en adelante MEP) y que sean acreditados como AE.

Esta propuesta plantea la necesidad de realizar varios cambios en las instituciones del MEP y del TSE. El cambio más relevante es modificar el programa de estudios de Educación Cívica-Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía, aprobado por el Consejo Superior de Educación, que haga posible la formación de los estudiantes de la Educación Diversificada como auxiliares electorales. Para que este proyecto se lleve a cabo se requiere la firma de un convenio de cooperación MEP/TSE o el desarrollo de una alianza público privada de desarrollo MEP/TSE.

Por este motivo, el tema central de esta investigación es la formación de los estudiantes de la Educación Diversificada como auxiliares electorales. La hipótesis o pregunta-problema que se plantea es la siguiente: ¿Pueden los estudiantes de la Educación Diversificada de instituciones educativas públicas y privadas prepararse como auxiliares electorales? El objetivo general de esta propuesta es el siguiente: Promover la capacitación de los estudiantes de Educación Diversificada de instituciones educativas públicas y privadas como auxiliares electorales por medio del estudio y aprobación de un módulo de formación de auxiliares electorales.

2. AUXILIARES ELECTORALES

Los auxiliares electorales son agentes electorales⁴ que se encargan de velar por que la junta receptora de votos realice de manera correcta las funciones que le han sido conferidas. El Código Electoral (SINALEVI, 2018, artículo 44) indica que “el Tribunal Supremo de Elecciones podrá designar auxiliares electorales para que asesoren a las juntas receptoras de votos e informen al Tribunal de cualquier incidencia que se produzca. Las funciones de estos auxiliares electorales serán reglamentadas por el Tribunal”⁵. A efectos de

² El TSE cubre los gastos de transporte y viáticos a las personas que se desempeñan como agentes electorales.

³ Se entiende por *troubleshooter* la persona cuyo trabajo es resolver problemas para una empresa u organización.

⁴ Los agentes electorales son: a) asesores electorales; b) integrantes de las juntas receptoras de votos (JRV); c) fiscales; d) auxiliares electorales; e) integrantes de las juntas cantonales; f) observadores nacionales; g) observadores internacionales; h) guías electorales; i) cuerpo nacional de delegados; j) personas encargadas del centro de votación; y k) personas electoras. Esto ha sido definido acorde con lo indicado en el Cuaderno de Trabajo Electoral del TSE 2018.

⁵ PGR-SCIJ-SINALEVI. (2018). Código Electoral. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66148&nValor3=111739&strTipM=TC

realizar esto se promulgó el Decreto n.º 18-2012-TSE denominado Reglamento de Auxiliares Electorales y Encargados de Centro de Votación. Este instrumento en su artículo 1.º indica que:

...las y los auxiliares electorales son las personas encargadas de asesorar y asistir a las y los miembros de las juntas receptoras de votos, así como supervisar y facilitar el desempeño de las funciones encomendadas a estas. No forman parte, en principio, de esas juntas y el criterio que emitan no es vinculante, por lo que no podrán imponer u obligar a sus miembros a tomar una determinada decisión. (SINALEVI, 2018, artículo 1).

Los auxiliares electorales son ciudadanos en pleno ejercicio, que se encargan de velar porque en las JRV se realice el proceso electoral de forma correcta. Sus funciones están definidas en el Reglamento de Auxiliares Electorales, Decreto n.º 18-2012-TSE, artículos 1 y 4. Entre ellas destaca el deber de asistir y participar activamente en la capacitación a la que sean convocados y el deber de juramentarse; presenciar y participar en la revisión del material electoral por parte de las y de los miembros de las juntas receptoras de votos e incluso ser responsable de este en caso de que no se presente ningún miembro de la JRV; deben orientar y asistir a los miembros de las JRV en la apertura y cierre de las votaciones; así como, entre otras funciones, contribuir a que el proceso de votación se desarrolle de forma ordenada.

Entre los aspectos más importantes de las funciones del auxiliar electoral está, en caso de que no se presente algún miembro de la JRV, el deber de asumir funciones como integrante de esa JRV y poder, incluso, juramentar a cualquier ciudadano como miembro de la JRV en caso de que no se cuente con ningún miembro de esta.

Para fungir como un auxiliar electoral se requiere ser costarricense, estar en ejercicio de la ciudadanía, contar con inscripción electoral en el mismo distrito donde se va a prestar el servicio, ser imparcial políticamente y tener aptitudes idóneas para el desempeño del cargo. A los auxiliares electorales se les aplica la prohibición del artículo 146 del Código Electoral, que implica que no pueden, durante sus horas laborales o de trabajo, participar en discusiones de tipo político-electoral ni usar su cargo para beneficiar a un partido político.

Los auxiliares electorales reciben una suma de dinero fijada por el TSE para el pago de viáticos (transporte y alimentación), que en ningún caso podrá interpretarse como pago de salario ni significa ninguna carga como funcionario público u otros derechos derivados de ese pago.

3. EL PROGRAMA DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN CÍVICA-PROYECTO DE ÉTICA, ESTÉTICA Y CIUDADANÍA

En febrero de 2009 el MEP publica el nuevo Programa de Estudios de Educación Cívica–Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía, fundamentado en la Ley Fundamental de Educación y en los fines que esta contiene. Entre sus fines se destacan la formación de ciudadanos amantes de su patria y conscientes de sus derechos y de sus libertades fundamentales, con profundo sentido de responsabilidad y de respeto a la dignidad humana; contribuir al desenvolvimiento de la personalidad humana; formación de ciudadanos para una democracia en que se concilien intereses del individuo con los de la comunidad; estimular el desarrollo de la solidaridad y de la comprensión humana; y conservar y ampliar la herencia cultural, impartiendo conocimientos sobre

la historia del hombre, las grandes obras de literatura y los conceptos filosóficos fundamentales⁶. Estos principios fundamentan que la educación debe formar para la vida, una formación y vida en sentido integral, desarrollando destrezas y capacidades requeridas para saber vivir y convivir.

Indica el Programa de Estudios de Educación Cívica–Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía que:

...en el campo de la ciudadanía adquieren especial relevancia las competencias, destrezas, habilidades que puedan desarrollar las y los jóvenes para convivir en sociedad dentro de un marco democrático de Estado de Derecho y de respeto a los derechos en su sentido más pleno. Hay prácticas que deben aprenderse y, valga la redundancia, practicarse, hasta que se vuelvan no solo entendidas y practicadas... sino casi intuitivas: el sentir democrático. (MEP, 2014, p. 9).

Por esto, parte importante del programa consiste en preparar a los estudiantes para la participación en las actividades democráticas del país y formarlos como ciudadanos para el ejercicio participativo de la democracia, con identidad nacional, con capacidad de discernimiento, autorrealizados, integrados al mundo en el que viven y con capacidad de buscar su felicidad.

Se utiliza el concepto de una ciudadanía que reconoce la igualdad de derechos y deberes de todos y, como consecuencia, el respeto mutuo, el respeto de las reglas que han sido establecidas de forma completamente legítima. Concibe al estudiante como una persona comprometida con la democracia como mejor forma de gobierno.

De acuerdo con el programa de estudios cuando se habla de ejercer la ciudadanía debe entenderse:

(i) reconocer y valorar la política como una actividad necesaria para la vida colectiva; (ii) integrarse al sistema político, es decir, participar cuando lo considera importante y no disociarse ante la insatisfacción o pérdida de apoyo en algún nivel del sistema; (iii) buscar la propia libertad sin interferir con la de las otras personas; (iv) identificarse con su Estado-nación o comunidad política, reconociendo un sentido de pertenencia, una tradición histórica y de espacio compartidos; (v) conocer y comprender los mecanismos institucionales para expresar apoyo o rechazo a las medidas que tome el gobierno o para pedir su intervención ante conflictos entre grupos o personas; y (vi) escoger entre mecanismos representativos o participativos según la ocasión; (vii) observar el cumplimiento de los deberes ciudadanos. (MEP, 2014, p. 17).

Cuando se educa para la ciudadanía se busca la formación de una persona crítica ante el sistema político, en el sentido de que utilice las herramientas para la formación de un criterio o juicio político; de que se informe; de que exprese sus opiniones, de que sepa ponderarlas; de que sepa deliberar y en el sentido de que demande cada vez más una democracia más profunda, sostenible y, de que busque ampliar sus derechos y los de sus conciudadanos. Con su actividad y sus prácticas debe demostrar su aprecio por los valores de igualdad, solidaridad, tolerancia, el respeto y compromiso con los derechos humanos, equidad de género, entre otros. Además, participará activa y constructivamente en la solución de problemas de la colectividad. Es una persona responsable de sus decisiones, actos y deberes.

⁶ Tomados de la introducción del Programa de Estudios de Educación Cívica- Ética, Estética y Ciudadanía.

4. LA PROPUESTA

Siguiendo criterios de oportunidad, la propuesta que se plantea en este trabajo es la formación de los estudiantes de la Educación Diversificada como auxiliares electorales; que cursen un módulo de preparación que les acredite como tales; y que al cumplir los 18 años, momento en que de acuerdo con los requisitos establecidos en la Constitución Política y en el Reglamento n.º 18-2012-TSE, gozarán de los beneficios de la ciudadanía y podrán presentarse para servir como auxiliares electorales.

El desarrollo del módulo de preparación como auxiliares electorales debe ser cursado como parte de la materia de Educación Cívica-Ética, Estética y Ciudadanía, de forma tal que se convierta en un contenido por desarrollar en la malla curricular e impartido por los docentes de esta materia. La oportunidad de ofrecerlo sería dentro de la Tercera Unidad de Educación Cívica de 10.º año titulada “Mi participación fortalece el sistema electoral” y se reforzaría en la Segunda Unidad de Educación Cívica de 11.º año que se llama “Las personas jóvenes como ciudadanos y ciudadanas fortalecemos actitudes y prácticas democráticas”. Pero, la parte del módulo que forma a los estudiantes como AE es la que se imparte en 10.º año, ya que no resulta conveniente acreditar más contenidos a los estudiantes de 11.º porque se encuentran en el proceso de aplicación de las pruebas nacionales de bachillerato. Por esta razón, se estima conveniente que el desarrollo y capacitación se realicen en 10.º con un refuerzo en 11.º.

Para lograr la inclusión del módulo de preparación de los estudiantes de Educación Diversificada como AE, es necesario una reforma al Programa de Estudios de Educación Cívica-Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía para los niveles de 10º y 11º. Esta modificación debe ser aprobada por el Consejo Superior de Educación (CSE) que, por mandato constitucional (artículo 81), es el órgano que tiene a su cargo la dirección general de la enseñanza oficial. Además, antes de la aprobación del CSE es de beneficio que el proyecto cuente con el aval y la aprobación del ministro o ministra de Educación a cargo, ya que esta es la persona que funge como presidente del CSE y cabeza del Ministerio.

Una vez aprobada la modificación del Programa de Estudios de Educación Cívica-Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía para los niveles de 10º y 11º, esta entraría en vigencia para el curso lectivo siguiente, ya que no se estima conveniente el cambio de un programa de estudios ya iniciado.

Así mismo, para la preparación de los docentes que imparten la materia de Cívica, los cuales deberán recibir el módulo antes, se requiere contar con la firma de un convenio de cooperación por medio del cual el TSE capacite a los docentes en el tema de los AE con el mismo módulo que utilizarán para los estudiantes.

Al salir de 11º a los estudiantes se les entregará un título certificante por haber cursado y aprobado el “Módulo de Formación como Asesores Electorales”, avalado tanto por el TSE como por el MEP. Dado que en el nivel de 11º, al finalizar la Educación Diversificada, se realizan los actos de graduación, se estima que este es un buen momento para entregar el certificado. La no finalización de la Educación Diversificada y la no aprobación del bachillerato por parte del estudiante no serán impedimentos para que al estudiante se le entregue el título certificante de haber cursado y aprobado el “Módulo de Formación como Asesores Electorales”. Incluso si el estudiante interrumpe sus estudios en el nivel de 10.º año y ya ha cursado y aprobado el módulo, está en todo el derecho de solicitar la entrega del certificado correspondiente.

5. RETOS DE LA APROBACIÓN Y APLICACIÓN DE LA PROPUESTA

La necesidad de modificar el Programa de Estudios de Educación Cívica–Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía por parte del CSE supone el logro de lo siguiente:

- La formulación de una nueva malla curricular para Educación Cívica con la inclusión del módulo de formación de AE.
- El compromiso, la participación y el trabajo de los funcionarios del Departamento de Educación Curricular y del Viceministerio académico.
- El apoyo del ministro de Educación Pública para el proyecto.

Estos procesos van asegurando que el planteamiento del proyecto avance de una forma más segura hacia su aprobación, por ir contando con el conocimiento de las autoridades que deben asimilar dicho planteamiento y aprobarlo.

De igual manera, no debe descuidarse la parte de la formación de formadores, es decir, la capacitación que se imparta a los docentes de la materia de Educación Cívica. Este es un proceso previo a la puesta en marcha del nuevo programa, por lo que el tiempo de aplicación de los módulos de formación deberá ser tomado en cuenta a la hora de fijar el inicio de la aplicación de la modificación del Programa de Estudios de Educación Cívica–Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía.

En relación con los estudiantes, queda por resolver un par de cuestiones que a continuación se plantean:

- **Participación voluntaria o no en el módulo.** La figura del AE está contemplada dentro de los agentes electorales y todos los AE ejercen de forma voluntaria estos cargos, por lo que los procesos de formación también son recibidos de forma voluntaria. Al oficializar la formación de los estudiantes de Educación Diversificada y modificar el Programa de de Educación Cívica–Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía, se hace obligatorio cursar el Módulo de Formación, tanto en la educación pública como en la privada reconocida por el MEP. Es necesario, entonces, revisar exhaustivamente la normativa vigente tanto del MEP como del TSE para verificar que no se está violentando ninguna norma que indique expresamente el carácter voluntario de esa formación, lo que podría impedir la aplicación de esta reforma.
- **Ciudadanía.** Uno de los requisitos expresos de la normativa sobre los AE indica el requerimiento insoslayable de estar en pleno ejercicio de la ciudadanía para ejercer como tales. Dado que, por lo general, los estudiantes de 10.º y 11.º años de la Educación Diversificada menores de edad tienen pendiente el cumplimiento de este requisito para ejercer como AE; esto debe quedar claro cuando se esté impartiendo el Módulo de Capacitación como auxiliares electorales, toda vez que no siempre su finalización y la entrega del certificado van a ocurrir al mismo tiempo que un proceso nacional de elecciones. Probablemente los estudiantes acreditados deban esperar dos o tres años para poder ejercer como AE, pero algunos podrán hacerlo casi inmediatamente después de haberse certificado, por lo que es conveniente que este detalle quede bien definido e informado a los estudiantes.

6. COMO CONCLUSIÓN

Los cambios observados en el sentir y la percepción de la política y el proceso electoral no se pueden disociar y han marcado una diferencia importante en la participación de los ciudadanos a la hora de ejercer el voto para elegir a las figuras de representación popular más relevantes del país. Las elecciones han dejado de ser ese espacio y tiempo de fiesta democrática de concurrencia masiva del elector y de la ciudadanía en general. El ciudadano ha optado por una participación rápida, discreta y con relativo convencimiento, o ha optado por diversas expresiones de manifestación, exclusión e incluso abstencionismo. En estas circunstancias el TSE ha tenido que buscar medios, que si bien no inciden directamente en la causa raíz, al menos pueden influir en la convocatoria de personas formadas e interesadas en apoyar la correcta realización de los procesos electorales. Sin embargo, esta propuesta no es fácil de realizar si no se contemplan y materializan varias condiciones básicas examinadas.

La formación de ciudadanos para que se desempeñen en cargos como agentes electorales, y en este caso como auxiliares electorales, tiene como límites o retos la superación de la desilusión e indignación de los ciudadanos y la poca atención que se ha prestado a los alcances de una institucionalidad del sufragio que sólo convoca al ciudadano cada dos o cuatro años, sin ofrecer oportunidades claras de influencia y sanción a los políticos elegidos.

Este proyecto de formación de estudiantes de Educación Diversificada de décimo y undécimo año de instituciones públicas y privadas del país como auxiliares electorales puede ser parte de la solución buscada para insuflar (más allá de todo “tokenismo”⁷ y manipulación simbólica), aliento, pensamiento crítico y sentido de logro y concreción de aspectos constructivos en las generaciones actuales y futuras de adolescentes y jóvenes electores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Costa Rica. Asamblea Legislativa. (2009). Ley 8765 Código Electoral. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=66148&nValor3=111739&strTipM=FN
- Costa Rica. Ministerio de Educación Pública. (2014). *Programa de Estudios de Educación Cívica–Proyecto de Ética, Estética y Ciudadanía*. San José, C.R.: MEP.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). *Cuaderno de trabajo electoral: elecciones nacionales 2018*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). *Instructivo para Auxiliares Electorales*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdfnacional2018/instructivo_auxiliares_electorales.pdf

⁷ Práctica de hacer públicamente pequeñas concesiones a un grupo minoritario para desviar acusaciones de prejuicio y discriminación.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Decreto n.º 18 Reglamento de auxiliares electorales encargados de centro de votación. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=73611&nValor3=90423&strTipM=FN

Innerarity, D. (s.f.). *La política en tiempos de indignación*. (País no indica): Galaxia Gutenberg.

Rosanvallon, P. (s.f.). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.

EL BIEN JURÍDICO DE LA INTEGRIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL¹

Sergio Trejos Robert*
Ricky González Farguharson**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de agosto de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 19 de octubre de 2018.

Resumen: El opúsculo que presentamos busca, desde una perspectiva crítica, explorar si en la definición del bien jurídico que contiene la legislación atinente, se dispuso por parte del constituyente derivado proteger diversos valores legales e institucionales o si, por el contrario, se está en la capacidad de hacer referencia sobre bienes de carácter individual. En un segundo tiempo nos cuestionaremos acerca de si el derecho penal es la vía idónea para garantizar la integridad del sistema electoral. Con lo anterior se invita al lector para que, reposado en la intimidad de sus juicios intelectuales, someta la temática al rigor del análisis de contexto y la formulación de sus propias preguntas.

Palabras clave: Delitos electorales / Infracciones electorales / Derecho penal electoral / Conservación del acto electoral / Principios del derecho electoral / Derecho electoral / Teoría del bien jurídico.

Abstract: The opuscle that we present seeks to explore, from a critical perspective, if the definition of the legal right that is in the corresponding legislation, establishes the protection of diverse legal and institutional values or if, on the contrary, it allows to make reference regarding rights of an individual nature. Secondly, we question whether penal law is the ideal way to guarantee the integrity of the electoral system. With this, the reader is invited to, within the intimacy of his/her intellectual judgment, submit the topic to a rigorous analysis of the context and formulation of his/her own questions.

Key Words: Electoral crimes / Electoral violations / Penal electoral law / Preservation of the electoral act / Principles of electoral law / Electoral law / Theory of electoral right.

¹ Ambos autores agradecemos a Dios por cada nuevo día. También a quienes, con el respeto de la técnica, promueven la criticidad y el estudio del Derecho. Un especial agradecimiento al Dr. Alfredo Chirino Sánchez por su orientación en de dirección de la tesis de licenciatura. Dedicamos el artículo a todos los funcionarios judiciales que ejercen valientemente, pero sin mancillar las garantías fundamentales, la acción penal en delitos electorales.

* Costarricense, abogado, correo sergiobertrejos@hotmail.com. Técnico jurídico en la Fiscalía Adjunta de Impugnaciones. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

** Costarricense, abogado, correo rickygof@hotmail.com. Especialista en Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca, se desempeñó como fiscal coordinador del área de delitos electorales de la Fiscalía General de la República, actualmente destacado en la Fiscalía Adjunta de Impugnaciones.

1. INTRODUCCIÓN

Se ha dicho que se pueden hallar diferentes bienes jurídicos debajo de cada piedra (Cancio Meliá, 2000). Hemos levantado el Código Electoral (en adelante CE) y encontramos un “nuevo” bien jurídico: la integridad del sistema electoral².

Efectivamente, entre los artículos 271 a 281 CE existe una serie de tipos penales mediante los cuales se castigan conductas que, de alguna forma, pueden lesionar o poner en peligro este bien jurídico.

El fraude electoral tiene su lugar en la historia costarricense (Molina y Lehoucq, 1999). Su castigo es tan viejo como el propio fraude. El Código de Carrillo contiene algunas disposiciones orientadas a reprimirlo³. También podemos recordar que los tribunales de sanciones inmediatas instaurados después de la guerra civil juzgaron a varias personas en nombre de la integridad del sistema electoral (Díaz, 2015, pp. 305-306).

El objetivo de este ensayo no consiste en analizar cada uno de los tipos penales que nuestra legislación electoral contempla, sino que nos limitaremos a realizar ciertas reflexiones sobre el bien jurídico tutelado penalmente que se ha identificado en los párrafos anteriores.

Empezaremos con algunos apuntes sobre la teoría personal del bien jurídico. Después, intentaremos responder a la siguiente interrogante acerca de la transparencia del sistema electoral: ¿Un bien jurídico individual o colectivo? Una vez que tengamos alguna respuesta, veremos el fenómeno que denominamos “La invasión del derecho penal y el abandono de la última ratio”. Finalizaremos el ensayo con una pequeña conclusión.

2. APUNTES SOBRE LA TEORÍA PERSONAL DEL BIEN JURÍDICO

En este apartado resumiremos cuestiones puntuales acerca de la teoría personal del bien jurídico que permitan cuestionarnos si la integridad del sistema electoral es un bien jurídico individual o colectivo.

² Tampoco es que seamos los primeros en estudiar este bien jurídico. Citaremos un párrafo de la doctrina española: “Los delitos tipificados en los arts. 149 y 150 de la LOREG, o al menos así se extrae de los debates parlamentarios, tendrían como objeto la protección nada menos que el libre concurso de los ciudadanos a determinar la política nacional” (Maroto, 2015, p. 227). Esther Hava García aporta la siguiente conceptualización: “[...] el correcto funcionamiento del sistema democrático de partidos, la transparencia en la financiación y la igualdad de oportunidades para todas las formaciones políticas” (2017, p. 15). Según Rubén Hernández Valle “Con la tipificación de una serie de conductas se trata de garantizar el pacífico y libre ejercicio del derecho al voto, el secreto del mismo, la autenticidad y legalidad de los procedimientos y, en definitiva, la pureza de todo el proceso electoral” (Hernández 2004, p. 394). Para Dora Laplacette (2001) y Juan Marcos Rivero Sánchez (2001, pp. 44-46) se trata del “orden constitucional”. Algunos autores han considerado que se trata de la soberanía (Fernández Doblado, 1991, p.29). En sentido similar podemos ubicar a Elías Huertas Psihas: “[...] la legislación electoral tutela un bien jurídico supremo: la posibilidad de que la sociedad designe y elija a sus representantes, instaure la soberanía y por este camino pueda construir su futuro y diseñar su propio destino” (1994, p. 105). Otro sector estima que en cada delito electoral se ofende un bien jurídico diferente: “[...] en algunos casos ese bien jurídico lo es la libertad del sufragio [...]; en otros el adecuado desarrollo del proceso electoral, que se expresa también en la transparencia, limpieza y objetividad electoral (en la mayoría de los casos); en otros la neutralidad en el uso de los bienes, fondos y servicios públicos ante el proceso electoral; etcétera” (Moreno, 1994, p. 13).

³ El numeral 124 de la Parte Segunda del Código General de 1841 disponía: “El que sin estar en el ejercicio de los derechos de ciudadanía, intentare votar ó votare en alguna de las elecciones será expelido inmediatamente de la Junta, y sufrirá el arresto de uno á seis meses, anulándose su sufragio”.

La doctrina -casi de manera unánime⁴- considera que, para poder castigar a una persona por medio del derecho penal su conducta debe haber lesionado o puesto en peligro un bien jurídico. Las divisiones empiezan cuando nos preguntamos la relación que debe tener este bien jurídico con un individuo de carne y hueso.

Zaffaroni advierte que por medio de los bienes jurídicos colectivos se puede penar prácticamente cualquier conducta humana (Alagia y Zaffaroni, 2000, pp. 119-123; Alagia y Zaffaroni, 2005, pp. 109-112; y Zaffaroni, 2015, p. 245). De alguna forma, esta línea de pensamiento es el eco en Latinoamérica del debate de la “Escuela de Frankfurt” dentro de la que podemos citar a Winfried Hassemer como uno de sus expositores más influyentes (Hassemer, 1995; Hassemer, 1999).

El desarrollo tecnológico de las sociedades “modernas” lleva implícita la creación de una multitud de nuevos riesgos de todo tipo (Beck, 1998; Beck, 2002; y Bauman, 2013). Frente a este fenómeno, se ha recurrido al derecho penal -más que todo de forma simbólica- para criminalizar la creación o incremento de estos riesgos principalmente por medio de figuras de delitos de peligro abstracto (Leandro, 2011, pp. 23-53; Sanz y García, 2017, pp. 121-131; Borja, 2011, pp. 247-271; y Sánchez, 2001, pp. 25-52).

A través de los bienes jurídicos colectivos se ha desmaterializado la teoría del bien jurídico, ya que, en nombre de la colectividad -representada por el Estado-, se los abstrae de sus verdaderos titulares que son los individuos (Leandro, 2011). Sobre esta temática consignaremos una frase de Francisco Castillo González: “[...] el bien jurídico no puede transformarse en una abstracción. No puede concebirse con independencia de su titular, pues si esto ocurre ello equivaldría a un completo vaciamiento del bien jurídico” (2015, pp. 41-42).

En sentido similar, podemos ubicar al profesor Alfredo Chirino Sánchez, que señala:

Estas características del derecho moderno pueden ser aplicadas a los últimos desarrollos del derecho penal, el cual, de la mano de “inusitadas” formulaciones legislativas, como los denominados delitos de peligro de “nuevo cuño”, ha pretendido ponerse al día de nuevos fenómenos de criminalidad, y hasta ha pretendido reivindicar una “eficacia” normativa que la realidad desafía a cada momento. (Chirino, 2004, p. 104).

Reconocemos la validez de estos cuestionamientos. Los bienes jurídicos colectivos son al final de cuentas abstracciones jurídicas: la salud pública no puede enfermarse ni tampoco la seguridad común puede lesionarse en un accidente de tránsito. En cambio, todos los días un ser humano muere en la cama de un hospital producto de una sobredosis o de una conducción temeraria.

Por otro lado, millones de personas tuvieron que entrar en una cámara de gas en nombre del “sano sentimiento del pueblo alemán” (Llobet, 2015 y Bourke, 2002) sin que realmente el judaísmo o la homosexualidad

⁴ A manera de referencia, y sin aspirar a una lista taxativa; podemos consignar los siguientes autores: (Ferrajoli, 2000, pp. 464-467); (Alagia y Zaffaroni, 2000, pp. 78-83); (Alagia y Zaffaroni, 2005, pp. 463-470); (Roxin, 1997, p. 97); (Quintero Olivares, 2000, pp. 468-471); (Muñoz Conde y García Arán, 2010, p. 63); (Pérez y Zúñiga, 2016, pp. 367-370); (Castillo 2008, p. 21); (Castillo, 2015, p. 49); (Chinchilla y García, 2005, pp. 12-15); y (Chirino 2004, p. 57).

ofendieran (ya sea por lesión o puesta en peligro) directamente los bienes jurídicos de alguna persona con nombres y apellidos.

Para tratar de mantener a flote la teoría del bien jurídico como fundamento del derecho penal y en la búsqueda de límites al poder punitivo, se ha desarrollado la teoría personal del bien jurídico. Formularemos esta idea con las palabras de Castillo González: “Para limitar el alcance de los delitos que protegen bienes colectivos o supraindividuales o los delitos de peligro abstracto, es necesario asumir la teoría personal del bien jurídico” (2015, p. 41).

Esta teoría, a su vez, se divide en dos vertientes doctrinales: la que rechaza los bienes jurídicos colectivos y aquella que los acepta (Castillo 2008, pp. 56-65 y Castillo, 2015, pp. 53-62).

Frente a la primera vertiente surge una serie de cuestionamientos que nos llevan a descartarla: 1) Se propone enfrentar, por medio de una especie de derecho administrativo sancionador, conductas como la criminalidad organizada lo que a nuestro parecer es bastante ingenuo; 2) la sanción que se imponga dentro de este procedimiento administrativo constituye una pena latente que debería ser abarcada por el derecho penal; y 3) quien hurta un teléfono celular sería castigado por el derecho penal mientras que la persona que desvía millones de dólares del erario público sería sancionada por el derecho administrativo sancionador (Trejos y Fallas, 2018, pp. 221-224).

Por las razones que hemos sintetizado en el párrafo anterior -al igual que Chirino Sánchez (2004), Castillo (2015 y 2008,) y la Sala Constitucional⁵- nos inclinamos por la vertiente que reconoce al ser humano como titular de los bienes jurídicos, pero que también admite la existencia y constitucionalidad de los bienes jurídicos colectivos.

Ahora tenemos que preguntarnos sobre la relación existente entre los individuos y los bienes jurídicos colectivos. Castillo González considera que cualquier relación con un bien jurídico individual (ya sea directa o indirecta) es suficiente para admitir los bienes jurídicos colectivos:

Creemos entonces que la teoría personal del bien jurídico, entendida en el sentido en que lo hace esta corriente, tiene un importante efecto limitador de la punición de hechos que lesionen bienes jurídicos universales o supraindividuales, sin excluir como inconstitucionales los tipos penales que protegen estos bienes jurídicos, siempre y cuando tenga relación, directa o indirecta, con un bien jurídico individual. (2015, p. 47)⁶.

Por nuestro lado, preferimos excluir las relaciones indirectas, ya que por esta vía prácticamente cualquier conducta puede relacionarse de forma indirecta con algún bien jurídico individual, por lo que el efecto limitador de la teoría del bien jurídico se desvanece por completo.

⁵ Votos n.º 525-1993; n.º 5798-1994; n.º 6410-1996; n.º 1588-1998; n.º 9748-2001; n.º 10415-2003; n.º 218-2006; y n.º 2872-2006, todos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

⁶ Encontramos este mismo razonamiento en su tratado: “De acuerdo con la teoría personal del bien jurídico, un delito abstracto solamente es constitucional si hace referencia, directa o indirecta, a un bien jurídico individual” (Castillo, 2008, p. 62).

Hemos encontrado una enorme similitud en este punto con el régimen de la responsabilidad civil, donde únicamente se indemnizan los daños directos e inmediatos⁷ en lo que la doctrina ha llamado “la vaca de Pothier”:

Un mercader vende dolosamente una vaca enferma a un agricultor. La vaca contagia el resto del ganado y por esa razón se tiene que sacrificar las otras tres vacas y el caballo. Como su caballo se murió el agricultor no puede labrar el campo. Como el agricultor no puede labrar el campo no puede cosechar trigo ese año. Como no puede cosechar nada ese año no puede pagar la hipoteca de su campo. El banco remata el campo y al agricultor solamente le queda trabajar como jornalero para llevar leche y pan a su familia. El mercader solamente debe indemnizar los daños directos e inmediatos que su incumplimiento produjo. (Trejos y Fallas, 2018, p. 229).

Al respecto no parece haber cuestionamiento alguno en la doctrina (Montero, 1996, pp. 276-277 y Brenes, 2017, p. 105).

Estas cadenas perfectamente se pueden presentar en el derecho penal para conectar un bien jurídico colectivo con uno individual. Por ejemplo:

Juan retiene las cuotas obrero-patronales de Pedro, este último se enferma y termina muriéndose en una de las listas de espera de la CCSS porque, entre otras razones, nuestra seguridad social se encuentra en crisis por la evasión fiscal de los patronos. En este caso el derecho personal a la salud y la vida constituyen indirectamente el bien jurídico protegido por el delito de retención de cuotas obrero-patronales del artículo 35 de la Ley Constitutiva de la Caja del Seguro Social. (Trejos y Fallas, 2018, pp. 230-231).

Por esta vía podemos vincular de forma indirecta todos los delitos de peligro abstracto con algún bien jurídico individual lo que conllevaría vaciar de contenido la teoría del bien jurídico.

Nuestra propuesta radica entonces en exigir en los delitos, cuya punición descansa en un bien jurídico colectivo, una relación directa con un bien jurídico individual cuyo titular sea una persona con nombre, apellido y hasta número de cédula. Este es un examen que debe realizarse en cada caso en concreto al momento de determinar la antijuricidad material de la conducta.

Una vez introducida la teoría personal del bien jurídico entraremos en materia: ¿Qué entendemos por la integridad del sistema electoral?

⁷ El artículo 704 del Código Civil dispone lo siguiente: “En la indemnización de daños y perjuicios sólo se comprenderán los que, como consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, se hayan causado o deban necesariamente causarse”.

3. LA INTEGRIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL: ¿UN BIEN JURÍDICO INDIVIDUAL O COLECTIVO?

Consideramos que la principal amenaza a la integridad del sistema electoral lo constituye la práctica de efectuar *lobbies*. Dejaremos a Marie-Anne Cohendet realizar una definición:

Estos lobbies son muy diversos y podemos apreciarlos diferentemente en función de nuestras convicciones. Entre los más importantes figuran grandes grupos industriales y/o comerciales como los mercaderes de tabaco, armas o grupos petroleros que juegan, por ejemplo, un papel determinante cuando consiguen convencer a la mitad de la población que el calentamiento global es una teoría discutida y que por ello no es necesario implementar medidas enérgicas ni ratificar el tratado de Kioto. Entre ellos también están asociaciones de todo tipo, que defienden toda clase de ideas, como asociaciones ecologistas o religiosas. A veces, grandes grupos comerciales pueden servirse de la máscara de estas asociaciones. (2013, p.326)⁸.

Por medio de *lobbies* se pueden convenir ayudas financieras para las campañas electorales a cambio de promesas⁹ (Cohendet, 2013, p. 216). Esta práctica permite que algunas minorías cuenten con una capacidad persuasiva considerable entre los gobernantes, poniendo en peligro la integridad del régimen electoral y la legitimidad del Estado (Hines, 2016).

Además de los *lobbies*, existe una serie de prácticas fraudulentas más tradicionales como la manipulación del padrón electoral (art. 278 CE), los delitos contra las juntas electorales (arts. 271 y 272 CE), delitos contra la libre determinación del votante (art. 279 CE), la falsedad de la hoja de adhesión a un partido (art. 280 CE) que pueden atentar contra la voluntad popular. La “Ley de estupefacientes” (n.º 8204), en su numeral 68, también castiga a quien financie actividades “político-electorales” con recursos provenientes del narcotráfico o de la legitimación de capitales.

Consideramos que el sistema¹⁰ electoral es un concepto amplio “que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos” (Nohlen, 2017, p. 1037). Comprende los organismos electorales del artículo 4 del CE (TSE, Registro Electoral, Registro Civil y las juntas electorales), los partidos políticos, el proceso electoral, el modo de escrutinio¹¹, y la

⁸ Texto original: «Ces lobbies sont très divers et on peut les apprécier différemment en fonction de ses convictions. Parmi les plus importants figurent des grands groupes industriels et/ou commerciaux comme ceux des marchands de tabac, ou des marchands d'armes, ou des groupes pétroliers qui jouent par exemple un rôle très déterminant lorsqu'ils parviennent à convaincre la moitié de la population que le réchauffement climatique est une théorie discutée et donc qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures énergiques ni de ratifier le traité de Kyoto. Parmi eux il y a aussi des associations en tout genre, qui défendent toutes sortes d'idées, comme des associations écologistes ou des associations religieuses. Des grands groupes peuvent aussi se servir parfois du masque d'associations».

⁹ Ya sean exoneraciones fiscales, contrataciones administrativas, modificaciones en leyes y reglamentos, etc. En ese sentido, para la realidad costarricense, César Hines Céspedes aporta los siguientes ejemplos: Ley de incentivos para el sector turístico; Ley de certificados de abono tributario; Ley de zonas francas de Costa Rica; Ley de creación del fondo de contingencias agrícolas; Ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes (Hines, 2016).

¹⁰ Al utilizar la palabra “sistema” nos inclinamos por una epistemología sistémico-constructivista desarrollada por Luhmann (1997).

¹¹ Nosotros distinguimos entonces el sistema electoral del modo de escrutinio, ya sea este mayoritario, proporcional o mixto. Por un lado Cohendet, Lauvaux y Ardant realizan la misma distinción que nosotros, mientras Hernández Valle utiliza el concepto de “sistema electoral” para referirse al modo de escrutinio.

jurisdicción electoral. Estos conceptos han sido tratados anteriormente en otros artículos de esta revista¹² por lo que aquí no los definiremos.

Básicamente, se trata del sistema de frenos y contrapesos estructurales y funcionales que se ha desarrollado para garantizar la pureza del sufragio y el respeto a la decisión popular expresada en las urnas (Bou, 2010).

En palabras de Cohendet: “Entendemos por el sistema electoral el conjunto de los elementos relativos a la organización de las elecciones” (2013, p. 109)¹³. Philippe Ardant enfatiza en su componente político: “Un sistema electoral está constituido por el conjunto de modalidades técnicas por medio de las cuales se persiguen objetivos políticos” (2006, p. 201)¹⁴. Por su lado, Philippe Lauvaux recuerda que: “Los sistemas electorales son, en las democracias representativas modernas, con el sistema de partidos, la base de toda la organización política” (2004, p. 108)¹⁵.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶ y la doctrina han considerado que la equidad, o *par conditio*, es una condición indispensable de los sistemas electorales (Dalla, 2015; Valverde, 2016; Solís 2010; Hamon y Troper, 2017; y Cohendet, 2013). Lo formularemos por medio de una traducción de Favoreu: “El primer principio que aquí se aplica es el de igualdad entre los candidatos que se manifiesta por la igualdad de medios” (2014, p. 611)¹⁷. Consideramos que este es el principio general que se encuentra detrás del bien jurídico de la transparencia del sistema electoral.

A la luz del desarrollo conceptual que realizamos, se confirma que se trata de un bien jurídico colectivo. El desarrollo doctrinal que expusimos en el apartado anterior nos obliga a formularnos la siguiente pregunta: ¿La transparencia del sistema electoral puede tener una relación directa con un bien jurídico individual?

Los artículos 93 de la Constitución y 23.1C de la Convención Americana de Derechos Humanos reconocen a la ciudadanía el derecho al voto. Efectivamente, a partir del sufragio universal se trata de un derecho (o una función) que ejercen todas las personas costarricenses mayores de 18 años (art. 90 de la Constitución). La doctrina concuerda en su carácter personal (Hernández Valle, 2004; Hamon y Troper, 2017; Favoreu, 2014). Desde esta óptica, estos individuos tienen un interés directo en que se garanticen la equidad y la transparencia del sistema electoral. Aunque lo repetimos, es un análisis que se debe realizar para cada caso en concreto al momento de determinar la antijuricidad material de la conducta.

¹² Sufragio (Herrera y Villalobos, 2006); Campaña electoral (Rial, 2015); y (Palacios, 2018). Ver el artículo 149 del CE. Partidos políticos (Scherlis, 2016); y (Fischer-Bollin, 2013). Ver los artículos 48 a 85 del CE. Proceso electoral (Fernández, 2006) y (Sobrado, 2009). Ver los artículos 143 a 218 del CE. Jurisdicción electoral (Sobrado y Brenes, 2016). Ver los artículos 219 a 270 del Código Electoral. Acerca de todos estos temas también se puede consultar el manual “Derecho electoral costarricense” de Rubén Hernández Valle (2004) y el artículo “El derecho electoral costarricense” de Jorge Enrique Romero Pérez (2013).

¹³ Texto original: «Le système électoral est entendu ici comme étant l'ensemble des éléments relatifs à l'organisation des élections».

¹⁴ Texto original: «Un système électoral est donc constitué par un ensemble de modalités techniques à travers lesquelles sont poursuivis des objectifs politiques».

¹⁵ Texto original: «Les systèmes électoraux sont ainsi, dans les démocraties représentatives modernes, avec les systèmes de partis, à la base de toute l'organisation politique».

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio 2005; Caso Castañeda Gutman vs. México, sentencia del 28 de agosto 2013; y Caso López Mendoza vs. Venezuela, sentencia del 1 de setiembre 2011.

¹⁷ Texto original: «Le premier principe qui s'applique ici est celui de l'égalité entre les candidats qui se manifeste par l'égalité des moyens».

Aunque reconocemos que la integridad del sistema electoral es un bien jurídico que se puede vincular directamente con bienes jurídicos individuales, esto no quiere decir que consideremos que el derecho penal sea la mejor herramienta para asegurar este bien jurídico.

4. LA INVASIÓN DEL DERECHO PENAL Y EL ABANDONO DE LA ÚLTIMA RATIO

Aunque la doctrina -en apego a la dignidad humana- la rechaza vehementemente, existe una tendencia a instrumentalizar el cuerpo humano como un mensaje del poder del Estado (Alagia, Slokar y Zaffaroni, 2000; Alagia, Slokar y Zaffaroni, 2005; Zaffaroni, 2005; Llobet, 2008 y Balzacq, 2016).

Desde la ejecución del parricida que describe Foucault (1972), de Pablo Presbere a quien arcabucearon y descuartizaron en 1709 (Ibarra, 2003), de José Gabriel Túpac Amaru a quien también descuartizaron y cortaron la lengua en la plaza de armas de Cuzco el 18 de mayo de 1781 (Cahill, 2003) hasta el caso de Juana Josefa de Bonilla a quien en 1727 el gobernador de Costa Rica obligó a “pasear por las calles [...], descubierta de medio cuerpo para arriba y montada en una mula”(Abarca, 2001, p. 200); se castigó para transmitir el mensaje de que ningún individuo se puede sustraer al “todo poderoso Estado”¹⁸.

Básicamente, se trata de la prevención general según la cual “la pena se dirige a quienes no delinquieron para que en el futuro no lo hagan” (Alagia, Slokar y Zaffaroni, 2005, p. 39).

El derecho, todas sus ramas y no solamente la penal, reviste de un importante papel simbólico (Salas, 2006). Sin embargo, por regla general también persigue otros fines más allá del mensaje. Cuando estos fines son difícilmente alcanzables por medio de la sanción penal, podemos afirmar que nos encontramos frente al denominado “derecho penal simbólico” (Sanz y García, 2017 y Borja, 2011). Reformularemos la idea anterior mediante una referencia bibliográfica que indica: “El sistema penal es utilizado como un mero instrumento, coyuntural y político, destinado a tranquilizar inquietudes, inseguridades, e incluso a dirigir la conciencia de los ciudadanos” (Sanz y García, 2017, p. 127).

Desde la criminología se ha constatado que el derecho penal ha “invadido” muchos de los conflictos que antes eran abarcados por otras ramas del derecho (Simon, 2011).

Al legislar normas penales en materia de delitos electorales, se da la impresión de que se está afrontando el problema de una forma “rápida y eficaz” con la herramienta más poderosa del Estado, sin tener realmente que realizar los cambios estructurales que son necesarios para prevenir y mitigar los efectos de la corrupción en el sistema electoral.

De manera prácticamente unánime¹⁹, la doctrina ha considerado que el derecho penal debería ser *la última ratio*. No se trata solamente de privilegiar mecanismos menos violentos que puedan atenuar la corrupción y las irregularidades electorales, sino que también “[...] el instrumento penal no es en muchas ocasiones

¹⁸ Acerca de esta concepción maquiavélica del Estado se puede consultar a Echandi Guardián, 2009.

¹⁹ Otra vez daremos una lista de autores que se han inclinado por esta línea doctrinal: Ferrajoli, 2000; Alagia, Slokar y Zaffaroni, 2000; Alagia, Slokar y Zaffaroni, 2005; Roxin, 1997; Quintero, 2000; Muñoz y García, 2010; Berdugo, Pérez y Zúñiga, 2016; Chinchilla y García, 2005; Chirino, 2004; Ríos, 2013; Sanz y García, 2017 y Binder, 2014. Este último autor hace una interesante división de este postulado por medio de subprincipios: *última ratio* en sentido estricto; mínima intervención; no naturalización; economía de la violencia; utilidad; y respaldo.

y materias el mejor instrumento para solucionar el grave conflicto social que pueda estar detrás” (Sanz y García, 2017, p. 128).

Al ser la respuesta más violenta dentro del repertorio del Estado, se protege al imputado mediante una serie de garantías. En tesis de principio -atendiendo al principio de igualdad- el político que amaña elecciones goza de las mismas garantías penales que las del ladrón que hurta una caja de atún del supermercado. Esto vuelve el accionar de la justicia en materia de delitos electorales muy difícil al punto de volverla prácticamente inoperante.

Ilustraremos este postulado por medio de algunos ejemplos. El inciso d) del artículo 275 CE pena con prisión de dos a seis años: “A los candidatos(as) y precandidatos(as) oficializados por el partido político que reciban contribuciones, donaciones o aportes directamente”.

Atendiendo al principio de prohibición de analogía, se puede leer la norma de la siguiente manera: Es impune a todo aspirante a una candidatura que reciba directamente contribuciones, donaciones o aportes; hasta tanto no haya sido oficializado por el partido político.

El inciso a) del artículo 276 CE castiga al tesorero del partido político que reciba contribuciones provenientes de personas jurídicas o extranjeros. Se trata de lo que la doctrina ha clasificado como un delito especial propio (Castillo, 2008, pp. 383-384). Atendiendo al elemento cognitivo del dolo y al principio de imputación subjetiva del hecho²⁰ según el cual “[...] se prohíbe castigar a una persona por un hecho ajeno” (Berdugo, Pérez y Zúñiga, 2016, pp. 367-370), basta con que no se pueda probar que los demás miembros de la agrupación política conocían del origen de los fondos para asegurar su impunidad.

En otras palabras, si los integrantes de un partido político quieren financiar impunemente su campaña con fondos ilícitos, nada más deben asegurarse de que no queden evidencias escritas (correos electrónicos, mensajes de texto o Whatsapp, etc.) que demuestren su conocimiento del origen ilícito de los fondos y que el tesorero acepte su responsabilidad penal “quedándose callado”.

Aunque solamente se trate de dos ejemplos, esta dinámica puede repetirse en mayor o menor medida con la mayoría de los delitos electorales confirmando el viejo refrán popular: hecha la ley, hecha la trampa.

Finalizaremos este apartado con otra crítica. Desde la dosimetría penal, en este país es más grave robarse un teléfono mediante el uso de un arma que amañar unas elecciones. La pena más alta dispuesta para los delitos electorales es de seis años de prisión²¹ mientras que el robo agravado se castiga con hasta 15 años de prisión.

²⁰ El artículo 5.3 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que “La pena no puede trascender de la persona del delincuente”. Muñoz Conde (2010, pp. 92-94) y Zaffaroni (2005, pp. 120-121) lo denominan “principio de culpabilidad” mientras que Castillo (2008, p. 388) y Roxin (1997, pp. 346-347) se refieren a la “causalidad”.

²¹ Se tiene que hacer la salvedad del tipo penal del artículo 68 de la “Ley de psicotrópicos” el cual contiene una pena máxima de 15 años de prisión. Lo que tampoco resta validez a nuestro cuestionamiento, pues, sigue siendo igual de grave financiar un partido con dinero del narcotráfico que robarse un celular.

5. CONCLUSIÓN

La historiografía nacional contemporánea ha determinado que si bien los fraudes realizados en las citas comiciales de 1944 y 1948 no fueron determinantes al momento de inclinar la balanza electoral, esos llevaron al país a una guerra civil (Molina y Lehoucq, 1999; y Díaz, 2015).

La integridad del sistema electoral es un bien jurídico colectivo que puede relacionarse directamente con uno individual: la libre determinación de los ciudadanos al momento de ejercer el derecho al voto. Aunque -lo volvemos a repetir-, consideramos que esta relación debe establecerse en cada caso concreto al momento de ponderar la antijuricidad material de la conducta, no encontramos problemas dogmáticos con el desarrollo conceptual de este bien jurídico.

Esto no quiere decir que pensemos que el derecho penal sea la vía indicada para garantizar la integridad del sistema electoral. Compartimos la conclusión de Nieves Sanz Mulas y Alberto García Chaves, al zanjar que “En definitiva, se trata de otro ejemplo de Derecho penal simbólico, que pretende mostrar a la sociedad una inflexibilidad frente al castigo de unas conductas que realmente no se quieren castigar, y que al final no se castigan” (Sanz y García, 2017, p. 439).

Debemos atemperar un poco la afirmación anterior: el Ministerio Público ha perseguido dirigentes de partidos políticos y los tribunales penales los han condenado²².

Al intentar poner el punto final de esta investigación nos damos cuenta de que hemos omitido por completo la nueva manera de inclinar fraudulentamente la balanza electoral: las noticias falsas (o *fakes news*), pues estas son una suerte de información mistificada –a veces a conveniencia de grupos de poder-, para crear en el imaginario colectivo ciertas ideas que de forma casi inmediata se vuelven redituables a los fines de tales grupos.

Efectivamente, al calor de las últimas campañas hemos percibido que algunas personas crean perfiles dentro de las redes sociales para divulgar notas calumniosas o difamatorias en contra de algún candidato.

La mayoría de estas conductas ya encajan dentro de los delitos contra el honor del Código Penal. Sin embargo, no faltará quien proponga una legislación más represiva creyendo que es la mejor alternativa para solucionar este problema y el derecho penal seguirá “invadiendo” poco a poco las demás ramas del derecho, hasta convertirse en la única *ratio*.

²² Mediante la sentencia 1491-2017 el Tribunal de Apelación de Sentencia Penal del Segundo Circuito Judicial de San José confirmó la sentencia condenatoria 1146-2016 del Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José; la Sala de Casación Penal, mediante la sentencia 1025-2017, declaró sin lugar los recursos interpuestos contra la sentencia 999-2016 confirmando de esta forma la sentencia condenatoria dictada en primera instancia. Aunque técnicamente no se trató de los tipos penales regulados en el CE, consideramos que sí es un delito electoral, ya que se acreditaron estafas en perjuicio del Tribunal Supremo de Elecciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abarca, C. (2001). *Castigados: Poder político y sanción penal en Costa Rica (1750-1880)*. San José, C.R.: C.A Abarca V.
- Alagia, A., Slokar, A. y Zaffaroni, R. (2000). *Derecho Penal; Parte General. Vol. I*. Buenos Aires, Argentina: Ediar.
- Alagia, A., Slokar, A. y Zaffaroni, R. (2005). *Manual Derecho Penal, Parte General*. Buenos Aires, Argentina: Ediar.
- Ardant, P. (2006). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris, Francia: L.G.D.J.
- Balzacq, T. (2016). *Théories de la sécurité*. Paris, Francia: SciencesPo Les presses.
- Bauman, Z. (2013) *Miedo líquido*. Traducido por Santos Mosquera, A. México D.F, México: Paidós.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Traducido por Navarro, J; Jiménez, D; y Borrás, R. Barcelona, España: Paidós.
- Beck, U. (2002). *La Sociedad del riesgo global*. Traducido por Alborés Rey, J. Madrid, España: Siglo XXI.
- Berdugo, I., Pérez, A. y Zúñiga, L. (2016). *Lecciones de Derecho Penal. Vol. I*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Binder, A. (2014). *Introducción al Derecho Procesal Penal. Vol. II*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Borja, E. (2011). *Curso de política criminal*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Bou, Z. (Ene.-Jun., 2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-31.
- Bourke, J. (2002). *La segunda guerra mundial: Una historia de víctimas*. Traducido por Pozanco, V. Barcelona, España: Paidós.
- Brenes, A. (2017). *Tratado de las obligaciones*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Cahill, D. (2003). Nobleza identidad y rebelión. Los incas nobles del Cuzco frente a Túpac Amaru (1778-1782). *Histórica*, (27), 9-49.
- Cancio, M. (Ago.-Set., 2000). Dogmática y política criminal en una teoría funcional del delito. En *El sistema funcionalista del derecho penal: ponencias presentadas en el II Curso Internacional de Derecho Penal*, pp. 29-31. Universidad de Piura de Santiago de Surco, Perú.

- Castillo, F. (2008). *Derecho Penal; Parte General*. Vol. I. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Castillo, F. (2015). *El bien jurídico penalmente protegido*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Cathalifaud, M.A. (1997). Introducción a las epistemologías sistémico/ constructivistas. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, (2), 88-95.
- Chinchilla, R. y García, R. (2005). *En los linderos del lus Puniendi*. San José, C.R.: IJSA.
- Chirino, A. (2004). Perspectivas para una teoría del bien jurídico en el momento actual. Un aporte a la discusión de la reforma penal en Costa Rica. En Rivero Sánchez, J y Llobet Rodríguez, J (Eds.). *Democracia, justicia y dignidad humana*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Cohendet, M. (2013). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: Lextenso éditions.
- Dalla, A. (Ene.-Jun., 2015). Integridad y equidad electoral: El uso de las franjas en los medios de comunicación durante las campañas electorales. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 31-89.
- Díaz, D. (2015). *Crisis social y memorias en lucha: guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*. San José, C.R.: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Echandi, M. (2009). El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la teoría del Estado. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (119), 155-184.
- Favoreu, L. et al. (2014). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: Dalloz.
- Fernández, L. (1991). El ilícito electoral. *Revista de Análisis y Actualización Jurídica*, (2), 22-33.
- Fernández, H. (Ene.-Jun., 2006), El proceso electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (1), 1-28.
- Ferrajoli, L. (2000). *Derecho y razón*. Traducido por Perfecto, I; Ruiz, A; Bayón, J.C.; Terradillos, J; y Cantarero, R. Madrid, España: Trotta.
- Fischer-Bollin, P. (2013). Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos. *Revista de Derecho Electoral*, (16), 202-217.
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir*. Paris, Francia: Gallimard.
- Ibarra, E. (2003). *Las sociedades cacicales de Costa Rica: Siglo XVI*. San José, C.R.: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Hamon, F. y Troper, M. (2017). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: LGDJ.

- Hassemer, W. (1995). *Derecho penal simbólico y protección de bienes jurídicos*. En Bustos Ramírez, J (Ed.). Pena y Estado. Santiago, Chile: Editorial Jurídica Cono Sur.
- Hassemer, W. (1999). *Persona, mundo, y responsabilidad*. Traducido por Muñoz Conde, F; y Díaz Pita, M. Bogotá, Colombia: Temis.
- Hava, E. (2017). *Financiación ilegal de partidos políticos*. Terradillos Boscos J.M. (Ed.). Lecciones de derecho penal. Delitos contra la colectividad, las administraciones públicas y los valores constitucionales. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Hernández, R. (2004). *Derecho electoral costarricense*. San José, C.R.: Editorial Juricentro.
- Herrera, E. y Villalobos, E. (Ene.-Jun., 2006). Sufragio y principio democrático: Consideraciones sobre su existencia y vinculancias. *Revista de Derecho Electoral*, (1), 1-23.
- Hines, C. (2016). *Legitimidad del Estado*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Huertas, E. (1994). Los delitos electorales en la reforma electoral 1994. *Criminalia*, (2), 99-106.
- Lauvaux, P. (2004). *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris, Francia: PUF.
- Laplacette, D. (2001). *Defensa del orden constitucional*. Bedeni G. (Ed.). Nuevas perspectivas en el Derecho Constitucional. Buenos Aires, Argentina: ADHOC.
- Leandro, H. (2011) . *Delitos de peligro abstracto*. San José, C.R.: IJSA.
- Llobet, J. (2008). *Derechos Humanos en la justicia penal*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Llobet, J. (2015). *Nacionalsocialismo y Antiguarantismo penal (1933-1945)*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Maroto, M. (2015). *La financiación ilegal de partidos políticos*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Muñoz, F; y García, M. (2010). *Derecho Penal; Parte General*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Molina, I. y Lehoucq, F. (1999). *Urnas de lo inesperado*. San José, C.R.: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Montero, F.(1999). *Obligaciones*. San José, C.R.: Premiá Editores.
- Moreno, M. (1994). *Delitos electorales. Algunos lineamientos para el Ministerio Público*. México D.F., México: Procuraduría General de la República.

- Nohlen, D. (Jul.-Dic., 2015). Sistemas electorales y justicia electoral a debate. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 1-33.
- Nohlen, D. (2017). *Sistemas electorales*. Guevara Castro, A; y Vincenzi Guilá, S. Diccionario de derecho electoral, T.II. San José, C.R.: IIDH y Tribunal Electoral de la Federación de México.
- Palacios, L.G. (Jul.-Dic., 2018). Libertad de expresión y propaganda electoral a partir de la lectura moral de la Constitución propuesta por Ronald Dworkin. *Revista de Derecho Electoral*, (26), 144-160.
- Quintero, G. (2000). *Manual de Derecho Penal*. Madrid, España: Aranzadi.
- Rial, J. (Ene.-Jun., 2015). Medios y campañas electorales. Retos para la equidad. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 328-341.
- Ríos, J. (2013). *Concepto del nuevo derecho penal*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Rivero, J. (2001). *Constitución, Derechos Fundamentales y Derecho Privado*. Medellín, Colombia: DIKÉ.
- Romero, J. (2013). El derecho electoral costarricense. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, 2(1), 115-140.
- Roxin, C. (1997). *Derecho Penal; Parte General*. Traducido por Díaz, M; Vicente Remesal, J; y Luzón Peña, D. Madrid, España: Civitas.
- Salas, R. (2006). *La sanción penal. Síntoma de un orden social*. San José, C.R.: IJSA.
- Sanz, N, y García, A. (2017). *Manual de política criminal*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.
- Scherlis, G. (Ene.-Jun., 2016). La regulación de los partidos latinoamericanos y su integración territorial. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 144-192.
- Silva, J. (2001). *La Expansión del Derecho Penal*. Madrid, España: Civitas.
- Sobrado, L.A. (Ene.-Jun., 2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29.
- Sobrado, L.A; Brenes Villalobos, L.D. (Ene.-Jun., 2016). Enseñanza del Derecho Electoral en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 31-42.
- Solís, A. (2010). *El régimen constitucional de los derechos políticos*. Carvajal Pérez. M. (Ed.). Constitución y Justicia Constitucional. San José, C.R.: Colegio de Abogados de Costa Rica; y Poder Judicial de Costa Rica.

- Trejos, S; y Fallas, J. (2018). *La teoría del bien jurídico como un límite al topos discursivo de la seguridad ciudadana* (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Valverde, R. (Ene.-Jun., 2016). Avances doctrinarios para la teoría democrática y los derechos humanos relacionados con la participación política: Integridad, equidad en la contienda electoral y el nuevo papel de los jueces electorales. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 328-341.
- Zaffaroni, R. (2015). *Apuntes sobre el bien jurídico: Fusiones y (con)fusiones*. González Álvarez, D y Llobet Rodríguez, J (Eds.). Derecho Penal y Constitución. Libro en memoria del Dr. Luis Paulino Mora Mora. San José, C.R.: Corte Suprema de Justicia y Universidad de Costa Rica.
- Zaffaroni, R. (2005). *En busca de las penas perdidas*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.

LAS FACULTADES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN MÉXICO, ¿CAPACIDADES SIN LÍMITE?

Angel Gustavo López Montiel*
Nayelly Stephany Castañeda Rayas**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 19 de julio de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 19 de octubre de 2018.

Resumen: La reforma electoral de 2014 en México modificó la estructura del sistema electoral en términos de sus capacidades organizacionales. Se consolidó un proceso de centralización que ya se había iniciado desde reformas anteriores, donde a los estados se les retiró la capacidad de organizar sus propias elecciones. El Instituto Nacional Electoral (INE) cuenta con la atribución de organizar las elecciones, en conjunto con los órganos locales, pero ha excedido sus atribuciones al ordenar, incluso, a las legislaturas estatales, modificaciones a sus marcos normativos para instrumentar sus decisiones. En este caso, se analiza el proceso de formación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), donde el INE estableció tiempos y criterios para modificar las normas estatales, planteando tensiones con el modelo federal y el sistema de división de poderes.

Palabras clave: Organización electoral / Reformas electorales / Sistemas electorales / Centralización / Organismos electorales / Organización administrativa / Organización descentralizada / División de poderes / Conflicto de competencias / México.

Abstract: The 2014 electoral reform in Mexico modified the structure of the electoral system in terms of its organizational capacities. A process of centralization, which began in the previous reforms, was consolidated. In this process, the power of the states to organize their own elections was withdrawn. The National Electoral Institute (INE) has the power to organize the elections, together with local bodies, but it has gone over its power boundaries by ordering, even to the state legislatures, modifications to the norms framework to implement their decisions. In this case, the analysis is about the process of formation of the National Electoral Professional Service (SPEN) where INE established timelines and criteria to modify the state norms posing tensions with the federal model and the system of division of powers.

Key Words: Electoral organization / Electoral reforms / Electoral systems / Centralization / Electoral bodies / Administrative organization / De-centralized organization / Division of powers / Conflict of powers / Mexico.

* Mexicano, politólogo, correo aglopezm@gmail.com. Profesor investigador de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey (México), doctor y maestro en Ciencia Política por la New School for Social Research en Nueva York. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM. Ha colaborado en órganos electorales en México como el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Electoral de la Ciudad de México y el Instituto Electoral del Estado de México, donde creó las maestrías en Derecho Electoral y en Administración Electoral (primera en México), así como la especialidad en Derecho Procesal Electoral. Ha publicado diversos libros sobre temas electorales y partidos políticos.

** Mexicana, abogada, correo nayelly.castaneda1810@gmail.com. Profesora del área de derecho, de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la UNAM (México). Asesora del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México. Licenciada en Derecho y maestra en Administración Electoral. Ha colaborado en el Instituto Nacional Electoral, así como en diversos proyectos sobre temas electorales en México.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma electoral de 2014 en México, se ha venido reconstruyendo el sistema electoral con una estructura organizacional distinta a la que se tenía anteriormente y que, con cada elección que pasa, va creando nuevos espacios de consolidación que nos dejan ver una nueva correlación de poder entre órganos y actores electorales. Previamente, se tenía al Instituto Federal Electoral (IFE), un órgano con atribuciones sobre las elecciones de ese orden como presidente, senadores y diputados federales; mientras que los estados contaban con órganos locales, con atribuciones para la organización de elecciones de gobernador, congresos y ayuntamientos, en los estados en general. Con este arreglo se había permanecido prácticamente desde la construcción del Estado mexicano, pues se garantizaban los principios de autonomía y soberanía de los estados con respecto a la federación.

Con el objeto de incrementar las condiciones de competencia democrática, con la reforma de 2014 se generó un esquema electoral híbrido, donde la autoridad administrativa nacional asumió un conjunto de facultades nuevas, mientras que también se le asignaron diversas capacidades sustantivas en la organización electoral que estaban en el contexto de los ahora Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) que se estandarizaron y sustituyeron a los antiguos institutos locales.

Entre las nuevas facultades, la organización de un nuevo servicio profesional electoral que establece nuevas condiciones para el personal de los OPLE, pero en cuya construcción el Instituto Nacional Electoral (INE), como en otros asuntos, ha tomado decisiones que parecen estar más allá de los límites usuales de un organismo autónomo. Ante ello, buscamos plantear una discusión sobre ¿cuáles son los alcances y límites de las atribuciones constitucionales del INE, con relación a otros actores políticos a nivel nacional y local, en el ámbito electoral y con respecto a la división de poderes? Si bien la Constitución plantea los fundamentos para los alcances de las decisiones del INE, no está claro hasta dónde puede llegar ni la obligación de otros órdenes de gobierno para acatar dichas decisiones.

Lo anterior introduce una discusión fundamental sobre las características de los órganos constitucionales autónomos y sus capacidades con respecto a los poderes públicos y los órdenes de gobierno, como resultado de una revisión del modelo de división de poderes que tenemos actualmente, pero también con respecto a los principios del federalismo que se ubicaron como base histórica del pacto que dio origen a México como país.

2. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Las normas que rigen al sistema electoral mexicano contienen atribuciones novedosas para el INE que, precisamente, enfocan el ejercicio de su función en la interacción con los estados del país, con el objetivo de organizar de manera más o menos homogénea los procesos electorales federales y locales.

Dicha competencia originaria le concede capacidad de decisión plena en materias tan elementales como la capacitación electoral, geografía electoral, padrón y lista de electores, organización electoral, resultados preliminares, encuestas, sondeos, conteos rápidos, observación electoral, materiales electorales y fiscalización, tanto en los comicios federales como en los locales, cuando en el arreglo precedente, con excepción del padrón y lista de

electores, dichos rubros eran competencias propias y exclusivas de cada autoridad electoral en su correspondiente ámbito de actuación. (Astudillo, 2014, p. 32).

De acuerdo a estas atribuciones, el órgano electoral nacional parece tener una jerarquía superior a la de los OPLE, desde el simple hecho de que las actividades sustantivas del proceso como son la organización, la capacitación y la fiscalización electorales son realizadas por el INE. Más aún, esas capacidades se ejercen sobre dos tipos de procesos, el federal y los locales, obedeciendo estos últimos a uno de los aspectos más relevantes de la autonomía de las entidades para la elección de sus poderes públicos, con todo lo que eso implica en términos del uso y destino de recursos tanto para las campañas como para la organización de la elección como tal.

Superado el hecho de que el legislador dotó al INE de atribuciones que cumplan con el objetivo de homologar la organización de los procesos electorales a nivel nacional, se acepta el hecho de que tal autoridad construya el andamiaje legal y normativo que dé sentido al sistema nacional electoral, para brindar certeza a los actores políticos nacionales y locales sobre los distintos momentos de la competencia electoral.

En ese sentido, diversas decisiones del INE parecen entrar en controversia con disposiciones locales, igualmente válidas en el esquema legal mexicano, optando por la posibilidad de pasar por encima de ellas. El caso más sintomático en ese sentido se dio a partir de la aprobación del modelo de servicio electoral que se estará instrumentando, donde se ordena a los congresos locales la modificación de tales disposiciones para ponerlas en concordancia con los ordenamientos que, sin tener carácter de ley, el INE construye en el contexto de sus facultades específicas para la consolidación del sistema electoral nacional.

Al respecto, analizaremos un caso que parte de la necesidad de construir un servicio profesional que aplique a los órganos locales, donde la autoridad nacional funge como rectora de dicho sistema por mandato constitucional. El caso es fundamental para observar la forma en que el esquema de división de poderes puede finalmente verse modificado a partir del espacio electoral. Si bien los órganos autónomos no son poderes públicos, su existencia ha venido a modificar la forma en que se entiende su participación en la definición de problemáticas nacionales en diversas materias, irrumpiendo en la caracterización tradicional de la división de poderes en México (Caballero, 2001).

En ese sentido, comenzaremos por una discusión sobre el tema de la división de poderes y el papel que juega el federalismo en ese contexto, para pasar entonces a la caracterización del modelo electoral contemporáneo con las capacidades constitucionales que tiene el INE, para aterrizar, entonces, en el análisis de la forma en que se instrumenta el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), en los OPLE de las entidades federativas.

3. DIVISIÓN DE PODERES Y FEDERALISMO ELECTORAL

A lo largo de las discusiones sobre las dos últimas reformas electorales, ha tomado relevancia un tema que en realidad había estado también de manera implícita en reformas anteriores, el de la progresiva centralización electoral. De hecho, desde la reforma de 1946, se construyó un mecanismo donde se centralizaron las elecciones federales en un espacio de organización federal, mientras que se dejó a las entidades la atribución de organizar sus propias elecciones. Este modelo, sin embargo, ya implicaba el retiro de diversas atribuciones que los estados tenían, en cuanto a la elección de autoridades federales y una forma distinta de ubicar las

capacidades de los grupos locales con respecto a aquellas de los nacionales en la definición de los espacios de poder formales, tanto a nivel nacional como local (Lawson, 2000; Santiago, 2014).

En ese contexto, uno de los aspectos más discutidos tuvo que ver con el cambio a los supuestos del federalismo mexicano que la reforma implicó, pues se rompió el supuesto de la autonomía de las entidades para elegir a sus autoridades. Si bien estas tienen la posibilidad de emitir sus propias normas para el efecto, deben reconocer las capacidades de intervención de la autoridad nacional, en aspectos fundamentales de la organización electoral y de mecanismos que regulan la competencia, lo que deja a los OPLE en un espacio de acción reducido únicamente al cómputo y declaración de ganadores en cada elección.

No únicamente en términos de la asignación de funciones sustantivas para la organización electoral, sino también de la posibilidad de que entidades nacionales vigilaran y decidieran sobre temas que se relacionaban con la dinámica política local como el financiamiento a los partidos y a los organismos electorales. En realidad el tema fue complicado, pero ejemplos en otros países nos dejan ver que puede haber organizaciones nacionales realizando elecciones locales en contextos federales, tal es el caso de Venezuela (Jaimes, 2009; Vanden, 2003) orientada a la eficiencia, sin transitar a la construcción de una nueva democracia. A partir de la Constitución Nacional (1999, por lo que, si bien había razones para la discusión, también había experiencias que ayudaban a entender el problema desde una perspectiva comparada.

Sin embargo, en el caso de México la discusión va más allá y toca los límites de la división de poderes, así como de los aspectos de funcionalidad del federalismo, en el contexto de las funciones de los órganos autónomos. En ese sentido ubicaremos la forma en que la división de poderes se organizó en México, así como el papel que los órganos autónomos juegan en el contexto del ejercicio de sus capacidades constitucionales y su relación con los estados.

Usualmente, el estudio de la división de poderes parte de los supuestos de Locke, Montesquieu y los Federalistas. Sin embargo, la construcción del modelo mexicano se acerca más a la forma en que los países monárquicos transitaron al espacio constitucional parlamentario que a la forma en que el sistema presidencial y federalista se instauró en los Estados Unidos. Es decir, está más cerca de los dos primeros autores y únicamente por imposición del modelo pudimos tener una entidad judicial como parte del arreglo de separación de poderes.

La división de poderes en México partió de un esquema cuasimonárquico, debido a la existencia de una estructura política colonial que trasladó diversas características de la monarquía española, pero cuya condición de colonia le privaba de algunas instituciones que eran fundamentales para el funcionamiento de la monarquía. La presencia de un virrey, pero la ausencia de cortes o una asamblea local que determinara las reglas en esa misma dimensión, y la necesidad de gobernar por las “cuatro causas”, dotó de rasgos característicos al nascente sistema político después de la independencia (Carrillo Castro, 2011). Hasta la aprobación de la Constitución de 1857, se pudo construir en el papel, cierto orden en la forma en que se entendió la división de poder y las capacidades de cada orden de gobierno, lo que en la práctica tardó más tiempo en consolidarse políticamente y mucho más en suceder.

Como en cualquier esquema monárquico, las capacidades ejecutivas del Gobierno implicaban también las de hacer justicia. Es por ello que, desde el inicio, el poder judicial no se entendió como un espacio de

protección constitucional, sino como uno que cuidaba el proceso legal para darle legitimidad, a diferencia de lo que ocurrió en los Estados Unidos, donde la justicia estaba ligada al esquema constitucional y no a las condiciones de un monarca o un tribunal.

En ese sentido, el judicial se encarga de la revisión de los actos de los poderes y los órdenes de gobierno, con respecto a la Constitución. Hasta la reforma de 1994 se dio paso a una corte con atribuciones mixtas, pues gira entre un tribunal constitucional y uno de casación, en el contexto de la tradición de impartición de justicia que había tomado forma en la colonia. Pero lo más relevante es que la necesidad de legitimidad política permitió que el poder judicial tuviera una sala especializada en temas electorales, con ciertas atribuciones de interpretación constitucional en la materia, condición que las democracias electorales del siglo XX no habían requerido.

Por otro lado, si bien el ejecutivo y el legislativo tuvieron mayores capacidades en la forma en que se distribuyó el poder en México, con respecto al judicial, diversas condiciones documentadas históricamente (Carpizo, 1978) han permitido explicar los mecanismos utilizados por diversos actores para incrementar el poder del ejecutivo de manera informal, lo que tuvo un alcance no únicamente con respecto a los otros dos poderes en el espacio federal, sino que se constituyó como el principal contrapeso de los poderes formales e informales en la dimensión estatal.

La división de poder tiene también dos dimensiones políticas, el espacio formal dado por la ley y el informal dado por las acciones de los actores a partir no únicamente del ejercicio o no de sus atribuciones, sino también por los actos que desafían o asumen condiciones de poder (Helmke y Levitsky, 2004). La primera está dada por el esquema normativo que parte de la constitución y que va construyendo un andamiaje que establece límites a la acción; mientras que el segundo es más complicado de ubicar, pues depende de los intereses y los espacios de interacción de los distintos actores en el contexto del sistema político (Wheeler, 2007). Entonces, ante el andamiaje dado por la ley y la interacción de los actores que modifica cotidianamente las condiciones de poder, podemos ubicar espacios donde hay actores intermedios que juegan en el contexto de las dos dimensiones mencionadas anteriormente, haciendo más compleja la relación.

4. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS

En el plano constitucional en México, los límites y atribuciones de los poderes públicos asumen en una primera instancia la supremacía de estos sobre todas las estructuras que dependen de ellos, así como sobre aquellos de órdenes inferiores. Sin embargo, a partir de la irrupción de órganos autónomos se ha ubicado una subdimensión de actuación de actores que, sin ser poderes, tienen capacidades reservadas o exclusivas sobre espacios de acción reconocidos por la propia ley generada por los poderes públicos (Guerra Reyes, 2014).

En esa condición se ubica el INE, con sus atribuciones en el contexto de la administración electoral, cuyo límite más relevante por la convergencia en su espacio de acción es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), quien realiza la acción de salvaguarda constitucional ante las decisiones de las autoridades electorales administrativas y tribunales menores, en todo el país.

En ese sentido, la autonomía ha sido ampliamente discutida con respecto a universidades (Hurtado, 1976), pero también sobre las organizaciones públicas a las que se les reconoce dicha condición y que se han

generado en los años recientes (Gil, 2000; Grossi, 1997). El concepto es en sí problemático y no ayuda a establecer los límites y alcances de dicha condición, pero podemos decir que en principio es una capacidad de darse ordenamientos jurídicos para cumplir con ciertas atribuciones asignadas por la ley (Grossi, 1997), con los mismos efectos para la materia que el de las leyes generadas por los órganos soberanos y superiores, pero nunca se había dado el caso de que un órgano autónomo federal regulara a los órganos autónomos de los estados o, incluso, que obligara a los congresos de esos estados a modificar sus normas.

El origen de los órganos autónomos se ubica en la misma Constitución, que establece y reconoce las competencias de la entidad para autogestionarse, pero, además, cierta exclusividad en el tratamiento de la materia, generada por el grado de especialidad o conocimiento que esta implica, para los distintos actores que interactúan en ella (Montoro, 1992). De esta forma, cuando la Constitución reserva una materia a la acción de un órgano autónomo, es ella y la ley que regula a dicha entidad quienes establecen los límites y alcances de esa actividad exclusiva, aunque usualmente no se había generado contradicción entre su acción y aquella de los poderes públicos u otros órdenes de gobierno, hasta la reforma electoral de 2014.

De esta forma, los órganos autónomos como el INE tienen en general capacidades que la propia Constitución y la ley les otorgan y que van desde la gestión propia, competencias para el desarrollo de sus actividades sustantivas en el contexto de la ley, capacidades para emitir normas y para realizar actos jurídicos con respecto a terceros, etc., pero lo que no se había planteado como tal, es el alcance de sus acciones sobre los poderes públicos, así como sobre otros órdenes de gobierno (Moreno Ramírez, 2005).

De manera específica, en la instrumentación del SPEN, el INE avanzó de acuerdo a lo planteado en la reforma constitucional de 2014, en donde se suprimieron las experiencias de sistemas ya existentes en los institutos estatales, así como el del viejo Instituto Federal Electoral (IFE), para dar paso al nuevo esquema con las dos vertientes del nuevo servicio, una para el INE y su personal y otras para los OPLE donde igualmente el INE establece mecanismos para su integración y operación en las entidades del país.

En la instrumentación, no únicamente se atienden las razones legales para el INE, sino también la experiencia y las condiciones realmente existentes en términos de personal, servicios previos, diferencias entre los tipos de OPLE, capacidades de financiamiento, así como diversos aspectos que atienden la complejidad de la relación laboral y especializada entre el INE, los OPLE y quienes se encargarían de realizar las actividades sustantivas de la organización electoral en ambos tipos de organizaciones. A continuación analizaremos los aspectos concernientes al SPEN, que se ubicaron en el contexto de la línea entre las capacidades del INE y las de otros poderes públicos en el espacio federal.

5. LA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El apartado D de la Base V del artículo 41 constitucional, así como el artículo transitorio décimo cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) otorgan al INE plena facultad para regular la organización y funcionamiento del SPEN, compuesto ahora por la estructura organizacional que se integra al INE y con la incorporación de aquella que se encuentra en los OPLE que ya contaban con un servicio similar.

Una de las primeras tareas encomendadas al INE fue la expedición del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa (aprobado mediante acuerdo número INE/CG909/2015 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de enero de 2016), en cuyo transitorio quinto se ordena lo siguiente:

El Estatuto referido en su transitorio quinto, indica:

Quinto: En concordancia con el artículo 41, segundo párrafo, Base V, Apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 1, párrafo 3 de la Ley, *las entidades federativas* y los OPLE deberán ajustar su normativa y demás disposiciones aplicables, conforme a lo establecido en el presente Estatuto, en el ámbito de sus respectivas competencias: *En el caso de las entidades federativas a más tardar sesenta días hábiles después de la publicación del presente Estatuto*, y el caso de los OPLE noventa días hábiles posteriores a la aprobación de la Convocatoria del proceso de incorporación al Servicio que les aplique. [Cursivas nuestras] (México, 2016, p. 215).

De este fragmento podemos plantear dos premisas; la primera en el sentido de que indudablemente el INE tiene la atribución constitucional y legal de marcar las directrices que permitan la consolidación del Servicio Profesional Electoral Nacional y la profesionalización de los servidores electorales que integran los órganos administrativos electorales tanto a nivel nacional como local.

El citado artículo 41 constitucional y la LGIPE otorgan a este órgano las capacidades no únicamente para regular, a través del Estatuto, sino también para decidir las reglas que sistematicen las relaciones de trabajo en el contexto del servicio y fuera de él. Es por ello que si bien antes había un esquema de administración de recursos humanos especializado en las áreas sustantivas y otro para la parte de administración, ahora es fundamental integrar en un mismo ordenamiento tanto unas como otras, por las atribuciones dadas en la misma Constitución.

En los juicios SUP-RAP-148/2016 y SUP-JDC-1183/2016 el mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reconoce las capacidades del INE y sus órganos de dirección, para decidir, incluso, los límites que la interpretación al artículo transitorio constitucional, que establece que todos los integrantes de los servicios preexistentes deberían pasar a formar parte del nuevo servicio, y se encuentran sujetos a las condiciones de acceso que el INE establezca a través del catálogo de cargos y puestos, así como de los exámenes respectivos, por lo que no podrían tener una interpretación amplia y asumir que se permitirá el ingreso indiscriminado de todos al nuevo esquema.

Esos aspectos mantienen, en el contexto de sus capacidades de órgano autónomo, funciones específicas para el INE, al permitirle establecer mecanismos de autogestión, regulación, decisión sobre los recursos implícitos, posibilidad de realizar acciones jurídicas por sí mismo, etc., que van de acuerdo a su condición, pero también establecen los límites en términos de la forma en que se debe realizar, por ejemplo, a través de un estatuto, como el mismo texto constitucional afirma. Las características del SPEN se plantean como reserva de ley, por lo que es claro que la constitución deja al INE la capacidad para generar dicho ordenamiento.

No obstante, del artículo transitorio mencionado anteriormente también se advierte la segunda premisa, la capacidad que va más allá de los límites a la condición federal y la división de poder en las entidades, en su relación con el mismo INE. Si bien el modelo electoral permite al INE señalar a los OPLE sobre plazos, términos y condiciones en los que se han de ejecutar determinadas actividades relacionadas con la parte sustantiva de la organización de una elección, entre las que se encuentra la organización del SPEN; no se alcanza a comprender cómo es que una autoridad electoral de carácter administrativo puede señalarles a las entidades federativas y sus poderes que deben ajustar su normativa en el plazo que el propio Instituto les establezca, como se puede ver en dicho acuerdo.

Cabe señalar que no es únicamente una disposición en un artículo transitorio, sino que, además, en una condición que no fue desafiada en tribunales por ningún órgano de alguno de los tres órdenes de gobierno de ningún estado, por lo que quedó firme, pero también con impactos importantes en el orden constitucional y de división de poderes, pues no tenemos precedente de algún caso similar, donde un órgano federal o nacional ordene a los estados la reforma a sus constituciones y el cambio o creación de leyes que les permitan generar condiciones de operación de cualquier norma, por muy especializada que sea.

En el caso del artículo transitorio tratado, se plantea que las entidades federativas ajustarán su normativa, a más tardar sesenta días hábiles después de la aprobación del Estatuto en mención. Si bien tanto el Estatuto como las capacidades de órgano autónomo, así como de especialista, garante de derechos, etc., que el INE tiene, permiten que establezca condiciones para los organismos electorales de las entidades federativas, no hay algún precepto en la misma constitución o la LGIPE que le permita plantear a los poderes de estas cambios o definiciones legales en uno u otro sentido, incluso porque dichas disposiciones implican cambios constitucionales.

Es cierto que la Constitución establece la supremacía del órgano electoral en lo que se refiere al SPEN, además de que su organización no es materia de legislación por parte de las entidades federativas. Sin embargo, tampoco plantea para el INE un lugar en el que este pueda ubicarse por encima de los poderes estatales o municipales, incluso ordenándoles proceder sobre aspectos cuya materia está reservada para el INE. De entrada, sería innecesario que el INE establezca plazos a las entidades federativas para legislar sobre aspectos que están reservados a su acción.

De la misma forma, tanto los poderes ejecutivos como las legislaturas de los estados encuentran sus atribuciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su propia constitución local y en las leyes federales y la legislación local, pero ninguna de ellas señala la supeditación al INE, incluso en materia electoral de manera expresa, sino sólo la rectoría del mismo INE en cuestiones electorales, lo cual no implica, de modo alguno, mando sobre los poderes locales.

Con base en lo anterior, en estricto sentido, las legislaturas no tendrían obligación de ajustar su normativa en función de lo dispuesto en el Estatuto del Servicio Electoral; sin embargo, en la dinámica del nuevo régimen electoral y dado que la atribución de regular todo lo concerniente a este tema atiende a un principio constitucional, podríamos también concluir que efectivamente no existen límites expresamente establecidos en la ley, para que el INE desarrolle la normatividad que la misma constitución plantea, pero ir más allá y, en la práctica, resulta innecesario plantearlo como una condición para las entidades federativas en el mismo

Estatuto aprobado, debido a la subordinación jerárquica del mismo instrumento con respecto a otras normas en el espacio de división de poderes y arreglos federales.

Parte del problema radica en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha convertido en una norma completamente rígida, la cual “se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico y constituye la fuente suprema de producción normativa” (Salazar, 2012); por tanto, ante cualquier límite que se le quisiera imponer al INE, la justificación es que sus actuaciones están fundamentadas en la norma jerárquicamente superior a cualquier otra y, por ende, puede establecer las condiciones para que las disposiciones normativas que de él emanen sean obligatorias, aun cuando se contravengan las normas de carácter federal o general, frente a las de índole local.

Pero el problema no es únicamente una condición jurídica que, en buena medida deriva de la forma en que hemos construido el sistema legal reciente, donde se han introducido figuras como el control difuso de constitucionalidad que modifican la forma en que se entendía a la estructura en su conjunto, sino también la forma en que eso impacta el modelo federal y el de división de poderes como tal, incluyendo ahora a los órganos autónomos.

En este contexto de cambio político donde los poderes públicos ceden espacios de acción y decisión a órganos autónomos, la reconfiguración de poder hace, por ejemplo, que se apliquen formas de control de constitucionalidad en los casos en que existan dos leyes contradictorias, la aplicación de una de ellas excluye la aplicación de la otra (Salazar Ugarte, 2012).

Ante este panorama, conforme a lo expuesto en párrafos anteriores, la norma aplicable siempre será la de mayor supremacía. En ese sentido, plantear de manera explícita la obligación de las entidades a ajustar sus propios ordenamientos parece una acción excesiva del INE, que se enmarca en la segunda dimensión que habíamos planteado anteriormente, donde, de manera informal, busca incrementar sus capacidades de poder con respecto a otros actores políticos.

De otra manera, resultaría incomprensible la definición del artículo 40 constitucional que señala que la República Mexicana se encuentra compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; dado que, a pesar de que el Estado mexicano es una federación y que, bajo ese entendido se debiera respetar la autonomía normativa de las entidades, es complejo aceptar que, en efecto, el INE con todo y las limitaciones que debiera tener solo por el hecho de ser una autoridad administrativa, con la emisión de sus acuerdos, estatutos, lineamientos, documentos y todo aquello que expida y que se encuentra dentro de su ámbito de competencia (constitucional y legal) debe ser jurídicamente válido y obligatorio para todas y cada una de las entidades. Pero el indicar a los poderes de esas entidades que deben actuar de cierta manera, es un rompimiento a los principios de autonomía y soberanía que fueron fundamentales para la construcción del pacto federal mexicano.

6. CONCLUSIONES

La renovación del sistema electoral mexicano significó un gran avance en temas específicos de la función electoral, como es el caso de la implementación de un Servicio Profesional Electoral Nacional, que una vez operando seguramente reflejará resultados relevantes como lo hizo el Servicio de Carrera del extinto IFE y

que ha pasado a formar parte del INE. El órgano electoral nacional debe ser cuidadoso en la aplicación de las disposiciones que le otorgan facultades tan particulares, que resultan ser muy generales, al grado de tener que regular hasta los plazos, términos y condiciones en que las entidades deben atender el caso concreto.

En ese sentido, es fundamental replantear la discusión sobre la división de poderes y el federalismo mexicano, que han encontrado un espacio de conflicto en el contexto electoral, no únicamente en el caso que aquí se plantea, sino también el espacio de las atribuciones entre el INE y el TEPJF que, en el contexto del proceso electoral de 2018, han mostrado deficiencias que han llevado a la confrontación entre ambos órganos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Astudillo, C. (2014). Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 12–35.
- Caballero, J. L. J. (2001). Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. *Anuario Del Departamento de Derecho de La Universidad Iberoamericana*, 30.
- Carpizo, J. (1978). Notas sobre el presidencialismo mexicano. Retrieved from <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1053/4.pdf>
- Carrillo, A. (2011). *200 años de administración pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gil, R. (2000). ¿Qué son los órganos constitucionales autónomos? *Revista de La Barra Mexicana de Abogados*, 26, 30–39.
- Grossi, P. (1997). Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la constitución jurídica medieval. *Anuario Mexicano de Historia Del Derecho*, 9, 173–180.
- Guerra, L. I. (Agosto, 2014). Órganos constitucionales autónomos, naturaleza jurídica y notas distintivas. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html>
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(04), 725. Recuperado de <http://doi.org/10.1017/S1537592704040472>
- Hurtado, E. (1976). *La universidad autónoma 1929-1944*.
- Jaimes, E. (2009). Participación ciudadana y reforma del Estado en Venezuela: Entender la política a través del ciudadano. *Observatorio Social de América Latina*, 10(26), 57–76.
- Lawson, C. (2000). Mexico's Unfinished Transition- Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico. *Estudios Mexicanos*, 16(2), 267–287. <http://doi.org/10.2307/1052198>

- México. Instituto Nacional Electoral (2016). Acuerdo INE/CG909/2015 publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de enero.
- Montoro, A. (1992). *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Moreno, I. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*. Madrid: Porrúa.
- Salazar, P. (2012). Camino a la democracia constitucional en México. *Isonomía*, (36), 189–206.
- Santiago, J. (2014). Del federalismo al nacionalismo electoral. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 6, 103–120.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016). Sentencia SUP-RAP-148-2016 del trece de abril.
- Vanden, H.E. (2003). Globalization in a Time of Neoliberalism: Politicized Social Movements and the Latin American Response. *Journal of Developing Societies*, 19(2-3), 308–333.
- Wheeler, S. M. (2007). Informal institutions and democracy: lessons from Latin America. *Choice*, 44(6), 1049.

LEGISLACIÓN

- México (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- México (2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- México (2014). Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano.
- México (2016). Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.
- México. Instituto Nacional Electoral (2015). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa: INE/CG909/2015.



SECCIÓN
ESPECIAL

LAS ELECCIONES OLVIDADAS: 1948 A 1949*

Carolina Mora Chinchilla**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 10 de octubre de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 7 de noviembre de 2018.

Resumen: En Costa Rica, con el fin de la Guerra Civil de 1948 y el establecimiento de la Junta de Gobierno presidida por José Figueres Ferrer en 1948, se van a suceder una serie de hechos electorales y legales que es importante recordar, porque permiten legitimar el gobierno de Otilio Ulate Blanco (1949-1953). Las elecciones que se efectuaron entre diciembre de 1948 y octubre de 1949, organizadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), son el tema de este trabajo, debido a que han sido “olvidadas”, no ignoradas, en la historia nacional. La particularidad de estos procesos convocados con nuevas y viejas reglas del juego político-electoral nos lleva a concluir que la fortaleza con la que se dotó al TSE, en esos primeros momentos, posibilitó en gran medida el retorno de la política a derecho y la futura paz electoral del país hasta la fecha.

Palabras clave: Historia electoral / Historia política / Legitimidad política / Estabilidad política / Fortalecimiento de la democracia / Convocatoria a elecciones / Administración electoral / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: In Costa Rica, with the end of the Civil War of 1948 and the establishment of the Government Board presided by José Figueres Ferrer in 1948, a series of electoral and legal events took place and it is important to remember them since they legitimize the government of Otilio Ulate Blanco (1949-1953). This work addresses the elections that took place between December 1948 and October 1949, organized by the Supreme Electoral Tribunal (TSE). These elections have been “forgotten”, not ignored in national history. The distinctive feature of these processes, with old and new rules of the political and electoral game, leads us to conclude that the power given to the TSE in those first moments made it possible for the rule of law to return to politics and to the future electoral peace of the country to this date.

Key Words: Electoral history / Political history / Political legitimacy / Political stability / Strengthening of democracy / Call for elections / Electoral administration / Supreme Electoral Tribunal.

* Un especial agradecimiento a Rocío Montero Solano, jefa del Centro de Documentación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE por su desinteresada ayuda en la búsqueda de muchos de los documentos aquí citados.

** Costarricense, historiadora, correo cmora@tigomail.cr. Bachiller y máster en Historia de la Universidad de Costa Rica. En la actualidad es directora de la Revista Estudios de la Sección de Historia de la Cultura de la Escuela de Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica. Profesora y coordinadora de dicha Sección. Autora de los libros *Globalización y democracia: América latina en busca de una mejor representatividad política* (2003), *Ventanas al Pasado* (1914), *Los derechos humanos. Multiculturalidad y ciudadanía en un mundo globalizado* (2016) y de diversos artículos en revistas especializadas.

1. LA MEMORIA NO EXISTE, SE CONSTRUYE

El pasado 20 de abril se incluyó la “Colección del cómputo de votos de las elecciones 1949-2016” en el Programa de la Memoria del Mundo, un registro mundial de documentos que preserva la UNESCO. En la noche, en una conversación casual, mi esposo y presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, al mencionar este acto, hizo referencia a las elecciones que se efectuaron para elegir diputados a la Constituyente (1948) y en especial a una elección de diputados que casi nunca se menciona, la efectuada el 2 de octubre de 1949. Sorprendida de mi poco conocimiento sobre el tema, me sugirió hacer el trabajo que aquí presento. El título lo propuso él mismo, “las elecciones olvidadas”, ya que no son elecciones a las que se haga referencia a menudo, pero quedaron preservadas en estos valiosos documentos que hoy, junto con otros, ayudarán a que en el futuro se puedan construir estas memorias.

Se puede generalizar que, en la historia nacional, a menudo se diluyen en las aguas del olvido hechos que en su momento fueron de gran relevancia. Sobre la Guerra Civil de 1948, continuamente salen a la luz nuevas investigaciones, revisiones de fuentes que vuelcan por completo la “historia oficial”, datos analizados desde muy diversas perspectivas, pero se han ido quedando en el limbo una serie de actos legislativos y electorales posteriores.

La memoria de lo acontecido luego de la lucha civil en pocas ocasiones recuerda que cuando el Tribunal Nacional Electoral (creado en 1946) le dio el triunfo al Partido Unión Nacional en la elección presidencial, el 11 de febrero de 1948, y declaró electo a Otilio Ulate Blanco como ganador de las conflictivas elecciones, las elecciones de diputados y de autoridades municipales no se cuestionaron.

Dicho Tribunal, como es sabido, estaba constituido por un representante de cada poder: el Poder Ejecutivo había nombrado a Gerardo Guzmán, el Poder Judicial a José María Vargas, que dictaminaron a favor de Otilio Ulate, y Max Koberg, del Poder Legislativo, quien salva su voto, aduciendo la falta de documentos que fundamenten la elección. Es por esto que casi todos los diputados del partido Republicano, en unión con los seis diputados comunistas, votaron a favor de anular las elecciones presidenciales el 1 de marzo de 1948.

La declaratoria de elección, por parte del Tribunal Nacional Electoral, era provisional y se enviaba al Congreso Nacional para que se ratificara. El Congreso en esta ocasión optó por anular la elección presidencial, alegando manipulación del padrón electoral y de los datos, muchos de ellos enviados por telegrama.

Investigadores como Iván Molina y David Díaz, costarricenses y Fabrice Lehoucq, estadounidense, entre otros, han dado un giro total a la historia oficial de las elecciones presidenciales de 1948 y los hechos que le sucedieron. Han sido conocidos y discutidos con amplitud y aún hoy siguen surgiendo nuevos datos, otras perspectivas y nuevas interpretaciones.

Para el caso concreto de lo electoral, Molina señala la gran diferencia entre los votos obtenidos para presidente y para diputados. Dado que para presidente gana Ulate del Unión Nacional y para diputados ganan el Republicano y Vanguardia Popular (según dictamen del Tribunal Nacional Electoral), “¿puede aceptarse que un número tan elevado de votantes (10.000 como mínimo) sufragara diferencialmente en un contexto de tanta polarización política e ideológica como el que existía en 1948?” (Molina, 2001, p. 51). De acuerdo a los relatos de muchos participantes en estas elecciones que han dejado sus testimonios en diversas fuentes,

esto era casi imposible, precisamente por la violenta campaña electoral que precedió a las elecciones y que, como bien explican los estudiosos del tema, dividió al país.

Molina (2001, p. 59) remarca el número de votos logrados por el Republicano y el Vanguardia Popular (Bloque de la Victoria): en total obtienen 44 438 para presidente y para diputados 53 337, mientras que el Unión Nacional para presidente obtuvo 54 931 y para diputados 41 211.

¿La oposición ulatista aceptaría un gane presidencial con el Congreso en contra? De los 27 diputados que votaron por la anulación de las elecciones el 1 de marzo de 1948, 26 hubieran continuado por lo menos hasta 1950. Los diputados del Vanguardia Popular, Luis Carballo, Manuel Mora, Alfredo Picado, José Fernández, Carlos Luis Fallas y Jaime Cerdas fueron parte de este grupo. En todo caso, la elección presidencial se anuló, pero la de diputados y de gobiernos locales no se discutió. Las inconsistencias que se señalaron respecto de las presidenciales y el voto salvado de Max Koberg, en el que aduce falta de documentación, hicieron que un Congreso dominado por el Partido Republicano y con el apoyo de varios diputados del Vanguardia Popular la anularan. Tanto Calderón como Ulate habían declarado públicamente que se respetaría el fallo del Tribunal Nacional Electoral, lo cual no sucedió como se sabe.

Luego de más de un mes de lucha y tras la firma de varios pactos o acuerdos, se determinó que Otilio Ulate asumiría la presidencia de la República el 8 de noviembre de 1949, tras un periodo de año y medio de gobierno de la Junta Fundadora de la Segunda República, presidida por José Figueres F.

Tumbado el gobierno de Teodoro Picado, la Junta Fundadora de la Segunda República derogó la Constitución de 1871.

Exceptuando sus capítulos referentes a las garantías individuales, nacionales y sociales, cuya vigencia se restabléciese provisionalmente. En el artículo 2° de dicho decreto se especificó que se mantenían también provisionalmente la vigencia de todos los Códigos y Leyes de la República, con la salvedad de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en su punto 3° la Junta se dejó la facultad de decretar reformas a los textos constitucionales, códigos y leyes que consideren pertinentes (Actas, Asamblea Nacional Constituyente, tomo I, 1951, 10) (Obregón, 2008, p. 342).

Otra de las disposiciones de la Junta (2 de junio de 1948) fue la modificación de la ley electoral para que el nombramiento del Tribunal Electoral se hiciera por decreto, así como el director del Registro Civil. Como magistrados se nombró a: Carlos Orozco Castro, presidente, Juan Rafael Calzada Carboni y Gonzalo Echeverría Flores, y como suplentes los señores Antonio Vargas Quesada, Mariano Echeverría Morales y Otón Acosta Jiménez (Decreto-ley N.º 47 de 4 de junio de 1949).

Además, el 14 de setiembre de 1948 cambió el nombre de Tribunal Nacional Electoral por Tribunal Supremo de Elecciones (Decreto N.º 171 de la Junta Fundadora de la Segunda República, en Obregón, 2008, p. 343).

Era necesario reconfigurar adecuadamente la institucionalidad electoral, para poder elegir a los diputados constituyentes y, luego, a los del nuevo Poder Legislativo.

Una vez instalada esa Constituyente y a solicitud de la Junta, el 16 de enero de 1949 ratifica a Otilio Ulate como presidente vencedor del proceso electoral del 8 de febrero de 1948:

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

Considerando:

1°.- Que en las elecciones verificadas el día 8 de febrero de 1948 resultó electo Presidente Constitucional de la República don Otilio Ulate Blanco, según aparece del fallo pronunciado por el Tribunal Nacional Electoral a las 10 horas y 30 minutos del 28 de febrero de 1948. 2°.- Que aun cuando se pretendió anular dicha elección por una mayoría de veintisiete diputados que, olvidando el compromiso de honor que habían contraído, dictó el vergonzoso acuerdo de 1° de marzo de ese mismo año, es lo cierto que en la conciencia nacional se mantuvo incólume la convicción de que el resultado de la elección había favorecido al señor Ulate Blanco. 3°.- Que el resultado de las elecciones del 8 de diciembre último significa una ratificación plena al señor Ulate de la confianza y de la voluntad nacionales. 4°.- Que desaparecido el régimen nefasto que propició la burla del sufragio popular, es imperativo reconocer la absoluta legalidad de la elección del señor Ulate, y declarar la inexistencia e ineficacia del mencionado acuerdo de 1° de marzo de 1948. 5°.- Que el reconocimiento de la legalidad de esa elección, y la ratificación de la misma, es función que corresponde a la Asamblea Nacional Constituyente, según el Decreto-Ley de convocatoria, número 151 de 3 de setiembre de 1948.

DECRETA:

Artículo 1°.- Se declara inexistente y, en consecuencia, sin ningún valor ni efecto, la nulidad de la elección presidencial del 8 de febrero de 1948, decretada por el Congreso Constitucional el 1° de marzo del propio año; y con vista del resultado de esa votación y acatando el fallo pronunciado por el Tribunal Nacional Electoral a las 10 horas y 30 minutos del 28 del mismo mes de febrero, declárase constitucionalmente electo a don Otilio Ulate Blanco para ejercer la Presidencia de la República por un período de cuatro años.

Artículo 2°.- Como el período presidencial del señor Ulate fue modificado, en cuanto a su fecha de iniciación, por el Pacto de Honor suscrito el 1° de mayo de 1948 entre don José Figueres y don Otilio Ulate, dicho período comenzará el día en que el señor Ulate tome posesión de su alto cargo. (Asamblea Nacional Constituyente, Art. 6 del Acta n.º 2, 1949).

2. EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS CONSTITUYENTES (8 DE DICIEMBRE DE 1948)

Las medidas tomadas por la Junta Fundadora de la Segunda República obligan a establecer un calendario electoral interesante, que empezaría el 3 de setiembre de 1948, con la convocatoria a una elección de

diputados constituyentes. En ese momento, el órgano encargado de tal tarea aún se llamaba Tribunal Nacional Electoral. La elección se llevó a cabo el 8 de diciembre del mismo año, siendo esta la primera vez en la que participa como tal el Tribunal Supremo de Elecciones, denominado así por el decreto N.º 171 de la Junta, del 14 de setiembre de 1948.

En el acta decimoséptima del 3 de enero de 1949, en la que se anotan los resultados de dicha elección, el TSE recuerda en primer lugar que “por Decreto 151 de la Junta Fundadora de la Segunda República se convocó a los ciudadanos a elecciones para Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente”; y, en segundo lugar, que “la inscripción de los Partidos se conformó primero, con el decreto n.º 170 del 3 de setiembre de este año, concediendo facilidades a las agrupaciones políticas que participaran en las **elecciones penúltimas de febrero...**” [El resaltado es propio].

El 8 de diciembre se acudió a las urnas para elegir a los diputados que elaborarían la nueva Carta Constitucional. Se inscribieron 7 partidos políticos: Unión Nacional, Constitucional, Social Demócrata, Confraternidad Nacional, Acción Cívica, Movimiento Republicano Popular y Liberal. Es importante aquí anotar que faltan dos partidos de las “elecciones penúltimas de febrero”, el Republicano y el Vanguardia Popular. Así que, desde un inicio, fueron excluidos de la toma de decisiones a nivel constitucional.

Los resultados que se observan son los siguientes: el partido Unión Nacional obtuvo 34 diputados, el partido Constitucional 6, el Social Demócrata 4 y el Confraternidad Nacional solo uno (según lo acredita el TSE). Aún no estaba vigente la Constitución de 1949, por lo cual de nuevo fue una elección en la que votaron solo los hombres mayores de 21 años.

El ambiente de posguerra civil, el exilio de muchos calderonistas y comunistas, así como la facilitación consecuente que tuvo el partido Unión Nacional, cuyo presidente electo estaba esperando que pasaran 18 meses para asumir el poder (de acuerdo con el Pacto que había firmado con José Figueres, líder vencedor de la lucha civil), hicieron posible una votación rotunda a favor del Unión Nacional.

Las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente no son materia de este trabajo; sin embargo, se debe recordar que utilizó como base de discusión la Constitución de 1871 y, en materia electoral, aprobó el voto femenino y proscribió al partido comunista. Además, fortaleció el Tribunal Supremo de Elecciones y se dispuso que el Registro Civil pasaría a ser dependencia exclusiva de este órgano, al que se le dio rango de órgano constitucional. Desde ese momento el Registro Civil será el responsable de “llevar un Registro Central del Estado Civil, y formar las listas de electores” (Obregón, 2008, p. 360).

Como adelantaba, una de las primeras disposiciones de la Asamblea Nacional Constituyente fue legitimar, el 16 de enero de 1949, la elección de Ulate.

Según explica David Díaz (2015), una marcha para apoyar a Ulate convocada por Emma Gamboa en mayo de 1948 había “obligado” a Figueres a respetar el acuerdo con Ulate, quien no estuvo conforme con que la Junta de Gobierno asumiera el poder por 18 meses. De acuerdo al pacto Ulate-Figueres, lo primero que se estipula es que: “La Junta Revolucionaria gobernará al país sin Congreso durante un período de dieciocho meses a partir del ocho de mayo en curso. Expirando dicho término podrá solicitar a la Asamblea Constituyente una prórroga por seis meses si lo considera necesario para sus labores” (Castro, 2007, p. 56).

A Ulate se le ofreció la presidencia de la Junta, aunque la rechazó. No era militar. Su posición fue clara. Así que, por acuerdo político, Ulate sería presidente, postergando su ascenso y la Junta, al tomar el poder de facto, gobernaría sin Congreso ni Constitución.

3. UNA NUEVA ELECCIÓN: VICEPRESIDENTES, DIPUTADOS Y REGIDORES (4 DE OCTUBRE DE 1949)

Al asumir la Junta Fundadora de la Segunda República y con la derogatoria de la Constitución de 1871, desapareció por las razones antes mencionadas, entre otros, el Congreso Constitucional de la República de Costa Rica. En el Pacto Ulate-Figueres del 1 de mayo de 1948 esto quedó así estipulado:

La Junta Revolucionaria gobernará al país sin Congreso durante un período de dieciocho meses a partir del ocho de mayo en curso. Expirando dicho término podrá solicitar a la Asamblea Constituyente una prórroga por seis meses si lo considera necesario para sus labores. (1948, párr. 1).

Según lo comentado, la anulación de las elecciones presidenciales del 1 de marzo de 1948 no cuestionó la elección de estos representantes efectuada en febrero de 1948. La declaratoria provisional de la elección de los diputados fue dada a conocer en el Congreso el 9 de abril de 1948 y publicada en la Gaceta del 18 de abril. En ella se dispone que, además de ser conocida por el Congreso, deberá comunicarse al Poder Ejecutivo y a los diputados electos.

El hecho es que, al día siguiente de esta publicación en La Gaceta, “se firmó en la Embajada de México, en San José, el documento de rendición de las fuerzas gubernamentales que puso fin a la guerra civil, tras conversaciones entre los rebeldes, el presidente Picado y los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en el país” (Castro, 2007, p. 11).

Como ha sido explicado ampliamente por la literatura sobre la época, Picado es obligado a renunciar, a exiliarse y, en su lugar, Santos León Herrera asumió interinamente la presidencia hasta el 8 de mayo de ese año, día en que asume la Junta Fundadora de la Segunda República.

Cayó el gobierno de Teodoro Picado que había sido electo democráticamente y, como gobierno de facto, la Junta asume los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado (Costa Rica. Junta Administradora de la Segunda República, Decreto 1 art. 3, 1948). Con estos hechos se desconoce la elección de diputados que integrarían el Congreso Constitucional, a partir del 1 de mayo de 1948¹, cuya mayoría era contraria a Ulate. Igual sucedió con la elección de autoridades municipales.

Esto, aunado al reconocimiento de Otilio Ulate como legítimo presidente, representa el problema de no contarse con un Poder Legislativo integrado. Ulate asumiría el 8 de noviembre de 1949, con una Constitución

¹ Según la Constitución de 1871, art.76, “Los diputados durarán en sus destinos cuatro años, debiendo ser renovados cada dos años por mitades, y pudiendo ser reelectos **indefinidamente**” [resaltado propio]. En la elección de diputados de 1948, de los 27 diputados que votaron por la anulación de la elección de Ulate, salvo Álvaro Cubillo Aguilár del Partido Republicano, continuaban en el Congreso al menos hasta 1950.

nueva, puesta en vigencia el día anterior. Por ello fue necesaria una nueva elección. El Tribunal Supremo de Elecciones recién “estrenaba” un nuevo texto que le había enviado la Asamblea Nacional Constituyente:

Nº 9

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE,

DECRETA:

Enviar al Tribunal Supremo de Elecciones el texto revisado de los capítulos correspondientes al Sufragio - Tribunal Supremo de Elecciones - Poder Legislativo - Atribuciones de la Asamblea Legislativa - Formación de Leyes - Poder Ejecutivo y Régimen Municipal, y ordenar a ese Alto Cuerpo que proceda inmediatamente a lo de su cargo (artículos 75 y siguientes), de conformidad con lo resuelto por la Asamblea Nacional Constituyente en relación con los capítulos precitados, los cuales quedan definitivamente aprobados en cuanto al fondo. (Costa Rica. Colección de Leyes y Decretos, 1949, 21)

De esta manera, el TSE fue dotado de una normativa renovada por la Asamblea Constituyente. El 12 de julio de 1949, el órgano electoral dispone lo siguiente:

1- De acuerdo con el Decreto Nº9 de la Asamblea Nacional Constituyente y los capítulos relativos al Tribunal Supremo de Elecciones, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Régimen Municipal, **convócase a los ciudadanos a elecciones para Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, Regidores y Síndicos Municipales.**

2- El número de Vicepresidentes es de dos.

Carlos Orozco, Gonzalo Echeverría, Juan Rafael Calzada. (Costa Rica. Colección de Leyes y Decretos, 1949, p. 45) [El resaltado es propio].

Esta fue una elección diferente. Los candidatos a vicepresidentes fueron propuestos únicamente por el Partido Unión Nacional. Los candidatos a diputados y regidores los postularon esta y otras organizaciones políticas como el Partido Demócrata Cortecista, el Social Demócrata y el Constitucional, según consta en la papeleta de diputados por San José de 1949, facilitada por el Centro de Documentación del TSE.

El TSE convoca para el 2 de octubre a “elecciones anticipadas” para elegir diputados a la Asamblea Legislativa y regidores municipales. Anticipadas porque la prórroga de seis meses que le había otorgado la Asamblea Constituyente a la Junta fue rechazada por Figueres y hubo que convocar a elecciones para diputados y autoridades municipales, antes de finalizar el año. Esto fue esencial para que constitucionalmente el gobierno de Otilio Ulate estuviera en regla.

Los vicepresidentes fueron una figura nueva. En la Constitución de 1871 se utilizaba la denominación “designados a la Presidencia”, escogidos por el Congreso Constitucional; al estar derogada, había que presentar una nueva fórmula, que a la larga resultó más democrática. Salvo en esta primera elección de

vicepresidentes, ya que Alberto Oreamuno Flores y Alfredo Volio Mata, del Partido Unión Nacional, fueron los únicos candidatos, por obvias razones políticas.

Vladimir de la Cruz recientemente en un artículo en el diario La República dice:

Durante los procesos electorales desarrollados a partir de 1949, para elegir diputados del Congreso Constitucional, que acompañaría la Presidencia de Otilio Ulate, 1949-1953, no se permitió participar a los comunistas... la Junta Fundadora de la Segunda República ese 17 de julio de 1948 proscribió partidos políticos e impidió que ciudadanos pudieran organizarse electoralmente para votar por sus propias opciones. (18 de julio de 2018, párr. 10).

Habría que agregarle que tampoco el Republicano Nacional con este nombre, aunque muchos de sus partidarios se aglutinaron alrededor de las otras agrupaciones.

Algunos diputados constituyentes figuraron como candidatos en las elecciones de diputados, por ejemplo: Marcial Rodríguez Conejo (quien presidió inclusive la Asamblea Nacional Constituyente), Ramón Arroyo Blanco y Celso Gamboa Rodríguez. Otros, como Fernando Lara Bustamante, Antonio Peña Chavarría y Numa Ruiz Solórzano, habían sido diputados en 1948.

Para el caso de las elecciones de regidores cabe resaltar que participaron, además, partidos de carácter cantonal exclusivamente, como el Unión Cartaginesa, el Independiente de Atenas, el Ulatista de Palmares, el Unión Independiente de Turrialba y el Unión Cantonal de Carrillo (TSE, Tomo I de Candidaturas, pp. 167-312).

Un dato interesante que se presenta en la convocatoria del 12 de julio de 1949 se observa en lo referente al nombramiento de los síndicos: "5- La Asamblea del cantón designará al mismo tiempo, los Síndicos propietarios y suplentes que correspondan al número de distritos del respectivo cantón" (Costa Rica. Colección del Leyes y Decretos, 1949, p. 47). Al parecer no fueron nombrados en esta elección.

4. CONCLUSIONES

Lo hasta aquí explicado encierra distintas paradojas y contradicciones, antes y después de la guerra civil, que únicamente se pueden entender desde una perspectiva política.

En primer lugar, si el viejo congreso constitucional estimaba que no era posible establecer con claridad la voluntad popular expresada en las elecciones de 1948, debió anular también los comicios concurrentes de diputados.

En segundo lugar, si los alzados en armas actuaban en defensa de la pureza del sufragio, debieron no solo restituir a Ulate en su cargo presidencial, sino también reconocer el mandato parlamentario resultante de las urnas y, una vez estabilizado políticamente el país, restablecer la vigencia de la Constitución de 1871.

Esto no sucedió, sino que la Junta Fundadora de la Segunda República, en su condición de gobierno de facto, consolidó una ruptura del orden constitucional y convocó a un proceso constituyente.

Acá surge una tercera contradicción: la ortodoxia doctrinaria explica que, en estos casos, el mandato de todos los gobernantes automáticamente y sin excepción decae y, una vez promulgada la nueva Constitución, se procede a elegir a los nuevos, en armonía con la reconfiguración del Estado dispuesta por el pueblo soberano. Tampoco aconteció de esta manera, porque la Constituyente terminó legitimando la presidencia de Ulate, nacida en los estertores del *ancien régime*.

La lógica política era, desde luego, otra. El partido del gobierno anterior al conflicto civil no quería desconocer una elección de diputados que le favorecía ampliamente. El figuerismo, luego de los hechos bélicos, no toleraba la pervivencia política de calderonistas y comunistas que, además, hubieran dominado el nuevo poder legislativo. Y, por último, para el ulatismo era inaceptable tener que someterse a una nueva elección.

El discurso histórico de los vencedores pasa por alto la elección de diputados de 1949. Se trata de un conveniente olvido, porque evita el cuestionamiento de los mitos y héroes oficiales que podría suscitarse al desenredar esta madeja de paradojas.

La historia de los vencidos por lo general se olvida y olvidar estas elecciones tuvo ese claro objetivo político. Sin embargo, un importante hecho, como el del pasado 20 de abril, permitió revisar parte de estos “documentos únicos que testimonian la esencia de una de las democracias más estables y longevas de Latinoamérica, así como de seguir garantizando su accesibilidad universal” (Luis Antonio Sobrado, discurso en la Biblioteca Nacional, acto de entrega oficial del Certificado de Registro de Memoria del Mundo).

Definitivamente han tenido que pasar muchos años y cientos de páginas escritas, en su mayoría por los vencedores, para poder “recordar” objetivamente lo sucedido tras la guerra civil. La historia oficial ha sido eficiente en olvidar muchos hechos, pero por suerte contamos con documentos esenciales que refrescan la memoria histórica. Preservar el patrimonio documental del cómputo de votos de las elecciones organizadas por el TSE, en la Memoria del Mundo, permite conocer y reconstruir parte importante de nuestra historia y muestra la responsabilidad de los encargados de proteger este acervo al ponerlo en las manos adecuadas.

Pasados los dieciocho meses de gobierno de la Junta, presidida por Figueres y con Ulate en la presidencia, los 45 diputados propietarios y los 15 suplentes en sus curules y los regidores y síndicos en sus puestos cantonales y distritales, parecía que la normalidad de la vida política costarricense se había recobrado. Todavía quedaba uno que otro sobresalto más, producto de todos los hechos del 48.

No se puede dejar de pensar en lo que se ganó y lo que se perdió con esta situación. Por ejemplo, de acuerdo a la nueva Constitución, se puso fin a lo que se ha llamado “carrera parlamentaria”, para bien y para mal. Sin lugar a dudas, la experiencia acumulada de muchos buenos diputados hoy se extraña, ya que el voto en principio premiaría a los mejores representantes populares.

Por otra parte, se debe recordar que los magistrados que participaron durante los eventos electorales aquí narrados fueron propuestos por la Junta presidida por José Figueres Ferrer. Cumplieron a cabalidad con sus funciones y de muchas formas dieron esa necesaria legitimidad, seguridad y respeto a los eventos político-electorales que se vivieron. Esto se fortaleció aún más al adquirir el TSE rango de órgano constitucional en la carta de 1949.

Para terminar, solo queda mencionar una última elección, aunque esta es de otra índole: los primeros magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones designados por la Corte Suprema de Justicia en mayo de 1951. En esta ocasión escogieron figuras que ya habían fungido como encargados del órgano electoral: Carlos Orozco Castro (presidente), Juan Rafael Calzada Carboni (secretario) y Gonzalo Echeverría Flores (vocal).

Evidentemente estos hechos forjaron una nueva autoridad electoral en Costa Rica y, con la experiencia adquirida en estas lides, el TSE tuvo un papel preponderante en la consecución de un nuevo modelo político, que pudo tener muchas falencias, pero que llevó al país por una senda democrática que muchos otros envidian hoy.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, O. (1970) *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948 Problemática de una década*. San José, C.R.: Editorial Costa Rica.
- Castro, O. (2007) *Fin de la Segunda República. Figueres y la Constituyente del 49*. San José, C.R.: EUNED.
- Costa Rica (1949). Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de versión digital revisada por Rodolfo Saborío Valverde Saborío y Coto Abogados. Recuperado de <http://www.cesdepu.com/actas/anc49.htm>
- Costa Rica (1949). Colección de leyes y decretos. San José, C.R.: Imprenta Nacional.
- Costa Rica. Junta Administradora de la Segunda República (1948). Decreto-ley n.º 1 del 8 de mayo. Recuperado de <https://elespiritudel48.org/junta-fundadora-de-la-segunda-republica/>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (1948). Libro de actas de 1948-1949. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (1948). Registro de candidaturas, tomo I, pp. 167-312. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.
- De la Cruz, V. (18 de julio 2018). El Decreto n.º 105. *Diario La República*, Columna Pizarrón. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/el-decreto-no-105>
- Molina, I. (2001) *Estadísticas Electorales de Costa Rica (1897-1948). Una contribución documental*. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/viewFile/6323/6025>.
- Molina, I. (2001) *Democracia y Elecciones en Costa Rica. Dos contribuciones polémicas*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Molina, I. (2005) *Demoperfectocracia*. Heredia, Costa Rica: EUNA.

- Montero, R. y Zamora, K. (Enero-Junio, 2010). Hechos relevantes del Tribunal Supremo de Elecciones 1946-2009. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 236-178. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/impres/revista9.pdf>
- Obregón, R. (1966) *El Poder Legislativo en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Obregón, C. (2008) *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial de la UCR.
- Pacto Ulate-Figueroa (1948). Recuperado de <https://elespiritudel48.org/pacto-ulate-figueroa/>
- Sobrado, Luis Antonio (2018) Discurso en el Acto de entrega oficial del Certificado de Registro de Memoria del Mundo: Biblioteca Nacional de Costa Rica, 20 de abril de 2018.
- Zeledón, M.T. (1946) *Digesto Constitucional*. San José, Costa Rica: Colegio de Abogados.

LOS DERROTEROS POLÍTICO-ELECTORALES DEL INTELECTUAL COSTARRICENSE ROGELIO FERNÁNDEZ GÜELL (1883-1918)

Tomás Federico Arias Castro*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 11 de octubre de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 13 de diciembre de 2018.

Resumen: El presente artículo de investigación histórica expone un pormenorizado recuento de los episodios, particularidades, periplos y vicisitudes de naturaleza político-electoral que acontecieron durante la vida del intelectual costarricense Rogelio Fernández Güell (1883-1918), quien se distinguió desde temprana edad y a lo largo de toda su existencia, por una multifacética serie de accionares en diversos aspectos del quehacer cultural y académico de países como Costa Rica (su patria), España, México, EE.UU. y Argentina. Así, se presentan sus primeras incursiones políticas, a inicios del siglo XX, las cuales conjugó con un pionero ejercicio del periodismo y la literatura, a lo que se une el relato de sus derroteros en suelo español y mexicano, en este último país viviría como protagonista directo las incidencias de la afamada Revolución Mexicana, lo que le significaría una profunda y valiosa amistad con el presidente mexicano Francisco I. Madero. Por último, se explican los motivos de su regreso a Costa Rica, el papel que jugó en las elecciones de 1913-1914, sus desempeños funcionales, literarios y académicos en dicha coyuntura, su participación en la rebelión organizada contra el presidente Federico Tinoco Granados y las trágicas incidencias que propiciaron su ignominioso asesinato en marzo de 1918.

Palabras clave: Historia política / Historia electoral / Participación política / Dictadura / Rebelión / Biografía / Fernández Güell, Rogelio.

Abstract: This historical research article presents a detailed account of the episodes, particularities, journeys and vicissitudes of political-electoral nature that took place during the life of the Costa Rican intellectual Rogelio Fernández Güell (1883-1918), who distinguished himself from an early age and throughout his life, by a multifaceted series of actuators in various aspects of cultural and academic work in countries such as Costa Rica (his homeland), Spain, Mexico, USA. and Argentina. His first political incursions were at the beginning of the 20th century which he combined with a pioneering exercise in journalism and literature. In addition, there is the story of his paths on Spanish and Mexican soil, this being the last country where he would live as a direct protagonist of the incidences of the famous Mexican Revolution, which would mean a deep and valuable friendship with the Mexican President Francisco I. Madero. Finally, he explains the reasons for his return to Costa Rica, the role he played in the elections of 1913-1914, his functional, literary and academic performances at that juncture, his participation in the organized rebellion against President Federico Tinoco Granados and the tragic incidents that led to his ignominious murder in March 1918.

Key Words: Political history / Electoral history / Political participation / Dictatorship / Rebellion / Biography / Fernández Güell, Rogelio.

* Costarricense, abogado y politólogo, toarca@costarricense.cr. Coordinador y docente de la Cátedra de Historia del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, docente de Historia de la Masonería y de Historia bilateral entre las Repúblicas de Costa Rica y México en el programa de extensión docente de la Escuela de Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica y docente de Historia del Derecho Costarricense en la Universidad Escuela Libre de Derecho. Presidente de la Academia Costarricense de Ciencias Genealógicas. Vicepresidente del Consejo Directivo de la Editorial Costa Rica en representación de la Universidad de Costa Rica. Académico Correspondiente de la Academia Morista Costarricense. Integrante de la Sociedad de Amigos de la Academia Mexicana de la Historia.

1. INTROITO

Desde sus más remotos antecedentes independentistas, la historia de Costa Rica ha presentado la singularidad de contar con una serie de personajes que se han destacado en las más diversas facetas del fenómeno político, ya sea como ilustres oradores, brillantes escritores, pioneros fundadores, aguerridos dirigentes o carismáticos líderes. Esa situación explica y sustenta gran parte del andamiaje democrático que tradicionalmente ha distinguido a nuestra nación en sus ya casi doscientos años de existencia autónoma.

Empero, lo que no ha sucedido con reiteración es la existencia frecuente de individuos que hubiesen logrado reunir -en su sola persona- todas las cualidades antes mencionadas. Precisamente, resulta lógico inferir que una concatenación de esa índole es, siempre, una excepcionalidad que acontece en muy específicas, señaladas y determinantes coyunturas.

Así, en el período comprendido entre las dos últimas décadas de la centuria decimonónica y los casi dos primeros decenios del siglo XX, la historia costarricense atestiguó la vida, pensamiento, obra y derroteros del intelectual Rogelio Fernández Güell, quien no solo se erigió en uno de los compatriotas de más alto fuste intelectual-cultural de nuestro medio, sino que se destacó en una pléyade de improntas de la más variada naturaleza, entre las que cabe destacar sus acciones como diplomático, masón, espiritista, poeta, académico, funcionario gubernamental, periodista, literato, diputado constituyente, filósofo, polemista, orador y líder revolucionario.

El artículo pretende exponer una de las vertientes a las que Fernández Güell se dedicó con más ahínco y pasión: la rama político-electoral. La cual, dicho sea de paso, fue la que también provocó su oprobiosa y repentina muerte apenas a los 34 años de edad.

2. LOS PRIMEROS ACCIONARES ELECTORALES

Rogelio Fernández Güell nació el 4 de mayo de 1883 (Zeledón, 2013, p. 421) en una de las familias de más reconocido abolengo genealógico de nuestro país, cuyos integrantes se venían destacando, desde la otrora época colonial, en diversos cargos y desempeños asociados a la política.

Cabe señalar a su bisabuelo Félix Fernández Tenorio a quien le correspondió el honor histórico de haber sido designado, en 1821, como último gobernador del entonces territorio español de Costa Rica (Obregón, 1979, p. 147); sin embargo, no ejerció dicho puesto debido a la emancipación de nuestro territorio en aquella ocasión histórica. Asimismo, fue nieto de Manuel Fernández Chacón quien, junto a una gran cantidad de labores públicas y privadas, fungió también como jefe de Estado interino de Costa Rica entre los meses de marzo y mayo de 1835 (Vinatea y Fernández, 2011, p. 69).

Fue hijo del general. Federico Fernández Oreamuno, quien fuese un destacado militar en la *Campaña Nacional 1856-1857*, fundador y primer gobernador de la actual ciudad de Limón y gobernador de la ciudad de San José (Monge, 1959, pp. 2-3). También fue sobrino del general Próspero Fernández Oreamuno, quien ejerció la presidencia de Costa Rica entre 1882 y 1885 (Obregón, 1991, p. 94), así como también sobrino de la señora Pacífica Fernández Oreamuno, primera dama del país en los bienios 1847-1849 y 1866-1868 (Fernández, Sáenz y Muñoz, 2001, p. 107), al ser la esposa del gobernante Dr. José María Castro Madriz.

Por lo que, como queda claramente establecido, la práctica política no solo venía siendo una constante en su círculo familiar, sino que, desde la más remota infancia, Fernández Güell tuvo la valiosa ocasión de convivir en un medio idóneo para comenzar a desarrollar las aptitudes que lo distinguirían en años posteriores.

Ahora bien, tras cursar la educación escolar y secundaria en el Liceo de Costa Rica (esta última no finalizó), el joven Fernández, ya con 18 años, incursionó -por primera vez- en tres actividades que conjugó bajo un mismo fin: la política, el periodismo y la escritura.

Lo anterior por cuanto fue en 1901 y bajo el pseudónimo de *Bachiller Sansón Carrasco* (Celis de la Cruz, 2013, p. 167), cuando rubricó, en periódicos como *El Tiempo*, *El Día* y *Don Quijote*, una serie de artículos de crítica contra el entonces presidente de la República, Rafael Iglesias C., quien pretendía designar al Lic. Ascensión Esquivel I. como su futuro sucesor por medio de una matráfula electoral denominada como *La Transacción* (Molina, 1999, p. 10). Pues, en efecto, Iglesias había negociado con los principales partidos políticos de ese momento para que Esquivel asumiese la dirección del Poder Ejecutivo en 1902. Tal denuncia le valió a Fernández una fuerte persecución gobiernista y la aplicación de una ilegítima sanción punitiva de 20 días de prisión (Gutiérrez, 2017, p. 78).

Tras cumplir la sentencia, Fernández retomó con más ahínco sus cuestionamientos contra el binomio Iglesias-Esquivel, para lo cual incluso fundó, en septiembre de 1901, su primer periódico con el nombre *El Derecho* (Morales, 1995, p. 119). A ello se agregó otro de igual importancia, pues dicho órgano periodístico aglutinó a múltiples ciudadanos que, tras no apoyar *La Transacción* y habiendo formado parte del entonces recién creado *Partido Republicano* (1897), respaldaron la candidatura del jurista Máximo Fernández A. para los próximos comicios (Salazar, 1975, pp. 327-332). Propuesta que, sin embargo, no logró su objetivo, pues, tras varias arbitrariedades electorales, Esquivel se convirtió en el nuevo mandatario de Costa Rica (Arias, 2013, p. 98).

De seguido, este resultado político le significó a Rogelio Fernández un virulento panorama, pues, poco después y debido a su verbo locuaz y fama creciente, sufrió un artero ataque físico por parte de varios militares en la ciudad de San José, lo que le ocasionó una lesión perenne en su mano derecha (Oconitrillo, 1981, p. 40); también, fueron perseguidos su familia y sus compañeros de labor periodística. Todo lo cual hizo que renunciase a *El Derecho* y se trasladase a vivir al cantón de Atenas. Mas lo cierto es que las vejaciones no cesaron, por tanto, comprendiendo que su vida estaba en peligro, optó por abandonar nuestro país en búsqueda de nuevos horizontes intelectuales.

3. LA AVENTURA ESPAÑOLA Y MEXICANA

Fue en febrero de 1904 cuando Rogelio Fernández arribó a la nación que había escogido como nuevo destino de su vida: España (Segura, 1963, p. 66); decisión fundamentada no solo en su interés en cursar estudios universitarios y desarrollar su talento literario, sino por la gran cantidad de familiares maternos suyos que vivían en dicho país europeo.

Sin embargo, dado que la temática de este estudio trata sobre los aspectos político-electorales de tal personaje (en los cuales no incursionó en suelo ibérico), basta con señalar que fue en ese territorio en donde ingresó como pasante a la Universidad de Madrid, laboró como articulista y poeta en varias revistas literarias y esotéricas, se inició en la doctrina filosófica-religiosa del Espiritismo (Abbagnano, 1963, p. 442) y contrajo matrimonio, en 1906, con la señorita catalana Rosa Serratacó (Quesada, 1921, p. 95). Esas nupcias, al no contar con el aval familiar de la contrayente, llevaron a la joven pareja a salir de España, esto para Fernández significó el segundo de sus autoexilios.

En ese sentido y con el fin de continuar con sus intereses literarios, espiritistas y académicos, Rogelio Fernández y su esposa se enrumbaron a una de las principales metrópolis intelectivas de Latinoamérica: Ciudad de México. Este hecho repercutiría ostensiblemente en sus vidas.

Una vez en tierras mexicanas (1907) y debido a las conexiones que había alcanzado por su afiliación al espiritismo, Fernández trabajó como funcionario del *Observatorio Astronómico Nacional* (Fernández, 1918, p. 12), misma época en la que retomó su labor de escritor con varios folletos y artículos de temática espiritista. Unos meses más tarde y otra vez por su ligamen al espiritismo, laboró como bibliotecario de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. A finales de 1907, su amigo y colega espiritista Ignacio Mariscal, entonces canciller de México (Quijano, 2012, pp. 255), lo designó como Cónsul de ese país en la ciudad estadounidense de Baltimore (González, 2009, p. 44), por lo que, ya para inicios de 1908, se encontraba en la nación anglosajona, donde viviría por los próximos tres años.

No obstante, la estadía de Fernández Güell en EE.UU. feneció por dos aspectos de importancia para su persona. Así, por una parte, fue en 1910 cuando las autoridades diplomáticas mexicanas establecieron como requisito para laborar en la Cancillería el que se ostentase la nacionalidad de ese país o que se obtuviese esta por naturalización, a lo que Fernández argumentó:

Con gusto aceptaría la nacionalidad mexicana, porque pienso que un latinoamericano está en su propio país en cualquiera de las Repúblicas del mundo de Colón y porque México es para mí tan querida como aquella (tierra) en que vi la luz; pero no me avengo a renunciar a mi nacionalidad por conservar una posición. Si esa renuncia me fuera pedida porque así lo requiere la salud, el bienestar o la prosperidad de México, en el acto me hubiera sentido mexicano. (Fernández, 1918, p. 12).

A lo anterior y junto a su renuncia al servicio exterior mexicano, se unió la circunstancia histórica de que dicha nación se encontraba, desde mediados de 1910, en los prolegómenos de la afamada *Revolución Mexicana* (Knight, 2010, p. 251), cuyo principal líder era el acaudalado empresario, dirigente político y ferviente espiritista, Francisco I. Madero González (Krauze, 1987, p. 11). Así, tanto por los draconianos métodos represivos que el gobierno del entonces presidente Porfirio Díaz Mori (Torres y Villegas, 2010, pp. 225-228) había implementado contra los revolucionarios (los que resultaron intolerables para Fernández) como por su ligamen espiritista con Madero, el intelectual costarricense decidió unirse a la lucha revolucionaria, por lo que viajó, en abril de 1911, al limítrofe estado de Chihuahua, sede del campamento de Madero, para conocerlo, una vez ahí comentó:

Busqué con la mirada al jefe de la Revolución, imaginando encontrar a un hombre alto y membrudo y grande fue mi sorpresa cuando vi que todos se dirigían a un individuo vestido de kaki, moreno, de barba y bigotes negros, de pobladas cejas, enjuto de carnes, nervioso y de voz un poco recia [...] Madero me dirigió una mirada como preguntándome quién era. Su padre me nombró y Madero, entonces, alargóme la mano, una mano vellosa y fuerte que estreché con la misma franqueza con que se me tendía y le expuse el motivo de mi viaje [...] Madero me invitó a dar una vuelta por el campo, ascendimos a una colina cercana y desde allí me mostró la posición de las fuerzas revolucionarias. Con increíble agilidad subía por los lugares más escarpados, en tanto que yo buscaba las pendientes suaves. [...] En mi conversación con el señor Madero, nuevamente se reveló el hombre altruista, el filósofo de miras amplias y de sentimientos elevados de quien yo tenía noticia. (Fernández, 1915, pp. 67-68).

En consecuencia, Madero y Fernández iniciaron una profunda relación de amistad y respeto intelectual mutuo, la cual se consolidó con la participación activa que el segundo asumió a partir de ese momento en el proceso revolucionario. De seguido, fue en mayo de 1910, cuando Fernández regresó a Ciudad de México, y a finales de ese mismo mes el presidente Díaz presentó su renuncia (Villalpando y Rosas, 2009, pp. 173-175), lo que propició el triunfo total de la lucha revolucionaria de Madero.

4. LA IMPRONTA ELECTORAL EN MÉXICO

Con el fin de legitimar su liderazgo ante la ciudadanía mexicana, fue a mediados de 1911 cuando el triunfante líder Francisco Madero presentó su candidatura a la presidencia de ese país. Casi de inmediato y para contar con un ente periodístico que asumiese la labor propagandística de su candidatura, Madero le solicitó dicha acción a su ahora amigo Rogelio Fernández, quien fundó entonces, en julio de 1911, el periódico *El Amigo del Pueblo: órgano oficial del club "Libertador Francisco I. Madero"* (Arias, 2015, p. 54) asumiendo, asimismo, su dirección general, lo cual sumó a la función que ya ejercía como secretario del citado club partidista.

Empero, la actividad proselitista de más importancia que Fernández Güell ejerció a favor de Madero fue la redacción del opúsculo biográfico *El moderno Juárez: estudio sobre la personalidad de don Francisco I. Madero* (Barrón, 2010, p. 191). Ahí el costarricense expuso la vida y obra del mexicano para contrarrestar varias difamaciones electoreras que se habían vertido en su contra; en ese texto señaló:

No es posible que una personalidad, por brillante que sea, carezca de detractores, los que forman, por decirlo así, el fondo oscuro que hace resaltar sus virtudes. En el momento del triunfo, las envidias, los despechos y los rencores callaron ahogados por el aplauso ensordecedor con que las multitudes saludaron el resurgimiento esplendoroso de las libertades patrias. Hablar contra Madero, zaherirlo en cualquier sentido hubiera sido impolítico. Así, aquellos sentimientos perversos enmudecieron y la envidia y el rencor guardaron sus puñales. Más pasado ese momento psicológico en el alma de las multitudes, extinguido en el espacio el eco de las aclamaciones con que saludaron al líder, atenuado en algún tanto el recuerdo de su entrada triunfal, los enemigos han vuelto a aparecer, más rabiosos que nunca, dispuestos a formar por todos los medios, una cruzada contra el Apóstol de la Democracia. (Fernández, 1911, pp. 4-16).

A continuación, las elecciones se efectuaron en octubre, abrumadoramente ganadas por Madero y su candidato vicepresidencial Lic. José M. Pino Suárez (Poblett, 1986, p. 32), por lo que ambos iniciaron su mandato en noviembre de 1911.

Ahora bien, vuelva a reiterarse, aún cuando el objeto de este artículo está referido a los accionares político-electorales de Fernández (los cuales cesaron en México tras el triunfo de Madero), cabe indicar que, entre los citados años de 1911 y 1913, se desempeñó como jefe del Departamento de Publicaciones del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, fue director del periódico *La Época*, redactor del periódico *Nueva Era*, director de la revista espiritista *Helios* e integrante de la Masonería de ese país y presidente de la *Gran Liga Mexicana de Librepensadores* (Gutiérrez, 2017, p. 95).

Sin embargo, la faceta más honrosa que Rogelio Fernández protagonizó en suelo mexicano fue la que le asignó el presidente Madero en octubre de 1912 (Zeledón, 2013, p. 421), pues lo nombró como quinto director de la

afamada Biblioteca Nacional de México (Carrasco, 1947, p. 11), siendo hasta el presente el único extranjero en haber tenido la valiosa oportunidad de ejercer dicho puesto público. Por lo que:

Ninguno de los cargos que hasta ahora ha ocupado lo llena tanto de orgullo como éste. Está en su elemento: los libros. Todas las mañanas al pasar a su despacho tiene que caminar entre dos hileras de mármoles de tamaño natural, que en aquel ambiente conventual parecen santos; pero son estatuas de Herodoto, Dante, Petrarca, Shakespeare, Goethe, Hugo y otros genios de la literatura universal que custodian el claustro. (Oconitrillo, 1981, p. 65).

De modo lamentable, la estadía de Fernández Güell en México feneció por el siniestro episodio conocido como la *Decena Trágica* (Villalpando, 2009, p. 11) cuando en diez aciagos días, acaecidos entre el 9 y el 19 de febrero de 1913 (Martín, 2009, pp. 97-108), se defenestró al presidente Francisco Madero tras un planificado golpe de Estado que colocó como nuevo e ilegítimo gobernante al pérfido gral. Victoriano Huerta Márquez (Molina, 2008, pp. 254-257). Esto sucedido, en la noche del viernes 22 de febrero siguiente del asesinato ignominioso de Madero y el vicepresidente Pino (Sotomayor, 2016, pp. 17-21), tras ser acribillados, por orden de Huerta, en la muralla trasera de la penitenciaría federal de Lecumberri (Gómez, 2008, pp. 39-45), la cual se erigía como la principal cárcel de la Ciudad de México.

Así las cosas y ante la aprehensión que Huerta había dictado en su contra por su reconocida amistad con Madero; Fernández y su familia huyeron de la capital mexicana (Tortolero, 2004, p. 221), pudiendo únicamente llevar algunos encerres personales, pues todas sus pertenencias les fueron incautadas.

Fue entonces cuando el intelectual costarricense, tras nueve largos años de ausencia, tomó la determinación de volver a Costa Rica, para lo cual se embarcó.

5. NUEVAS COYUNTURAS ELECTORALES

Rogelio Fernández regresó a suelo costarricense en marzo de 1913, encontrándose con dos agradables noticias políticas. Por una parte, el *Partido Republicano* por el que tanto había luchado en 1902, ahora se encontraba ejerciendo por vez primera el Poder Ejecutivo en la figura del Lic. Ricardo Jiménez Oreamuno (Vargas, 1986, p. 264); mientras que el proceso electoral para el cuatrienio 1914-1918 presentaba como uno de los candidatos a su entrañable amigo, el ya antes citado Lic. Máximo Fernández A., quien se enfrentaba a los expresidentes Rafael Iglesias y Carlos Duran Cartín (Salazar, 2002, pp. 231-240).

Fue entonces cuando Fernández se involucró en la contienda de cita, asumiendo el destacado papel de articulista político en el periódico partidista *El Republicano*, respecto del cual, además, asumió luego su dirección a las pocas semanas.

Asimismo, Fernández redactó un folleto proselitista bajo el título de *Máximo Fernández ante la historia y ante sus contemporáneos: ensayo biográfico* (Gutiérrez, 2017, pp. 96-97), en cuyas páginas no solo expuso diversos hechos sobre la vida de ese jurista y político, sino que refutó algunos cuestionamientos y diatribas en su contra

Al referirnos a Máximo Fernández [...] ese que veis cruzar bajo arcos de triunfo y lluvias de flores, con el rostro iluminado por una bondadosa sonrisa y la noble frente tostada por los soles del Guanacaste y refrescada por las brisas del Pacífico, no es un guerrero victorioso que con la espada en la mano

deslumbra y ahuyenta al enemigo, ni un soberbio Jefe de Estado que pasa con el boato de su alta jerarquía, sino un modesto ciudadano que, desde su juventud, ha luchado por los derechos del pueblo y que con paso firme se dirige a recibir, ante el ara santa de la Patria, de manos del actual mandatario, la corona de laureles que la República reserva a sus hijos predilectos [...] Nadie como él ha sido más aclamado y más combatido; nadie como él ha resistido el oleaje de las pasiones enemigas con la inquebrantable firmeza de una roca; nadie, en suma, ha sido más analizado, discutido, vituperado y aplaudido. Con sus hechos, llena veinte años de nuestra vida nacional y su vida está para siempre vinculada a nuestra historia. (Fernández, 1913, pp. 5-14).

Empero, tras las elecciones (diciembre, 1913), ninguno de los tres contendientes alcanzó la entonces mayoría del 50% para acceder al solio presidencial, por lo que, tras meses de intrigas y artilugios, las fuerzas políticas partidistas convinieron en que el diputado republicano Alfredo González Flores se convirtiese en el nuevo mandatario en ejercicio desde mayo de 1914 (Rodríguez, 1978, pp. 84-85).

Lo anterior hizo que Fernández Güell volviese a sus menesteres personales y funcionales, destacando su incorporación al órgano cultural *El Ateneo de Costa Rica*, así como sus facetas de subsecretario de Gobernación y Policía, subsecretario de Fomento y director general de Correos (Oconitrillo, 1981, p. 81). Aunado a ello, retomó su labor literaria, resaltando por su importancia la obra de 1915: *Episodios de la Revolución Mexicana* (Arias, 2015, pp. 180-208), en la que, haciendo un uso magistral de la filología y exponiendo una gran sapiencia en temas de cultura universal, narró los históricos acontecimientos que había atestiguado durante su estadía en México, haciendo énfasis en la oprobiosa ejecución del presidente Madero, respecto de la cual expuso:

El paso de los grandes espíritus por la tierra se señala siempre con cataclismos y conflagraciones. Los baluartes del error y de la mentira se derrumban, las sociedades se conmueven en sus cimientos y el océano popular se encrespa y ruga, en tanto que el Sinaí y el Gólgota se coronan de relámpagos y rayos. Madero, predestinado para reformar una sociedad, donde el despotismo y la injusticia habían echado hondas raíces, pasó por el cielo de México con la brillante claridad de un meteoro, y su noble espíritu, incapaz de contenerse en la arcilla humana, desapareció como el de Numa, envuelto en la tempestad que había suscitado. (Fernández, 1915, pp. 244-245).

A continuación, Fernández fundó y asumió la dirección general de un nuevo periódico (septiembre, 1915), al que denominó *El Imparcial* (Rodríguez, 1976, p. 77), este rápidamente se posicionó como uno de los más leídos de su época. Luego de ello y por designio del presidente González, volvió a la administración pública en marzo de 1916, al nombrársele enviado diplomático de Costa Rica ante los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile (Arias, 2016, pp. 95-98), hasta que regresó a Costa Rica en julio de ese mismo año.

Sin embargo, su estadía en nuestra nación fue corta, pues un mes más tarde viajó a España junto a su familia, periplo realizado con motivo de varios afanes literarios que Fernández materializó en dicho país (Gutiérrez, 2017, p. 98) donde se mantuvo hasta fines de ese año.

6. EL COMIENZO DEL FIN

Fue en marzo de 1917 cuando Rogelio Fernández regresó a Costa Rica, donde se encontró con la noticia de que el mandatario González había sido defenestrado por el gral. Federico Tinoco Granados (Murillo, 1981, pp. 17-31), quien ejercía ahora el mando interino de nuestro territorio.

En ese sentido, lo anterior representó para Fernández una singularidad, pues habiendo conocido a Tinoco desde su juventud, poseía con este una sólida amistad y homogeneidad política, ambos eran integrantes del *Partido Republicano*. A esto se unió el vínculo genealógico-familiar que poseía con la señora María Fernández Le Cappellain (Fernández, Sáenz y Muñoz, 2001, pp. 493-501), quien no solo era su prima, sino también la esposa de Tinoco Granados.

De seguido, Fernández Güell reasumió la dirección de su periódico *El Imparcial*, pero, debido a su prestigio, resultó electo, en abril de 1917 (Zeledón, 2013, p. 422), como diputado constituyente por la provincia de San José, en virtud de la convocatoria que el gral. Tinoco había realizado para dotar a Costa Rica de una nueva Constitución Política.

Así las cosas, Rogelio Fernández se destacó por su oratoria y sapiencia, pero, sobre todo, por su férrea oposición a varios proyectos que el Poder Ejecutivo presentó ante el órgano constituyente. Sobre todo en lo referente a la reinstalación de la pena de muerte, derogada en 1882 (Guier, 1968, p. 1182), y a la restauración del voto indirecto para la elección presidencial, eliminado en 1913 (Obregón, 2000, p. 243). Todo lo cual hizo que la otrora cordialidad que mantenía con Tinoco empezase a resquebrajarse, pues no estaba dispuesto a claudicar en ninguno de sus ideales y principios.

Fue entonces cuando la idea de implementar las ejecuciones penales fue rechazada (Gómez, 1985, p. 133), lo cual le valió un gran respaldo de la ciudadanía. No obstante, el proyecto de voto indirecto sí fue aprobado, por lo que Fernández renunció entonces al Congreso Constituyente en mayo (Fernández, 2010, p. 153), pues calificó ese episodio como una imposición del Poder Ejecutivo, lo que, unido a sus críticos artículos en *El Imparcial*, aumentó todavía más el diferendo con Tinoco.

Por fin, fue en junio cuando se emitió la llamada *Constitución Política de 1917* (Zeledón, 1946, p. 261). En ese mes Fernández volvió al plenario cuando se instaló el Congreso ordinario (Obregón, 1995, p. 427), pues dicha norma fundamental había dispuesto que los antiguos constituyentes asumiesen como nuevos diputados, oportunidad que Fernández atisbó como idónea, dada la inmunidad de que gozaba, para arremeter contra Tinoco y su Gabinete. Como en efecto lo hizo.

Empero, el punto de inflexión entre ambos acaeció un mes más tarde, cuando Tinoco ordenó el allanamiento y clausura de *El Imparcial* (Quesada, 1921, pp. 9-11). Desde ese momento se convirtieron en furibundos enemigos.

Con el pasar de los meses, tanto los cuestionamientos de Fernández contra Tinoco, como las imprecaciones de este contra el primero, recrudecieron ostensiblemente, hasta que, en noviembre de 1917 (Chacón, 1920, p. 144), el Gobierno ordenó la captura de dicho intelectual tras acusársele de estar involucrado en una inminente rebelión. Sin embargo, Fernández continuó asistiendo al plenario en virtud de la inmunidad que lo amparaba hasta mediados de diciembre cuando no se apersonó más en resguardo de su vida (Junoy, 2014, pp. 68-69), por lo que, por el resto de 1917, se ocultó en las casas de varios conocidos, pues la suya fue perennemente vigilada.

7. LOS ÚLTIMOS AVATARES

Iniciado el año 1918, Rogelio Fernández se dedicó -durante enero- a preparar la logística de la lucha revolucionaria que venía proyectando desde 1917. Finiquitados todos los detalles, dicho episodio bélico inició el 22 de febrero de 1918 (Fernández, 2010, p. 206); fecha escogida por conmemorarse ese día el quinto aniversario fúnebre del asesinado presidente Madero.

De modo lamentable, la llamada *Rebelión de río Grande* (Fernández, 1984, p. 141), pues su primer acto se verificó en dicha vía fluvial por el cantón de Atenas, fue rápidamente vencida por el Gobierno, dado que, junto a la carestía de armas, pertrechos y municiones, aconteció también el nimio apoyo de la población, así como una desafortunada serie de erróneas decisiones tácticas (Fischel, 1992, p. 142).

Fue así que a los pocos días, Fernández Güell optó por dirigirse a la República de Panamá para continuar su lucha, puesto que en dicho país había un grupo de costarricenses preparando otra rebelión (Volio, 1973, p. 55). Esa decisión tuvo tintes de odisea, pues recorrió nuestro territorio a pie desde la ciudad de Orotina hasta la frontera sur, voluntariamente acompañado por cuatro correligionarios.

Después de una serie de vicisitudes, en donde incluso fueron guiados por un habitante indígena (Oconitrillo, 1981, p. 114), el pequeño grupo revolucionario arribó al pueblo de General Viejo en el actual cantón de Pérez Zeledón (marzo, 1918), momento en que, tras la unión de otro adepto, se enteraron de la existencia de un batallón policial que se dirigía para aprehenderlos, cuya autoridad era ejercida por el teniente coronel. Patrocinio Araya (Sancho, 2010, p. 15). Por esa razón, se enrumbaron entonces al cercano poblado de Buenos Aires (Aguilar, 2008, p. 167), para así evitar a sus perseguidores.

No obstante, el destino de Fernández y sus acólitos fue otro, pues el viernes 15 de marzo de 1918 (Arias, 2015, p. 55) y tras la delación de un habitante local que los avistó, fueron atacados de modo alevoso por las tropas de Araya en las cercanías del río Ceibo (Revollo, 2012, p. 25). Así, en lo concerniente a Fernández Güell, quien se rindió y desarmó, fue el propio Araya quien le disparó en la cabeza, el cuello, el pecho y las piernas (López, 1919, p. 41). Luego de lo cual, el batallón procedió a robarles las pertenencias a todas las víctimas.

Con posterioridad, los cinco cadáveres, pues solo un revolucionario y el guía indígena sobrevivieron, fueron enterrados en el cementerio de Buenos Aires (Chacón, 1986, p. 88), gracias a los menesteres del maestro salvadoreño Marcelino García Flamenco (Picardo, 2004, p. 192), docente de dicha localidad y testigo directo de los homicidios, quién se traslada a Panamá y denuncia los asesinatos en el periódico *Star and Herald* (Dobles, 1934, pp. 395-396), lo que posibilitó que los costarricenses conociesen los detalles turbios en que se habían perpetrado.

Para 1920 el Congreso dispuso que los restos de Fernández y sus compañeros fuesen exhumados y trasladados al Cementerio General de San José, lo cual se ejecutó hasta 1923 (Oconitrillo, 1981, p. 123), cuando se les depositó en un mausoleo de la Masonería costarricense (Arias, 2016, p. 98), en donde se encuentran hasta la actualidad.

Así, a partir de ese momento, la figura de Rogelio Fernández Güell entró a formar parte imperecedera del acervo cívico de nuestra Patria con todo merecimiento y valía, cumpliéndose en 2018 el centenario histórico de su muerte.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbagnano, N. (1963). *Diccionario de Filosofía*. México D.F.: FCE.
- Aguilar, O. (2008). *Federico Tinoco Granados...ante la historia*. San José: Progreso Editorial.
- Arias, T. (2014). *El Canciller Esquivel Ibarra (biografía e impronta del Lic. Ascensión Esquivel Ibarra)*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto e Instituto del Servicio Exterior.
- Arias, T. (2015). Las Repúblicas de México y Costa Rica durante la Revolución Mexicana (1910-1920). *Revista Estudios*, (29), 51-65.
- Arias, T. (2015). Centenario de la primera obra literaria costarricense sobre la historia de la Revolución Mexicana (1915-2015). *Revista Estudios*, (31), 180-208.
- Arias, T. (2016). México (1907) y Argentina (1916): los derroteros diplomáticos del literato, filósofo, político y masón Rogelio Fernández Güell. *Revista Decisiones: la huella en la política*, (2), 95-98.
- Barrón, L. (2010). *Historias de la Revolución Mexicana*. México D.F.: FCE.
- Carrasco, R. (1947). *Historia de la Biblioteca Nacional de México*. México: UNAM.
- Celis de la Cruz, C. (2013). Rogelio Juan Fernández Güell en México (1883-1918). En: *XII Jornadas Académicas 2010 (compendio)*. México: UNAM.
- Chacón, T. (1920). *Proceso histórico (tomos I y II)*. San José: Imprenta Falcó y Borrasc.
- Chacón, L. (1986). Buenos Aires: cantón de Puntarenas (apuntes para su historia). *Revista del Archivo Nacional*, (1-12), 5-166.
- Dobles, L. (1934). *Índice bibliográfico de Costa Rica*, San José: Imprenta Lehmann.
- Fernández, J., Sáenz, J., y Muñoz, M. (2001). *Las Primeras Damas de Costa Rica*. San José: ICE.
- Fernández, R. (1984). *Cartilla histórica de Costa Rica*. San José: Imprenta Lehmann.
- Fernández, R. (1911). *El moderno Juárez (estudio sobre la personalidad de don Francisco I. Madero)*. Ciudad de México: Tipografía Artística.
- Fernández, R. (1913). *Máximo Fernández ante la historia y ante sus contemporáneos (ensayo biográfico)*. San José: Imprenta Alsina.
- Fernández, R. (1915). *Episodios de la Revolución Mexicana*. San José: Imprenta Trejos Hnos.

- Fernández, R. (1918). *Poesías*. San José.
- Fernández, J. (2010). *Las Presidencias del Castillo Azul*. San José.
- Gómez, C. (1985). *La pena de muerte en Costa Rica durante el siglo XIX*. San José: ECR.
- Gómez, M. (2008). *Asesinatos políticos en México (1901-1994)*. México D.F.: Editorial Planeta Mexicana.
- González, P. (2009). Un costarricense en la Revolución Mexicana. *La Nación (sección Áncora)*, 44.
- Gutiérrez, B. (2017). Un cercano amigo de Francisco I. Madero. *Temas de nuestra América (UNA y EUNA)*, (número extraordinario), 77-104.
- Junoy, R. (2014). Satrapía. En: Sánchez Solano, E. *El año funesto (Jorge Volio)/Satrapía (Ramón Junoy)*. San José: EUNED.
- Knight, A. (2010). *La Revolución Mexicana (del Porfiriato al nuevo régimen constitucional)*. México D.F.: FCE.
- Krauze, E. (1987). *Francisco I. Madero (místico de la libertad)*. México D.F.: FCE.
- López, J. (1919). *La caída del Gobierno Constitucional de Costa Rica*. New York: De Laisne y Carranza.
- Martín, F. (2009). *Las grandes traiciones de México*. México D.F.: Santillana Ediciones Generales.
- Molina, S. (2008). *101 villanos en la historia de México*. México D.F.: Editorial Grijalbo.
- Monge, D. (1959). *Don Próspero Fernández y su Gobierno (Tesis de licenciatura)*, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Murillo, H. (1981). *Tinoco y los Estados Unidos*. San José: EUNED.
- Obregón, R. (1979). *Los Gobernadores de la Colonia*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Obregón, R. (1991). *Costa Rica y la guerra contra los Filibusteros*. Alajuela: MHCJS.
- Obregón, R. (1995). *El Poder Legislativo en Costa Rica*. San José: Asamblea Legislativa.
- Obregón, C. (2000). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica (1808-1898)*. San José: EUCR.
- Oconitrillo, E. (1981). *Rogelio Fernández Güell: escritor, poeta y caballero andante*. San José: ECR.
- Poblett, M. (1986). *José María Pino Suárez (semblanza)*. México D.F.: INEHRM.
- Picardo, O. (2004). *Diccionario Enciclopédico de Ciencias de la Educación*. San Salvador: C.I.E.

- Quesada, O. (1921). *El Imparcial*. San José: Imprenta Falcó & Borrásé.
- Quijano, M. (2012). *Los Gabinetes de México: 1821-2012 (tomo III)*. México D.F.: INAP.
- Rodríguez, A. (1978). *Administración González Flores*. San José: EUCR.
- Salazar, O. (1975). *Máximo Fernández*. San José: MCJD.
- Salazar, O. (2002). *El apogeo de la República liberal en Costa Rica (1870-1914)*. San José: EUCR.
- Segura, M. (1963). *La poesía en Costa Rica*. San José: ECR.
- Sotomayor, J. (2016). *Magnicidios y ocasos históricos en México*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Torres, J. y Villegas, G. (2010). *Diccionario de la Revolución Mexicana*. México D.F.: UNAM.
- Tortolero, Y. (2004). *El Espiritismo seduce a Francisco I. Madero*. México D.F.: Senado de México.
- Villalpando, J. (2009). *La Decena Trágica*. México D.F.: Editorial Planeta.
- Villalpando, J. y Rosas, A. (2008). *Muertes históricas*, México D. F.: Editorial Planeta.
- Vinatea, J. y Fernández, R. (2011). *Grandes familias de Costa Rica*. San José.
- Volio, M. (1973). *Jorge Volio y el Partido Reformista*. San José: ECR.
- Zeledón, E. (2013). *Biografías costarricenses*. Heredia: EUNA.
- Zeledón, M. (1946). *Digesto Constitucional de Costa Rica*. San José: Colegio de Abogados.

MEDIO SIGLO FRUCTÍFERO. LOS CINCUENTA AÑOS DE LA ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS*

Constantino Urcuyo Fournier**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 29 de octubre de 2018.



Revisión, corrección y aprobación: 7 de noviembre de 2018.

Resumen: Recorrido por los orígenes de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica; inicia por el contexto sociopolítico en que nace la escuela, para luego analizar los logros y las transformaciones en sus cincuenta años de existencia.

Palabras clave: Ciencias políticas / Sociología política / Políticos / Enseñanza superior / Universidades públicas.

Abstract: The article presents a review of the origins of the School of Political Sciences of the University of Costa Rica. It begins with the socio-political context in which the school is born. Then, it goes on to analyzing the accomplishments and transformations of its fifty years of existence.

Key Words: Political sciences / Political sociology / Politicians / Higher education / Public universities.

* Conferencia dictada el 27 de agosto de 2018 en el marco de la celebración del 50 aniversario de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

** Costarricense, politólogo, correo constant@racsa.co.cr. Director del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo, profesor universitario. Tiene un doctorado en Derecho de la Cooperación Internacional de la Universidad de Bordeaux y un doctorado en Sociología Política de la Universidad de París.

1. INTRODUCCIÓN

Un ciudadano de otro país quedaría asombrado si lo llevan a una unidad académica y le explican que de esas aulas han surgido la primera mujer presidenta, muchos diputados, varios ministros, embajadoras, magistrados de la Corte suprema, incluido su actual presidente, y también magistrados electorales. Y si adicionalmente le señalan que otros presidentes ejercieron la docencia en sus aulas, quedaría doblemente sorprendido.

Tal vez su primera conclusión sería que estaba ingresando a la escuela de cuadros de la clase política costarricense, profundamente impresionado por el hálito de poder que transpiraba aquella institución.

Sin embargo, intrigado por el fenómeno, buscaría explicaciones y tendría que ir a los orígenes de aquel espacio universitario para preguntarse por las razones de su gran influencia sobre la sociedad.

2. SOCIOLOGÍA DEL CONOCIMIENTO

En este recorrido explicativo su primer instrumento sería recurrir a la sociología del conocimiento, para la cual el pensamiento no tiene una existencia eterna, en sí mismo, ni es invención de individuos aislados.

Esta sociología nos lleva al estudio de la relación entre el pensamiento y el contexto social del que proviene, así como de los efectos que las ideas tienen sobre las sociedades. También busca comprender el sentido y los papeles de las diversas formas del pensamiento, sus prácticas y representaciones.

Karl Marx inaugura este acercamiento a las bases sociales del pensamiento cuando afirma que "no es la conciencia del hombre la que determina su ser sino, por el contrario es el ser social lo que determina su conciencia" (1859, p. 2).

Esta idea pululaba en el ambiente de un siglo XIX, marcado por la industrialización y las revoluciones políticas, Max Scheler (*Sociología del saber*, 1935), Emile Durkheim (*La División del trabajo social*, 1893) y Karl Manheim con su famosa *Ideología y utopía*, publicada en 1929 inauguran el tratamiento académico del tema.

Luego Peter Berger, Thomas Luckman y muchos otros, se sumarán al desarrollo de este enfoque.

Para Durkheim lo importante era precisar cómo el pensamiento conceptual, la lengua y la lógica pueden estar influenciadas por el entorno sociológico del que surgen.

Pero ¿qué tiene que ver todo esto con la celebración del medio siglo de existencia de la Escuela de Ciencias Políticas? La explicación es simple y compleja a la vez. Tenemos que explicarnos por qué surgimos y para ello es inevitable que analicemos el contexto sociopolítico e histórico en el cual nacemos. Muchos de sus fundadores ya han partido, y somos pocos los que retenemos aspectos parciales de la memoria de esos años y su evolución posterior.

Hoy me han pedido que recuerde y recordar es también explicar e interpretar acontecimientos que me tocó vivir como estudiante, profesor y, en alguna oportunidad, como director de esta unidad académica durante seis años.

Enseñar es fundamentalmente transmitir conocimientos y estos son interpretaciones, lecturas de la realidad que nos circunda, lectura que transita por nuestra interpretación subjetiva de hechos sociales que nunca son puros y duros. Fijar un curriculum para estudiar un campo de la realidad es seleccionar representaciones, manejar ideas, lenguaje y lógicas.

3. EL CONTEXTO

Interpretar el origen y evolución de nuestra escuela es remitirnos primero al contexto de su creación y luego a los entornos posteriores que rodearon su evolución.

1-Un primer elemento que nos ayuda a explicar es la reforma universitaria de 1957 que transformó la estructura universitaria y alejó al pensamiento de las visiones normativas de una cierta filosofía política (*la ciudad ideal*).

La enseñanza de la filosofía se transformó, ingresaron al país filósofos alejados del tomismo católico tradicional como Constantino Láscaris, de amplia cultura filosófica, interesados en la duda y no en la doctrina; la homogeneidad ideológica del cafetal se estremeció.

Paralelamente, empieza a surgir el interés y práctica por las ciencias sociales como análisis concreto de la estructura social, y regresan del extranjero sociólogos como Eugenio Fonseca Tortós y José Luis Vega Carballo que introducen a Max Weber y a Herbert Marcuse.

Igualmente, hay que señalar que en la comisión de creación de la escuela estaba Alfonso Carro, que había estudiado en España y se decantaba por la teoría del estado de Herman Heller, teórico alemán que se había enfrentado en los años treinta al nazi Carl Schmitt y al formalista Kelsen.

Tuve oportunidad de llevar su curso y pude constatar el rigor teórico del libro, así como el escándalo de abogados litigantes y de liberales ingenuos, quienes acusaban a Carro de comunista por afirmar que el Estado era la organización y la activación autónomas de la cooperación social territorial. Para la izquierda aquella definición ocultaba el carácter de clase del Estado; lo cierto es que las enseñanzas de Carro agitaron las aguas y probablemente llevaron a considerar que era necesario apartar el estudio de la política de las apolladas definiciones normativas y doctrinarias.

La escuela en el mediano plazo se apartó de la Facultad de Derecho e ingresó a la corriente de las Ciencias Sociales. Todavía no dejo de lamentarme que Relaciones Internacionales y Administración Pública existan separadas de las Ciencias Políticas.

2-El otro elemento, relacionado con la historia de las ideas, es el auge del marxismo en Occidente, vinculado al estructuralismo (Althusser, 2011), pero también al combate ideológico de la Guerra Fría.

En Costa Rica el partido comunista luchaba contra su ilegalización, fruto de la Guerra Civil del 48, aunque su apego a los dogmas soviéticos les impedía la crítica del totalitarismo estalinista.

El regreso de pensadores marxistas como Rodolfo Cerdas, Edelberto Torres y Daniel Camacho permite la discusión académica de este pensamiento, fruto de la economía política inglesa, la filosofía clásica alemana y las luchas

políticas del socialismo francés. Contrariamente a lo que pensaban algunos entonces, el marxismo era hijo auténtico de la cultura occidental.

Por esa época también regresaron al país Rodrigo Madrigal y Manuel Formoso, quienes habían vivido de cerca la revolución del Mayo francés y trajeron consigo las inquietudes y visiones que agitaban el pensamiento en los centros metropolitanos europeos. El liberalismo y la socialdemocracia criollos debían enfrentar ahora una dura competencia en el seno de la universidad.

3-La circunstancia histórica del ingreso de una generación de jóvenes que habíamos nacido después de la Guerra Civil de 1948 es también un factor importante. Una nueva generación que no había vivido la conflictiva y rica década de los años cuarenta empieza a cuestionarse el modelo implantado por el hegemónico PLN, a señalar sus insuficiencias y a buscar un nuevo proyecto histórico más allá del caudillismo figuerista. El Manifiesto de Patio de Agua (1968) marca el inicio de procesos de disidencia ideológica al interior del PLN.

Por otra parte, profundas modificaciones socioculturales apartaban a los jóvenes de una cultura política rígidamente anclada en los acontecimientos de 1948 y preñada del revanchismo de los vencedores.

4-Las transformaciones socioeconómicas fueron también importantes durante la década de los años sesenta. El monocultivo cafetalero llegaba a su fin y la industrialización liviana, promovida por el PLN, se afianzaba a pesar de la oposición de las elites cafetaleras dominantes en el pasado. Surgiría una nueva elite de industriales, vinculada al Mercado Común Centroamericano, protegida por el Estado y muy activa políticamente.

La urbanización había pasado de 33,5% en 1950 a 54,61% en 1963 y alcanzaría el 60,84% en 1973.

Pensar estos actores de cambio en las actividades productivas, el empleo diversificado y la vida en centros urbanos nos hace llegar a la conclusión de que importantes factores que favorecieron la movilización social estaban presentes ya en el sistema social. Factores que se expresaron con fuerza en la década posterior en la lucha contra la explotación del aluminio en el Valle del General y la gran movilización contra la multinacional ALCOA, bautizo político de mi generación.

5-Dinámicas regionales, con el incremento de la represión somocista en Nicaragua y el intento de crear un Consejo Superior de Defensa Centroamericano (CONDECA), para hacer frente a la movilización guerrillera en Guatemala y al naciente FSLN en Nicaragua, nos llevaron a los estudiantes a lanzarnos a las calles y a denunciar los esfuerzos de algunos sectores para promover la militarización en Costa Rica, la conciencia se agitó al ritmo de las luchas político-sociales.

El intento del Che Guevara por transformar la cordillera de los Andes en la Sierra Maestra de América fracasó, pero su figura se transformó en un ídolo para generaciones de jóvenes que luchaban contra las dictaduras, el militarismo y la dominación externa.

6-La dinámica mundial expresada en el rechazo a la guerra de Vietnam y en la invasión a Checoslovaquia desató agudas discusiones entre quienes se oponían a la dominación externa, pero querían un socialismo a la checa, con rostro humano, y no asentado sobre los tanques soviéticos, la sangrienta represión de José Stalin y la doctrina de la soberanía limitada de la gerontocracia soviética.

7-Paralelamente, la Iglesia católica experimentaba las consecuencias del Concilio Vaticano II y curas rebeldes como Javier Solís, en asocio con la Juventud Universitaria Católica expresaban un nuevo entusiasmo por la Doctrina Social de la Iglesia desafiando a una jerarquía ultraconservadora, liderada por un arzobispo encerrado en un minicastillo, con ínfulas medievales.

4. EL REFLEJO

Toda esta efervescencia social se reflejará en el grupo de intelectuales que funda la Escuela de Ciencias Políticas, el mundo estaba agitado en proceso de cambio, era necesario pensarlo de otra manera y hacerlo sistemáticamente más allá del pensamiento tradicional.

Aquí es donde vuelve a cobrar importancia mi señalamiento inicial sobre la necesidad del abordaje desde la perspectiva de la sociología del conocimiento, esta creación intelectual y académica debe ser interpretada como un fenómeno social, cuya elaboración estuvo influenciada por circunstancias sociopolíticas concretas.

Era imperativo pensar los partidos cuando el partido hegemónico presentaba sus primeras fisuras, era necesario reflexionar sistemáticamente sobre la vida internacional, cuando la Guerra Fría llegaba a nuestras costas, por la guerrilla y la ayuda de Somoza a la invasión a Bahía de Cochinos. Era impensable no abordar con espíritu agudo la Guerra Fría cuando hacía seis años la humanidad había estado al borde del holocausto nuclear.

Las mismas creencias religiosas se modificaban y se transformaban, los papas Juan XXIII y Paulo VI reformulaban la doctrina social de la Iglesia, acciones que no repercutían sobre una jerarquía costarricense sorda a los aires del cambio.

El estado de bienestar empezaba a mostrar limitaciones de índole burocrática, expresándose en lo que Rodolfo Cerdas llamó un árbol frondoso con raíces económicas muy débiles y hegemonizado por una burguesía burocrática.

Por otra parte, el ingreso de nuevas élites al sistema político (intelectuales e industriales) motivó el estudio de la declinante elite tradicional cafetalera, reflejado en la obra de Samuel Stone sobre la *Dinastía de los Conquistadores*, y en su ejercicio posterior como director de esta escuela, dejando una huella indeleble sobre nuestra disciplina y nuestra formación intelectual.

a. INFLUENCIA FRANCESA

La impronta de Stone se manifestó de manera importante sobre la evolución de nuestra escuela, pues bajo su guía, toda una generación de profesores partimos a París, Rodolfo Cerdas, Jorge Urbina, Paco Barahona, Nelson Gutierrez y quien les habla nos fuimos a obtener doctorados y luego nos reintegramos a la vida académica. También nos trajimos a Cristina Eguizábal quien se hizo tica y hasta embajadora en Italia. De todos ellos soy el último de los mohicanos. La influencia francesa ha sido muy importante en la evolución de esta escuela.

Es importante aquí agregar una reflexión particular, pero que tiene consecuencias teóricas y prácticas importantes. Desde el inicio nos definimos como Escuela de Ciencias Políticas y no de Ciencia Política. Ello supone que todas las ciencias humanas pueden tener una dimensión política, que el estudio sistemático de la política no releva de una disciplina particular, sino que la política y lo político se pueden estudiar desde la historia, la economía, las

relaciones internacionales, la psicología o la sociología política. Nuestro curriculum actual sigue expresando esta visión con su énfasis en la transdisciplinareidad.

En otras latitudes esto no ocurre así, la política se puede estudiar como *Estudios Políticos*, como *Gobierno* (centrada en lo político, en el aparato del Estado), pero también como ciencia autónoma con metodología propia. Esta es una discusión interesante, desde el punto de vista teórico, pero volvamos a la historia de nuestra escuela y de su contexto.

b. ALCOA

La década de los años setenta se inaugura en Costa Rica con gran efervescencia política. En abril de ese año se produce la gran manifestación contra ALCOA (Aluminum Co. of America), la cual no es sino un reflejo de todos los procesos que hemos comentado antes. Una nueva generación hacía su ingreso a la política, aunque no a lo político, eso vendría después.

También es de recordar que Costa Rica establece relaciones con la URSS en esos años, lo que genera la erupción de una extrema derecha intransigente, liderada por el Movimiento Costa Rica Libre y hasta rumores de golpe de Estado que el presidente Figueres logra desarticular en Washington gracias a la intervención de políticos demócratas progresistas como Lawrence Harrison y Ted Kennedy.

La rebelión estudiantil articulada con el apoyo de otros sectores sociales es a su vez el prelude de acontecimientos que conmoverán la vida pública durante toda la década y concluirán con la gran crisis económica de inicios de los años ochenta.

c. CAE SOMOZA

La dictadura de Somoza, eje dominante del autoritarismo militar centroamericano, se comienza a tambalear en 1974 con el asalto de la casa del ministro Chema Castillo. El FSLN opera desde Costa Rica para poner fin a una satrapía que se anima a bombardear el territorio costarricense, pero encuentra una respuesta enérgica y valiente de Rodrigo Carazo y el pueblo costarricense, apoyados por Carlos Andrés Pérez y Omar Torrijos.

En la universidad y en la escuela, la discusión giró en torno a la democracia, la democracia ideal versus la democracia real. Democracias electorales rápidamente construidas (El Salvador) versus el imaginario de la democracia popular que guardaban en su mente quienes pensaban que en Nicaragua estaba a la orden del día el advenimiento de una revolución social y de una democracia socialista a imagen y semejanza de las democracias populares del bloque socialista liderado por la URSS.

En lo que respecta a Nicaragua, la discusión fue compleja, pues mientras algunos esperábamos una revolución política que sustituyera a la dictadura con una democracia representativa y abriera la ruta para reformas sociales profundas; otros querían la revolución social desde el inicio.

Todos conocemos los resultados de ese proceso, ni revolución política, ni revolución social, tan solo el nacimiento de otra forma de dictadura sangrienta, disfrazada de socialismo y cristianismo.

En lo que respecta a Centroamérica, una vez terminadas las guerras hemos asistido a formas de democracia electorales incompletas, híbridas, desiguales socialmente y que han evolucionado de manera diferente pero que tienden hacia formas nuevas de autoritarismo como es el caso de Honduras o de populismo mediático como en Guatemala.

El proceso de pacificación de Centroamérica tuvo un impacto en nuestro currículum, pues llevó a reformular los cursos con miras a dar mayor atención a la realidad centroamericana y a las técnicas de negociación política.

5. MAS SOCIOLOGÍA DEL CONOCIMIENTO

Pero volvemos a la sociología del conocimiento donde la guerra, los proyectos revolucionarios y la pacificación subsiguiente condicionaron el pensamiento, la reflexión universitaria. Se inició una nueva etapa en nuestra práctica y reflexión. El marxismo no desapareció, pero sí el leninismo práctico interesado en la toma del poder. La lectura de los autores de la Escuela de Frankfurt mantuvo un pensamiento crítico vigente sobre las limitaciones del capitalismo y las insuficiencias de la democracia liberal.

La revolución conservadora en las metrópolis y el Consenso de Washington obligaron a lecturas críticas sobre el neoliberalismo y la globalización, necesarias, ayer como hoy; pero no realizamos una reflexión a fondo sobre las causas y consecuencias de la implosión de la Unión Soviética. Muchos siguieron añorando el socialismo ideal y no nos adentramos en las características y dinámica del socialismo realmente existente.

La administración Reagan y la invasión de Panamá (1989) significaron una reafirmación de la tradicional Doctrina Monroe, atenuadas después por un periodo alargado de no involucramiento militar en la región, pero nos ha hecho falta una reflexión más profunda sobre las relaciones interamericanas, sobre todo luego de la renuncia de esta por Obama y Kerry y su reafirmación reciente por la administración Trump (Rex Tillerson y Mike Pompeo).

La llegada de los años noventa nos sorprenderá con una transformación de época en la historia de la humanidad, la desaparición de la URSS inauguró una nueva fase de la política internacional que todavía no concluye.

Pero regreso un poco en el tiempo.

Durante la década de los años ochenta me correspondió desempeñarme como director de la escuela por seis años y recuerdo las discusiones de entonces. Algunos querían transformar la escuela en incubadora de cuadros para la revolución, otros en espacio para la formación de cuadros tecnocráticos partidarios y los aislacionistas en convento docente para el cultivo esotérico de la política, casi como ciencia oculta, dedicada exclusivamente a la docencia, sin contaminación alguna con la política práctica.

En aquel entonces dediqué mi acción a mantener el pluralismo; el marxismo debía y debe ser estudiado, es una poderosa crítica del capitalismo y un valioso método de análisis (*la contradicción*) de la realidad social. Sin embargo, no pude atender las demandas de algunos que exigían descartar a Weber y sustituirlo por Lenin, quien también debe ser leído con atención por el que estudie la sociología de la revolución.

Mantener una escuela dedicada exclusivamente a formar tecnócratas al servicio del sistema tampoco era posible, la universidad no solo debe ser espacio de reproducción, sino de renovación y ello implica mantener la criticidad entendida como la superación de lo dado, de lo constatado y buscar la construcción de lo nuevo, de lo imaginado.

Contribuir al orden social era importante, pero también era imperativo que la escuela produjera un cierto desorden en las certezas de los partidos y actores tradicionales, como dice una frase de un literato francés el orden es fruto de la razón, mientras que el desorden es la delicia de la imaginación (Claudel, 1929).

Toda existencia social supone un cierto orden, pero también la generación de lo nuevo, las fuerzas centrípetas nos encierran, las centrífugas nos aproximan a otros sistemas solares, a lo nuevo, al descubrimiento de nuevas formas de convivencia.

Tuve que luchar contra la tendencia a la pureza, no podíamos permanecer impolutos, virginales, estudiando la política sin rozarnos con ella. Traje a don Pepe Figueres, quien por un semestre dio un seminario especial sobre la Guerra Civil de 1948. Separarnos del objeto de nuestro estudio no era recomendable.

No concibo a un microbiólogo que estudie los virus sin colocarlos bajo el microscopio. Condenar a los políticos u observarlos desde la teoría no era una opción para nuestro desarrollo académico. Por otra parte, no podíamos circunscribirnos a una escuela dedicada a formar docentes, sin ofrecer otras alternativas de desarrollo profesional. Nuestros graduados se han abierto campo no sólo en las jerarquías políticas, sino que también se han destacado como asesores ministeriales, parlamentarios y de empresas.

Fueron años agitados y a veces conflictivos, pero acabaron por decisión propia e inicié mi inmersión en la política práctica al finalizar la década. Hacer política es diferente a estudiar la política.

El hacer puede apoyarse en el conocimiento científico sobre las instituciones y el comportamiento político, lo segundo es materia del arte; la práctica se puede estudiar con el rigor y sistematicidad científica, pero el arte de la política solo se aprende haciendo, practicando, en las asambleas distritales y nacionales, en el ejercicio de la comunicación política, en el diseño y la ejecución cotidianos de las políticas públicas.

Me aparté por cuatro años de la escuela para ser diputado, pero luego regresé a tiempo parcial, así que de 1994 a 1998 no puedo hablarles mucho sobre la escuela, pues esos días los dediqué al aprendizaje de los rudimentos del difícil arte de la política práctica. Sin embargo, esos años coinciden también con el retiro de muchos de los profesores fundadores de la actividad docente y con el ingreso de una nueva generación que ya ha ejercido funciones de dirección de la escuela.

También son años en que empieza a disiparse la hegemonía de los varones tanto en el cuerpo docente como en la dirección de la escuela. Marianela Aguilar asume como primera directora con el inicio del nuevo siglo y luego vendrán las direcciones de Juani Guzmán y de Luz Marina Vanegas.

En los últimos tiempos las prioridades han cambiado, el desarrollo de la maestría, el nacimiento y desarrollo vigoroso del CIEP, la introducción de los temas de género y la práctica de los métodos de investigación cuantitativa me parecen desarrollos altamente positivos.

El cuantitativismo, y no los métodos cuantitativos en sí, podría ser un error que es necesario eludir, dada la particular naturaleza de nuestro objeto de estudio. Practica ese error cuantitativista un reconocido profesor de una escuela de administración de negocios que sostiene que lo que no se puede medir no existe. La cuantificación es pertinente para la comparación, menos útil para el estudio de las singularidades.

La política no solo debe ser estudiada desde esta óptica, también requiere del análisis diacrónico, de la historia.

La psicología y el psicoanálisis con el estudio de la subjetividad, complementan a la estadística.

La antropología y el estudio de la cultura, junto con la observación participante son también ayudas cruciales para nuestros estudios sobre la política.

No hay unidimensionalidad, sino multidimensionalidad y eclecticismo en nuestros enfoques. Método viene de ruta, de camino en griego, son muchos los caminos que llevan a Roma. La transdisciplinariedad ha sido incorporada con acierto al nuevo currículum de nuestra escuela.

Un hecho crucial de nuestro presente es el regreso de una nueva generación de profesores jóvenes del extranjero que constituyen el futuro promisorio de la escuela, pues aportan el necesario relativismo que genera vivir afuera. No hay verdades absolutas, tan sólo verdades parciales, sujetas a la duda sistemática y a su eventual refutación.

El desarrollo vigoroso del CIEP en el terreno de los estudios de opinión, con su proyección a nivel nacional, ha tenido un efecto altamente positivo para la reputación de la ECP y podemos esperar que el desenvolvimiento de otras líneas investigativas tenga efectos similares. En la última evaluación para la acreditación este fue uno de los elementos relevantes que contribuyeron al buen posicionamiento de nuestra escuela. El análisis permanente de la coyuntura política es uno de los campos en que todavía debe profundizarse.

El desarrollo de los estudios de género es una de las tareas que nos esperan en el futuro, concordante con la creciente presencia de las mujeres en nuestra comunidad académica.

La más reciente coyuntura política nos lleva a dar más importancia a las políticas macroeconómicas, de seguridad, urbanas y a la intersección de las religiones con la política. Igualmente tendremos que profundizar sobre el multipartidismo, la fragmentación parlamentaria y el sistema electoral, con miras a mejorar la gobernanza del sistema político.

El nacimiento de un mundo multipolar y policéntrico nos obliga a la reflexión intensa sobre la política internacional, reflexión sistémica, pero preocupada por el impacto de las modificaciones de la arquitectura internacional sobre el hemisferio occidental que habitamos.

Como lo he sostenido a lo largo de este discurso la vida social se refleja y debe reflejarse continuamente en nuestras labores. La lucha por la producción que lleve a una prosperidad creciente de los costarricenses es uno de nuestros objetos de estudio. El reconocimiento del conflicto social en el proceso político es imprescindible para entender el proceso de formulación y modificación de las políticas públicas.

La investigación científica rigurosa, fruto de la unión entre el trabajo teórico y el análisis concreto de las situaciones concretas deben ser la guía para los próximos cincuenta años de trabajo de nuestra escuela.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Althusser, L. (2011). *La revolución teórica de Marx*. Segunda edición. México: Siglo XXI.

Claudel, P. (1929). *Le Soulier de satin*. París, Francia: [s.n.].

Durkheim, E. (2001)). *División del trabajo social*. Madrid, España: Ediciones Akal.

Mannheim, K. (2004). *Ideología y utopía: Introducción a la sociología del conocimiento*. España: Fondo de Cultura Económica de España.

Marx, K. (1859). *Prólogo a contribución a la crítica de la economía Política*. Recuperado de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/131839.pdf>

Patio de Agua: Manifiesto Democrático para una Revolución Social (1968). Recuperado de <https://guiascostarica.info/edel/book/patio-de-agua-manifiesto-democratico-para-una-revolucion-social/> 1968

Scheler, M. (1973). *Sociología del saber*. Buenos Aires Editorial Siglo XX.

Stone, S. (1975). *La dinastía de los conquistadores: la crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*. San José, C.R.: Educa.



RECENSIÓN
JURISPRUDENCIAL

IMPOSIBILIDAD DE DIVULGAR ENCUESTAS Y SONDEOS DE OPINIÓN POR REDES SOCIALES Y OTRAS PLATAFORMAS

José Joaquín Guzmán Herrera¹

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de noviembre de 2018



Revisión, corrección y aprobación: 13 de diciembre de 2018.

Resumen: Expone los alcances de la opinión consultiva n.º 0382-E8-2018 de las 11:30 horas del 19 de enero de 2018, referente a la prohibición de divulgar encuestas y sondeos de opinión por redes sociales y otras plataformas, emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica.

Palabras clave: Encuestas electorales / Difusión de encuestas / Tregua política / Prohibición / Hermenéutica / Interpretación de la ley / Jurisdicción electoral.

Abstract: It presents the scope of the consultative opinion n.º 0382-E8-2018 from 11:30 am on January 19th, 2018 regarding the prohibition to disseminate surveys and opinion polls through social networks and other platforms issued by the Supreme Electoral tribunal of the Republic of Costa Rica.

Key Words: Electoral surveys / Dissemination of surveys / Political truce / Prohibition / Hermeneutics / Interpretation of the law / Electoral jurisdiction.

¹ Abogado y Político. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones desde octubre de 2003. Profesor de Derecho Administrativo 1 en la Universidad Politécnica Internacional.

1. ASPECTOS PRELIMINARES SOBRE EL NUMERAL 138 DEL CÓDIGO ELECTORAL

El artículo 138 del Código Electoral, inserto dentro del capítulo VII denominado: “Propaganda en Información políticas”, refiere a la realización de encuestas y sondeos de opinión atinentes a todo proceso electoral. La redacción actual de esa norma es la siguiente:

Artículo 138.- Encuestas y sondeos de opinión

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

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

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

Interesa, para efectos de esta recensión, lo que concierne a la veda publicitaria sobre la realización de encuestas y sondeos de opinión, así como la prohibición que tienen las empresas no registradas para elaborarlas durante la campaña electoral. Sin perjuicio de ello, se harán algunos apuntes sobre la norma de interés y el tratamiento jurisprudencial que ha tenido.

a. DESCRIPCIÓN NORMATIVA

Como se observa, la regulación normativa comprende, básicamente:

- Las entidades de derecho público y privado que, en punto a la elaboración de encuestas y sondeos de opinión de carácter político-electoral, deben inscribirse ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Se trata de los institutos, las universidades, cualquier ente público o privado y las empresas dedicadas a elaborarlas.
- El plazo para que esas entidades se registren: dentro de los quince días posteriores a la convocatoria a elecciones.
- La puntual identificación de las empresas o entidades y los profesionales responsables, así como el cumplimiento de los requisitos que determine el TSE.
- Lo concerniente a la publicidad de las entidades o empresas debidamente autorizadas por el TSE para realizar encuestas y sondeos de opinión.

- La veda para realizar este tipo de encuestas y sondeos de opinión que concierne, específicamente, a los tres días inmediatos anteriores al de las elecciones y al propio día. También la proscripción que tienen las empresas no registradas de realizar estos estudios o trabajos durante la campaña electoral.

b. LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO ELECTORAL

A través de su jurisprudencia, el Tribunal ha sentado una serie de criterios inherentes a la prohibición de realizar encuestas y sondeos de opinión durante el período de veda.

Es de importancia señalar que la línea jurisprudencial del Tribunal en el tema nace, obviamente, a partir del artículo 85 ter del anterior Código Electoral (ley 1536 del 10 de diciembre de 1952, publicada en La Gaceta n.º 10 del 14 de enero de 1953). Como pronunciamientos generales derivados de ese cuerpo normativo derogado se tienen, básicamente:

- Que la existencia de las encuestas en los procesos electorales es de larga data y constituye un mecanismo que permite conocer la forma en que los ciudadanos perciben la arena política, los temas que privilegian el modelo de gobierno al que aspiran y sus preferencias electorales momentáneas (resolución n.º 0019-E-2002 de las 15:00 horas del 10 de enero de 2002).
- Que la normativa electoral no prohíbe la realización de encuestas y sondeos de opinión sobre temas ajenos al proceso electoral (resolución n.º 2262-E-2002 de las 13:30 horas del 29 de noviembre de 2002).
- Que el artículo 85 ter del Código Electoral autoriza la libre difusión de los resultados de las encuestas y sondeos con dos únicas limitaciones: que durante el período electoral las empresas encuestadoras se registren ante el Tribunal y la imposibilidad de divulgar los estudios en los dos días anteriores inmediatos al de las elecciones y el propio día (resolución n.º 3773-E-2006 de las 10:40 horas del 08 de diciembre de 2006).

Con el artículo 138 del actual Código Electoral, el Tribunal ha trazado los siguientes criterios generales en su jurisprudencia:

- Que la actividad o ejercicio de las empresas encuestadoras está sometida a una serie de controles legales para la elaboración y difusión de esos estudios de preferencia política-electoral, aun cuando la actividad en sí sea informativa y se presuma como legítima, amparada en los derechos constitucionales de libertad de expresión y libertad de empresa (resolución n.º 3405-E3-2015 de las 14:15 horas del 08 de julio de 2015).
- Que no existe regulación legal respecto del plazo de prescripción en el marco de un procedimiento llevado a cabo para la imposición de una multa sobre la publicación extemporánea de propaganda y encuestas, por lo que se interpreta que el plazo de prescripción aplicable es el decenal establecido en el numeral 868 del Código Civil, cuyo cómputo inicia desde el momento en que la administración electoral tenga pleno conocimiento de los hechos que podrían configurar la falta electoral, momento en que podrá solicitar, en los términos de los artículos 296 y 297 del Código Electoral, el inicio del respectivo procedimiento administrativo ordinario por parte de la Inspección Electoral (resolución n.º 6229-E3-2015 de las 15:45 horas del 08 de octubre de 2015)
- Que el Código Electoral establece un régimen sancionatorio aplicable a los directores o encargados de los medios de comunicación que divulguen encuestas y sondeos debido a la exigencia de registro de sus

empresas ante el Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 138) y la observancia del deber de custodia de los documentos empleados en la elaboración de esos estudios (artículo 140). Además, que las sanciones previstas por el artículo 286 del Código Electoral pretenden servir como un mecanismo disuasorio a la indebida divulgación de encuestas y sondeos realizados en el marco de un proceso electoral (resolución n.º 3480-E3-2017 de las 15:50 horas del 02 de julio de 2017).

- Que los artículos 138 y 286.b) del Código Electoral deben interpretarse en el sentido de que el periodo durante el cual se extiende la prohibición de difundir o publicar, parcial o totalmente, por cualquier medio, sondeos de opinión y encuestas relativas a procesos electorales que hayan sido elaborados por los institutos, las universidades, cualquier ente público o privado o las empresas no registradas ante el Tribunal Supremo de Elecciones, inicia a partir del día siguiente a la publicación, en un medio de comunicación escrita y de circulación nacional, que hace la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos, de la lista con los nombres de las entidades autorizadas e inscritas para efectuar esa clase de estudios, dispuesta en el artículo 138 párrafo segundo del Código Electoral, y concluye con la elección misma (resolución n.º 6577-E8-2017 de las 13:00 horas del 25 de octubre de 2017).
- Que todo este tema es fiscalizable por el Registro Electoral (resolución n.º 1423-E1-2018 de las 14:45 horas del 06 de marzo de 2018).

2. EJE DE LA REGULACIÓN PROHIBITIVA DEL NUMERAL 138 DEL CÓDIGO ELECTORAL: LA IMPOSIBILIDAD DE DIVULGAR ENCUESTAS Y SONDEOS DE OPINIÓN

El artículo 138 del Código Electoral señala, claramente, que lo sancionable es la divulgación o publicación de encuestas o sondeos de opinión durante la veda o la divulgación de aquellos realizados por empresas no inscritas para esos fines ante la administración electoral.

Así lo señala, recientemente, la magistratura electoral en la resolución n.º 0382-E8-2018 de las 11:30 horas del 19 de enero de 2018, a propósito, precisamente, de una opinión consultiva relativa a la “posibilidad” de divulgar encuestas y sondeos de opinión por redes sociales.

Se indica en esa resolución que “no es condenable que personas (físicas o jurídicas) no registradas realicen tales ejercicios de medición de afinidad partidaria, mientras no divulguen sus resultados”.

3. PROHIBICIÓN DE DIVULGAR ENCUESTAS Y SONDEOS DE OPINIÓN POR REDES SOCIALES Y OTRAS PLATAFORMAS: ALCANCES DE LA OPINIÓN CONSULTIVA N.º 0382-E8-2018 DE LAS 11:30 HORAS DEL 19 DE ENERO DE 2018

En la resolución de cita n.º 0382-E8-2018, el Tribunal clarificó que el artículo 138 del Código Electoral prohíbe que, durante el período de campaña, se divulguen encuestas o sondeos de opinión realizados por personas (físicas o jurídicas) no inscritas ante la administración electoral, lo cual incluye aquellos ejercicios de medición llevados a cabo en páginas web o perfiles de redes sociales cuyos propietarios o administradores no hayan sido previamente registrados.

Igualmente, enfatizó que esa restricción aplica para aquellos ejercicios de medición que, pese a haberse hecho entre miembros de un grupo cerrado y específico, se pretendan hacer del conocimiento público.

4. RAZONABILIDAD DEL PRONUNCIAMIENTO N.º 0382-E8-2018

La opinión consultiva n.º 0382-E8-2018, dentro de la estructura jurídica del numeral 138 del Código Electoral, cumple con los parámetros de razonabilidad como control de los poderes públicos.

El juicio de razonabilidad emitido por la magistratura electoral en punto al supuesto de hecho y las consecuencias jurídicas del artículo 138 del Código Electoral, no solo toma en cuenta el dinamismo sociopolítico y la incidencia tecnológica (internet como herramienta para la elaboración de encuestas y sondeos de opinión), sino que se ampara en insoslayables principios del ordenamiento jurídico electoral.

a. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En la resolución n.º 0382-E8-2018, estando de por medio las redes sociales y otras plataformas tecnológicas, el Tribunal Supremo de Elecciones esboza algunas líneas preliminares que nutren y le dan una sólida comprensión a su resolución interpretativa. Primero, a partir de la dinámica y los cambios sociopolíticos para, luego, enfocarse en lo que atañe al ámbito tecnológico (Internet y redes sociales).

En lo concerniente a los cambios sociopolíticos destacan las siguientes consideraciones:

- En general, la evolución social constante, sin término, incluido el espectro político-electoral.
- Específicamente, el constante cambio del electorado a partir de sus percepciones, reacciones ante las propuestas programáticas, valoraciones sobre el entorno político y la forma en que se comunican las opiniones y posicionamientos partidarios.
- La necesidad de ajustar, con gran rapidez, la legislación y el ordenamiento jurídico electoral a esas circunstancias cambiantes, porque, de no ser así, estaría condenada a perder muy pronto su efectividad para regular los actos relativos al sufragio en su acepción más amplia.

En lo que concierne a las plataformas tecnológicas (redes sociales), el Tribunal destacó:

- La necesidad de diferenciar el Internet como fuente de información frente a la red como medio de comunicación para comprender mejor algunas de las normas prohibitivas contempladas en el Código Electoral.
- El hecho de que las limitaciones temporales para la difusión de propaganda (tregua navideña y el día de la elección, así como los tres días inmediatos anteriores a esta) resulten insuficientes en punto al espacio cibernético como reservorio de datos a los que cualquier interesado puede acudir activamente (posteos en muros de las redes sociales, *tweets*, colocación de videos o transmisiones en vivo como otras formas de divulgar mensajes políticos en los que medie pago).
- Derivado de lo anterior, la necesidad de aclarar si la red se podía considerar como un medio de comunicación colectiva.

b. PRINCIPIOS RECTORES QUE ORIENTAN EL IMPEDIMENTO DE DIVULGAR ENCUESTAS Y SONDEOS DE OPINIÓN POR REDES SOCIALES Y OTRAS PLATAFORMAS

La opinión consultiva n.º 0382-E8-2018 destaca, básicamente, dos principios cardinales del ordenamiento jurídico electoral que deben tutelarse frente a la hipótesis de divulgar encuestas y sondeos de opinión por redes sociales y otras plataformas.

En primer término dice la magistratura electoral que el fin de la prohibición contenida en el numeral 138 del Código Electoral es la de evitar injerencias ilegítimas en la **libre determinación del votante** al hacerse público un estado general de opinión respecto de las afinidades político-partidistas frente a una elección, sea, comporta una especie de foto fija del comportamiento electoral (Picado, 2006).

La libre determinación del votante está inserta dentro del ejercicio más puro de la libertad al sufragio y su entorpecimiento o alteración constituye un ilícito regulado y sancionado en el Código Electoral, dado que la limitación para difundir esos estudios garantiza un espacio de necesaria reflexión para el colegio electoral.

En segundo lugar, advierte el Tribunal que esa proscripción normativa pretende garantizar la **equidad en la contienda electoral** evitando la manipulación en la toma de decisión de los sufragantes. Esta igualdad en la competición es un principio cardinal en las competencias electorales y proviene de un sistema democrático a partir del cual el conglomerado electoral y los partidos políticos deben acudir a la elección en igualdad de condiciones.

c. SUPUESTOS EXENTOS DE LA INFRACCIÓN NORMATIVA

Atendiendo al ámbito de libertad, dice la resolución consultiva que, en cuanto a las redes sociales y otros espacios en la red (páginas web y otros medios digitales), existe la posibilidad de que se elaboren sondeos de opinión de índole político-electoral que no trasgreden la prohibición señalada en el artículo 138 del Código Electoral, siempre y cuando se trate de un sondeo privado, con dos características o alcances: **1)** que participe solo un grupo cerrado y específico de personas; **2)** que los resultados solo se compartan entre quienes dieron su opinión, por lo que no sería accesible a la colectividad en su conjunto.

En suma, subraya el Tribunal que quedan a salvo de la restricción legal los sondeos privados –en los que participa un grupo cerrado y específico de personas– y cuyos resultados solo se comparten entre quienes dieron su opinión, o sea, aquellas publicaciones que no son accesibles a la colectividad en su conjunto.

5. ÁMBITO SANCIONATORIO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE DIVULGAR ENCUESTAS Y SONDEOS DE OPINIÓN EN REDES SOCIALES Y OTRAS PLATAFORMAS: PROHIBICIÓN DEL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO ELECTORAL, UNA REALIDAD CONSTATABLE

Por resolución n.º 4890-E3-2018 de las 10:00 horas del 03 de agosto de 2018, los magistrados electorales rechazaron un recurso de apelación electoral formulado por el señor José Fernando Vargas Porras contra la resolución emitida por la Dirección General del Registro Electoral n.º 00314-DGRE-2017 de las 13:17 horas del 19 de abril de 2017, que lo sancionó con una multa de dos salarios base equivalente a ₡848.400,00 (ochocientos cuarenta y ocho mil cuatrocientos colones exactos).

El señor Vargas Porras, en su cuenta de *Facebook* “Belén Digital Fernando Vargas”, difundió varios estudios relacionados con la intención de votos del cantón Belén, provincia Heredia, de cara a los comicios municipales de 2016, cuyos sondeos fueron elaborados, en este caso, por una persona no autorizada por la administración electoral en los términos del numeral 138 del Código Electoral.

En el citado fallo la magistratura electoral concluyó:

- Que el señor Fernando Vargas Porras ejerce una actividad comunicacional a través del medio BELEN DIGITAL y que administra las redes sociales ligadas a ese medio, específicamente el canal de YouTube “BelénDigitalBelén y los perfiles de *Facebook* “Fernando Vargas (BELEN OPINA), “BelenDigitalBelen” y “Real Computer System”.
- Que el señor Vargas Porras divulgó cinco sondeos de opinión que buscaban medir la intención de voto de los electores del cantón Belén, de cara a los comicios municipales de 2016, sin haber cumplido el trámite de inscripción preceptuado por el numeral 138 del Código Electoral.
- Que la prohibición genérica presente en los numerales 138 y 286 del Código Electoral impide el uso de este tipo de plataformas electrónicas para divulgar encuestas y sondeos de opinión, cuando hayan sido elaborados por sujetos no autorizados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bermúdez, A. (Jul.-Dic., 2010). Índice analítico del Código Electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (10), 28-29.

Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley 8765 publicada en La Gaceta n.º 171, Alcance n.º 37.

Picado, H. C. (Ene.-Jun., 2007). Entre inercias y renegociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2006. *Revista de Derecho Electoral*, (3), 9-10.



HITOS ELECTORALES

11 de octubre de 2018
TSE-1976-2018

Señor
Edel Reales Noboa
Director a. i.
Departamento de Secretaría del Directorio
Asamblea Legislativa

ASUNTO: Consulta legislativa del texto actualizado proyecto de Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, expediente n.º 20.580.

Estimado señor:

Para que sea de su conocimiento y del de la Asamblea Legislativa, me permito comunicarle el acuerdo adoptado en el artículo séptimo de la **sesión ordinaria n.º 98-2018**, celebrada el 11 de octubre de 2018 por el Tribunal Supremo de Elecciones, integrado por quien suscribe –en ejercicio de la presidencia del órgano electoral–, y los señores Magistrados Max Alberto Esquivel Faerron y Juan Antonio Casafont Odor, que dice:

Del señor Edel Reales Noboa, Director a. i. del Departamento de Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, se conoce nuevamente oficio n.º AL-DSDI-OFI-0329-2018 del 5 de octubre de 2018, recibido el mismo día –vía correo electrónico– en la Secretaría General de este Tribunal, mediante el cual literalmente manifiesta:

Con instrucciones superiores y de conformidad con las disposiciones del artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se consulta del texto actualizado del Expediente Legislativo n.º 20.580, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, el cual se adjunta con la presente comunicación.

De conformidad con el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el plazo estipulado para referirse al proyecto es de ocho días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del presente oficio; de no recibirse respuesta de la persona o ente consultado, se asumirá que no existe objeción por el asunto.

Se dispone: Contestar la consulta formulada, en los siguientes términos:

Consideraciones preliminares.

El ordinal 97 de la Carta Fundamental dispone en forma preceptiva que tratándose de la “discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a la materia electoral” la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones su criterio en torno a la iniciativa formulada y que, para apartarse de esa opinión, “se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros”. Como parte del desarrollo normativo de la disposición constitucional de cita, el inciso n) del artículo 12 del Código Electoral establece, como función propia de este Organismo

Electoral, evacuar las consultas que el órgano legislativo realice al amparo de esa norma de orden constitucional.

A partir de la integración del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución y, concretamente, en punto a la interpretación de lo que debe considerarse “materia electoral”, este Colegiado ha entendido que los “actos relativos al sufragio” no sólo comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o indirectamente se relacionen con los procesos electorales, electivos o consultivos, cuya organización, dirección y vigilancia ha sido confiada a este Organismo Electoral; lo anterior a partir de la armonización de los artículos 9, 99 y 102 de la Norma Suprema.

Sobre el proyecto de ley objeto de la consulta.

Se somete en consulta de este Tribunal el proyecto de ley tramitado en expediente legislativo número 20.580, cuyo objetivo es la aprobación de la “LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS”.

Del examen de la propuesta consultada no se advierte que esta contenga disposición alguna relacionada con la materia electoral, que haga referencia o pretenda regular actos relativos al sufragio o disposiciones que directa o indirectamente modifiquen, menoscaben o incidan en las competencias constitucionalmente asignadas a este Tribunal y sobre la cual deba emitir su criterio, en los términos establecidos en los artículos 97 constitucional y 12 del Código Electoral.

Adicionalmente, los Magistrados de este Tribunal, en su condición de funcionarios públicos y en virtud de que el proyecto de ley en consulta contempla normas que atañen a la remuneración para quienes conforman el nivel superior jerárquico del sector público, nos abstenemos de emitir criterio en apego al principio de probidad.

Conclusión.

Conforme lo expuesto, este Tribunal omite criterio respecto a la iniciativa legislativa consultada.
ACUERDO FIRME.

Atentamente,

LUIS ANTONIO SOBRADO GONZÁLEZ
PRESIDENTE DEL TSE

efs

- c. José Francisco Rodríguez Siles, Director Ejecutivo
Ronny Alexander Jiménez Padilla, Jefe a. i. del Departamento Legal
archivo

N.º 8132-E9-2018.-TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las quince horas del veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho.

Gestión presentada por el señor Pablo Antonio Morales Rivera con el objeto de que este Tribunal autorice la recolección de firmas para someter a referéndum –por iniciativa ciudadana– el proyecto de ley denominado “Ley de Garantías Sociales Bicentenarias”.

RESULTANDO

1.- Por escrito del 5 de julio de 2018, recibido en la Dirección General de Registro Electoral el día siguiente, el señor Pablo Antonio Morales Rivera, cédula de identidad n.º 1-1251-0862, solicitó autorización a este Tribunal para iniciar el trámite de recolección de firmas con el propósito de someter a referéndum, por iniciativa ciudadana, el proyecto de ley denominado “Ley de Garantías Sociales Bicentenarias” (folios 1 a 58).

2.- En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Sobrado González**; y,

CONSIDERANDO

I.- Sobre la gestión formulada y la naturaleza del proyecto de ley que se solicita someter a referéndum. El interesado solicita que se autorice la recolección de firmas para someter a referéndum –por iniciativa ciudadana– un proyecto tendiente a reformar distintas leyes.

Este Tribunal, del análisis de la iniciativa propuesta por el señor Morales Rivera, verifica que el texto normativo que se procura someter a referéndum agrupa nueve proyectos de ley que versan sobre distintos ejes temáticos y que se tramitan o que se tramitaron en la Asamblea Legislativa; incluso, uno de ellos culminó todo el procedimiento parlamentario, pero el Poder Ejecutivo, por razones de constitucionalidad, lo vetó (oficio n.º DP-7472-08 del 24 de noviembre de 2008).

De seguido se enumeran los proyectos, así como el número de expediente asignado en la Asamblea Legislativa: **1)** Salario mínimo vital de los trabajadores (expediente n.º 19.312); **2)** Protección de los usuarios de los medicamentos (n.º 17.738); **3)** Derechos y protección de los usuarios de la Red Mundial Internet (n.º 20.241); **4)** Derechos y protección de usuarios de la educación superior privada (n.º 18.011); **5)** Autorización a RECOPE para producir energías limpias (expediente n.º 19.498); **6)** Prevención y sanción del acoso callejero como forma de violencia (n.º 19.737); **7)** Combate a la corrupción y transparentar los patrimonios y los intereses económicos de altos mandos en sector público (n.º 20.604); **8)** Autorización al ICE para realizar obra pública (n.º 19.793); y, **9)** Participación organizada en materia ambiental (Decreto Legislativo n.º 8.681).

II.- Cuestión preliminar sobre la admisibilidad de las solicitudes de referéndum. El derecho constitucional de los ciudadanos de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales a la Constitución Política no es ilimitado. Por esa razón, este Tribunal –como parte de los actos preparatorios previstos en el artículo 6, incisos a) y b) de la Ley sobre Regulación del Referéndum– tiene la potestad de hacer un primer examen de admisibilidad del texto a consultar en referéndum con el fin de determinar, de previo, si procede autorizar la solicitud de recolección de firmas planteada.

Este examen puede conllevar el rechazo de la solicitud, básicamente, en las siguientes hipótesis:

a) si este Tribunal detecta o concluye que el texto del proyecto se refiere a ámbitos que no pueden ser decididos por el Soberano mediante referéndum, ya que la Carta Fundamental, en el numeral 105, especifica que existen ciertas materias en las que no procede el referéndum, como lo son: la presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa; **b)** cuando el proyecto tiene, como propósito, hacerle reformas parciales a la Constitución Política y no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa en primera legislatura según lo exige el artículo 195, inciso 8) de la Constitución Política (esta doctrina sobre el análisis previo de las iniciativas ha sido desarrollada por este Pleno, entre otras, en las resoluciones n.º 797-E9-2008, 2202-E9-2008, 3894-E9-2008, 3280-E9-2011, 4279-E9-2012 y 4902-E9-2013); y, **c)** cuando se trate de un proyecto que presenta vicios groseros y evidentes de constitucionalidad.

III.- Sobre la gestión formulada. Además de los requisitos antes expuestos, este Tribunal considera que el diseño constitucional vigente en nuestro país y la misma naturaleza del instituto del referéndum imponen otros requerimientos que deben ser valorados, a la luz del Derecho de la Constitución y, de ser inobservados, también darían mérito al rechazo de la iniciativa legislativa planteada.

En efecto, una gestión referendaria, en tanto tiene como fin último solicitar a la ciudadanía que manifieste su voluntad en relación con la aprobación de un proyecto de ley, debe respetar una serie de principios y reglas generales para asegurar que el acto comicial que, eventualmente, sería llevado a cabo pueda realizarse no solo de manera eficiente y adecuada, sino que permita una participación libre de los electores, con el fin de que estos puedan manifestar con claridad y transparencia su voluntad. Como correlato de esa garantía, el ordinal 95 de la Constitución Política impone a la Autoridad Electoral la obligación de velar porque esa manifestación de voluntad de los electores sea efectuada de manera ordenada, pacífica y, ante todo, libre.

En razón de lo anterior, le corresponde a este Tribunal asegurar que la solicitud de referéndum planteada cumpla adecuadamente con esos fines: ser una herramienta idónea y eficaz para consultar la voluntad del electorado. Como punto de partida de dicho examen, esta Magistratura debe analizar si el contenido de la propuesta de ley comporta algún impedimento para el ejercicio libre e informado del voto por parte de los ciudadanos. De acuerdo con esa tesitura, es necesario verificar que el proyecto, por su contenido, no se convierta en un obstáculo para garantizar -como mínimo- dos garantías político-electorales fundamentales: el derecho a la información y el derecho a la autodeterminación del votante.

El Consejo Constitucional francés, en su decisión n.º 2000-428DC, señaló que las iniciativas referendarias deben observar una “doble exigencia de lealtad y claridad” (*double exigence de loyauté et clarté*), en virtud de la cual el texto del proyecto de ley sometido a consulta popular no debe incluir, en su redacción, elementos que, por su poca claridad o ambigüedad, induzcan al votante a incurrir en errores, o impidan que tome una decisión libre e informada.

De esta forma, el Tribunal, al estudiar la admisibilidad de una solicitud de referéndum, debe verificar no solo el cumplimiento de los requisitos formales, sino que el proyecto de ley guarde identidad o conexidad temática (principio de unidad de la materia, según lo entiende la doctrina), de manera tal que la iniciativa persiga un objetivo uniforme y que, entre sus diferentes partes, exista un nexo intrínseco. La ausencia de un eje temático en un proyecto sometido a consulta podría convertirse en un obstáculo para el libre ejercicio del sufragio, porque obliga

al elector a formarse una única opinión frente a una variedad de temas, respecto de los cuales, incluso, podría tener opiniones favorables y desfavorables, sin que se tome en consideración que en el proceso de referéndum el elector únicamente cuenta con dos opciones al manifestar su voluntad: votar "SÍ" o "NO", lo que significa estar en favor o en contra de la totalidad del proyecto de ley.

Por ello, resulta improcedente someter a referéndum una iniciativa que regule temas inconexos o hasta contradictorios porque impone una obligación irracional a los electores, puesto que los obliga, como se indicó, a unificar su criterio sobre tópicos diversos que, naturalmente, suscitan opiniones divergentes y usualmente carecen de consenso. Cabe aclarar que la Ley sobre Regulación del Referéndum (art. 10) autoriza que, en un solo acto comicial, se decidan popularmente distintos asuntos. Sin embargo, esta posibilidad está prevista para cuando estén en curso varias solicitudes de convocatoria a referéndum debidamente diferenciadas, habilitándose al Tribunal para acumularlas; supuesto en que, naturalmente, el ciudadano tendrá a su disposición tantas papeletas como proyectos de ley estén por votarse, de modo que podrá expresar un criterio particular sobre cada uno de ellos. El caso que nos ocupa, como insistiremos luego, es distinto: se trata de una iniciativa de ley única que agrupa un conjunto de propuestas heterogéneas, como una suerte de plataforma programática que se pretende validar por la vía del referéndum, lo que evidentemente excede la posibilidad prevista en la indicada ley.

En ese orden de ideas, esta Magistratura logra determinar que la propuesta de ley bajo estudio carece de una lógica temática homogénea, de manera tal que su contenido y técnica de redacción impiden que se pueda determinar, con precisión y claridad, un objeto con unidad de sentido. En efecto, si se analiza el contenido de la iniciativa legislativa en cuestión, se torna evidente que las reformas introducidas por ella no guardan coherencia entre sí ni se refieren a un mismo eje temático, sino que, por el contrario, constituyen un amplio catálogo de disposiciones normativas que, como se indicó en el primer considerando, reúne nueve proyectos de ley diversos y heterogéneos que se tramitan o tramitaron en la Asamblea Legislativa.

Así, por ejemplo, en ese documento se agrupan reformas relativas al salario mínimo vital, al precio de los medicamentos, a la ampliación de los derechos y protección de los usuarios en internet, a la regulación de los servicios de educación privada, a la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental, a la autorización para que RECOPE pueda producir energías limpias, a la penalización del acoso callejero, al combate a la corrupción en el sector público y a otras normas relacionadas con la autorización para que el Instituto Costarricense de Electricidad pueda construir obra pública.

Es claro que la cantidad de temas inconexos y complejos que componen la iniciativa, obligarían al electorado a unificar su criterio en relación con la totalidad de esos contenidos para, de esta forma, poder votar por una de las dos opciones que tendría a su disposición, lo cual, según se expuso, comporta una violación a los principios de lealtad al elector y autodeterminación del votante.

En virtud de lo expuesto, este Tribunal estima que resulta jurídicamente improcedente someter a referéndum este proyecto y, por ello, se rechaza la solicitud de recolección de firmas formulada.

IV. Motivos adicionales que justifican el rechazo de la solicitud. No obstante que lo antes expuesto justifica el rechazo de plano la solicitud de recolección de firmas formulada, se debe indicar que, adicionalmente, existen vicios en la propuesta normativa que impiden someter a referéndum el proyecto: contiene disposiciones que rozan los límites materiales previstos constitucionalmente para el ejercicio de este instituto y, además, algunas de

las normas presentan vicios groseros de constitucionalidad; motivos que, como se indicó, también justifican el rechazo de la gestión presentada.

A modo de ejemplo y sin ser exhaustivos, se citan los siguientes casos:

a) Título VIII del proyecto que regula “la prevención y sanción del acoso sexual callejero como forma de violencia y afectación de la dignidad personal”. Este apartado contiene regulaciones procesales y sustantivas de naturaleza penal. En el artículo 41 de la iniciativa, titulado “Manifestaciones típicas del acoso sexual”, enumera diversas conductas catalogadas como ilícito penal, las cuales se sancionan con pena de multa. De igual manera, los artículos 42 y siguientes señalan algunas pautas procedimentales que permiten deducir que la sanción pecuniaria es de naturaleza penal, por cuanto se indica, entre otras cosas, que la denuncia puede ser presentada ante el juez competente o el Ministerio Público (artículo 43) y que el procedimiento “*será impulsado oficialmente por el Poder Judicial, previa denuncia de parte*” (artículo 42).

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de establecer -vía referéndum- sanciones de naturaleza penal, este Tribunal ha precisado que, al encontrarse cualquier regulación sobre materia penal dentro del elemento “seguridad” (límite material previsto constitucionalmente para legislar vía referéndum), resulta improcedente autorizar la recolección de firmas de un proyecto de ley que contenga, entre su contenido esencial, la incorporación o modificación de sanciones penales, ya sean penas privativas de libertad o multas pecuniarias. Este Pleno consideró que, además de la incorporación de normas penales sustantivas, también se encontraba prohibida la creación de normas penales adjetivas o de orden procesal, tales como las contenidas en los artículos 42 a 52 de la iniciativa presentada.

En concreto, esta Magistratura, en la resolución n.º 4295-E9-2015 de las 13:30 horas del 10 de agosto de 2015, indicó:

Con base en los precedentes electorales transcritos –que se nutren a su vez de la discusión parlamentaria, sea, de la voluntad del constituyente derivado– se logra determinar que la volatilidad del colectivo social frente a los hechos delictivos fue un aspecto tomado en consideración: **el poder reformador incluyó dentro de los tópicos contenidos en la materia excluida bajo la denominación “seguridad”, lo relativo al ejercicio del poder punitivo del Estado**, pues las discusiones sobre ese tema suelen presentar una “excesiva pasionalización”, distanciándose de la sesuda reflexión que debe acompañar toda modificación al ordenamiento jurídico. En otros términos, conscientemente se descartó que, a través del referéndum, el pueblo conociera de proyectos estrictamente relacionados con materia penal.

Debe tenerse presente que “materia penal” no solo incluye los aspectos del derecho sustantivo (la tipificación de conductas), sino además contempla las normas adjetivas que permiten el ejercicio del ius puniendi del Estado: para la persecución y juzgamiento de conductas de relevancia jurídico penal es necesario un aparato procesal que, evidentemente, está regulado por preceptos legales, cuyo fin no es otro que hacer efectiva la política criminal. [El resaltado es suplido).

De esa suerte, resulta evidente que, al menos los citados artículos de la iniciativa, violentan los límites establecidos en el ordinal 105 de la Constitución Política, por cuanto incorporan ilícitos penales sancionados con penas de multa (normas penales sustantivas) y, además, regulan procesalmente el ejercicio de la potestad punitiva del Estado para la persecución de esos ilícitos en particular (normas penales adjetivas).

b) Título III del proyecto, denominado “De la Protección de los usuarios de los medicamentos”. Este apartado contiene una serie de disposiciones normativas que regulan el mercado de los productos farmacéuticos. Este Tribunal considera que las disposiciones que regulan la libertad o facultad de los médicos, odontólogos, veterinarios y obstetras de prescribir medicamentos, mediante la reforma al artículo 55 de la Ley General de Salud (artículo 16 del proyecto), comporta una violación al derecho a la salud de las personas, no solo por cuanto obligaría a estos profesionales a prescribir únicamente *“medicamentos por el nombre del equivalente genérico disponible en el mercado”*, sino que limitaría el derecho a la salud de las personas al someterlas únicamente a ese tipo de medicamentos, negándole la posibilidad de obtener un mejor tratamiento o más favorable de acuerdo con sus necesidades.

En efecto, a Sala Constitucional ha definido la libertad a la prescripción médica como *“la capacidad o posibilidad de brindar al enfermo lo mejor para él en cuanto a pronóstico y calidad de vida”* y, además, le ha otorgado un valor preponderante a este criterio técnico, incluso sobre consideraciones de carácter económico. En la resolución n.º 4820-04, de las 15:23 horas del 4 de mayo de 2004, indicó cuando sigue:

Este Tribunal recuerda (...) que en resguardo del derecho a la salud y a la vida de sus pacientes, tiene el deber de suministrar los medicamentos que los médicos tratantes consideren se adecuan a las condiciones particulares de cada persona, esto con el fin de mejorar su estado de salud y consecuentemente la calidad de vida, ambos derechos supremos en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la Procuraduría General de la República, en la opinión jurídica n.º OJ-017-2013 del 1.º de abril de 2013, al conocer en consulta este mismo proyecto de ley (expediente n.º 17738 “Control de Precios de los Medicamentos”), hizo ver que la iniciativa presentaba vicios de constitucionalidad porque la propuesta de reforma del artículo 55 de la Ley General de Salud implicaba la lesión a los derechos antes indicados. Al respecto indicó:

En este sentido, debe indicarse que el acto de prescripción es un acto médico, sujeto esencialmente al principio de beneficencia y al deber de no maleficencia. Esto según el artículo 37 LGS.

En efecto, el acto de prescribir un medicamento tiene una finalidad indudablemente terapéutica.

Lo anterior implica que, por consecuencia, el acto de prescribir un medicamento – y por tanto de resolver sobre su dosis y demás elementos de su administración, incluyendo si receta un medicamento genérico o no – es una decisión del médico tratante que por su inmediata relación con el paciente, es quien posee elementos suficientes para valorar la pauta terapéutica más adecuada, durante el tiempo que sea necesario y de forma que suponga el menor riesgo posible para el paciente. Esta tesis ha sido la incorporada en la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

(...)

Así las cosas, la imposición, aún por vía de Ley, de la obligación de los médicos de prescribir los medicamentos por su principio activo, podría constituir un quebranto de la libertad de los médicos de prescribir los medicamentos que se estimen más adecuados desde la perspectiva terapéutica y, de forma refleja, podría acarrear una violación del derecho a la salud de las personas. [El subrayado no es del original].

Así las cosas, la iniciativa tendiente a reformar el citado artículo 55 de la Ley General de Salud, en los términos propuestos, vulneraría de forma grosera el derecho de la Constitución, toda vez que, como se indicó, la obligación que impone al médico tratante de prescribir únicamente medicamentos genéricos, desconoce que este acto implica una valoración de carácter técnico respecto de la dosis, el tipo de fármaco (genérico o no) y otros elementos sobre su administración, cuya decisión está protegida constitucionalmente con el fin de garantizar el derecho a la salud. Tal resguardo ha sido tutelado por la Sala Constitucional debido a que el médico tratante, por su inmediata relación con el paciente, es quien posee los elementos de juicio suficientes para valorar el medicamento más adecuado, el tiempo de la dosis y la forma de aplicación que suponga el menor riesgo posible para el paciente, esto con la finalidad, como se indicó, de mejorar su estado de salud y garantizar efectivamente ese derecho.

V.- Consideración adicional. En virtud de que la iniciativa presentada, en su Título II, incorpora modificaciones relacionadas con la regulación del salario mínimo vital de los trabajadores (artículos 3 al 5 del proyecto), se hace ver al gestionante que, pese a que este Tribunal ya se pronunció sobre la procedencia de autorizar la recolección de firmas sobre este mismo proyecto de ley (ver resolución n.º 2360-E9-2016 de las 10:50 horas del 5 de abril de 2016), lo cierto es que contra dicha autorización se presentó una acción de inconstitucionalidad que fue cursada, razón por la cual la Sala Constitucional ordenó la suspensión de la recolección de firmas, con lo cual la procedencia de la iniciativa presentada por el señor Morales Rivera estaría supeditada, sobre este extremo, a lo que se resuelva definitivamente y ello también impediría la autorización de recolección de firmas del proyecto tal y como se planteó.

VI.- Conclusión. En virtud de los aspectos indicados, procede rechazar la gestión presentada por el señor José Pablo Morales Rivera, como en efecto se dispone.

PORTANTO

Se rechaza la gestión para que este Tribunal autorice la recolección de firmas para someter a referéndum –por iniciativa ciudadana– el proyecto de ley denominado “Ley de Garantías Sociales Bicentenarias”. Notifíquese al gestionante.

Luis Antonio Sobrado González

Max Alberto Esquivel Faerron

Fernando del Castillo Riggioni

Exp. n.º 262-2018

Democracia Directa

Pablo Antonio Morales Rivera

JLRS/smz.-



RESEÑAS
BIBLIOGRÁFICAS



Santiago (el preso político de la novela de Mario Benedetti, *Primavera con una esquina rota*), le escribe a Graciela, su esposa, diciéndole:

... los barrotes no pueden ser otra cosa que lo que efectivamente son. No hay barrotes abiertos y barrotes cerrados. En cambio, una puerta es tantas cosas. Cuando está cerrada es la clausura, la prohibición, el silencio, la rabia. Si se abriera sería la recuperación de la realidad, de la gente querida, de las calles, de los sabores, de los olores, de los sonidos, de las imágenes y el tacto de ser libre.

... lo cierto es que la palabra puerta es de las que aquí más se barajan, más aún que todas las otras palabras que esperan detrás de esa puerta, porque todos sabemos que para llegar a ellas es imprescindible traspasar la palabra puerta.

La anterior cita expresa el más profundo sentido existencial de la imagen de portada del libro que hoy me honro en presentar. Porque Eugenia, su autora, vicepresidente de este Tribunal y amiga nuestra, lo que ha escrito es la historia, críticamente reflexionada, de cómo las mujeres costarricenses han podido abrir esa puerta de su confinamiento hogareño, para salir a la calle de los plenos derechos políticos.

Esta obra es el fruto maduro de una sólida académica y una profesional de altos quilates, cuya formación en la Facultad de Derecho se complementó con una maestría en la prestigiosa Universidad de Harvard. Analiza la concreción histórica del justo reclamo de igualdad política para las mujeres, vista desde los ojos de una persona que siente muy adentro la injusticia y la vulnerabilidad social. Basta ojear su currículum para constatarlo, porque esta inclinación se evidencia en aquellas delicadas responsabilidades que ha asumido dentro y fuera del país: encargada asociada de Protección en la oficina del ACNUR en México, defensora del usuario de nuestro Registro Nacional, directiva del BANHVI y directora general del Instituto Interamericano del Niño, entre otros altos cargos en los que se ha distinguido.

Obviamente, la histórica discriminación de las mujeres no podía dejar indiferente a Eugenia. Su pasión y convicciones feministas la condujeron, desde que asumió en 2005 la magistratura electoral, a comprometerse con la causa de la mujer en la política, espacio tradicionalmente monopolizado por los hombres. Como jueza y como coadministradora de uno de los supremos poderes de la República, ha tenido un papel crucial en colocar esa temática en el centro de las preocupaciones institucionales y de la política pública del país. Su gran capacidad y su aún mayor sensibilidad fueron determinantes para profundizar un surco que ya había abierto la magistratura electoral, luego de una toma de conciencia que mucho debe a la valentía de la recordada Marujita Chacón, como al sentido de urgencia que impuso la querida Anabelle León.

Eso le da un valor añadido a este libro, que traduce académicamente los anhelos y trayectoria de su autora. Es decir, que aparte de estar escrito con soltura y rigor de jurista, plasma la perspectiva privilegiada, única, de alguien que ha sido protagonista desde el arranque del proceso histórico que narra: en 1987 y 1988, fue corredactora del *Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer* y coordinadora técnica del equipo que lo formuló. Una vez incorporada al TSE, se preocupó por impulsar -junto a sus compañeros- la aprobación del *Código Electoral* que hoy nos rige y que, desde su concepción en 2001 como proyecto propuesto por la Institución, apostaba por la paridad y la alternancia en las listas electorales y por otras medidas de inclusión política de la mujer. La magistrada Zamora también ha sido la principal promotora de actividades y alianzas con instituciones públicas, organizaciones nacionales y extranjeras, en procura de sinergias que favorecieran la visibilización de la problemática de las mujeres en la política, así como impulsar nuevas agendas.

La obra consta de ocho capítulos coherentemente hilvanados para presentar, a un público amplio, una panorámica comprensiva de los progresos alcanzados en este ámbito. El capítulo primero, respecto de los derechos político-electorales de las costarricenses de 1988 a 2009, constituye un repaso necesario sobre las conquistas de finales del siglo anterior como lo fueron la promulgación de la *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer* y la importante reforma de 1996 al *Código Electoral* de la época, que incorporó a nuestro ordenamiento la cuota de género. Esto complementado (en el capítulo y en la realidad) por la jurisprudencia del TSE que fue la que, de hecho, dotó de eficacia dichos avances legislativos: estableciendo una sanción contundente frente al incumplimiento de la cuota (en 1997), precisando que esta debía aplicarse en los puestos elegibles (en 1999), creando el criterio histórico para operacionalizar dicha disposición (en 1999), aclarando su aplicabilidad sobre otros puestos plurinominales (en 2000) y uninominales (en 2001) y ratificando su naturaleza de acción afirmativa en favor de la participación de las mujeres (en 2005). Cierra el capítulo analizando la vanguardista propuesta en esta materia contenida en el *Proyecto de Código Electoral* que el TSE propuso en 2001.

El segundo capítulo es más concentrado y examina, con precisión quirúrgica, el principio de paridad en el *Código Electoral* aprobado en 2009. Distingue claramente sus cuatro ámbitos de aplicación, es decir, en las delegaciones territoriales, en los órganos internos, en las nóminas a los puestos de elección popular y en las reglas que vinculan el financiamiento partidario con la capacitación, que en este caso debe ser paritaria.

El capítulo tercero está dedicado al mecanismo de la alternancia en el nuevo *Código Electoral*; mecanismo dispuesto, como en su momento las reglas jurisprudenciales sobre la cuota de género, para brindar efectividad al principio de paridad. En un interesante estudio de derecho comparado, analiza la alternancia en Europa y en América Latina, a efecto de contextualizar el caso costarricense. A lo que añade una pormenorizada descripción de su aplicabilidad en diferentes ámbitos como, por ejemplo, el de las papeletas para cargos elegidos por el sistema mayoritario.

El capítulo cuarto aborda un tema de la mayor actualidad y que aún es objeto de evolución legislativa y desarrollo jurisprudencial: la paridad horizontal. Lo hace a profundidad y sin evadir sus elementos más polémicos. Describe la propuesta original del TSE en el proyecto de Código Electoral de 2001 y la del INAMU y la Defensoría de los Habitantes de 2007, con sus evidentes diferencias. Aún más, enfrenta las tensiones entre la paridad horizontal y el principio de autonomía de la circunscripción electoral y el propio principio democrático. Cierra el capítulo exponiendo la decisión de los legisladores que en 2009 aprobaron el *Código* de rechazar la paridad horizontal,

los proyectos de ley que se han impulsado desde entonces para recuperarla y la resolución del TSE de 2016, que la dispuso para las nóminas a la Asamblea Legislativa.

El quinto capítulo trata sobre el acceso de las mujeres a la justicia electoral. Una justicia impartida por la jurisdicción electoral concentrada que tiene Costa Rica y de la que Eugenia (y esto no puede perderse de vista) es protagonista de primera línea como magistrada. Además de lo ya dicho en punto a la cuota de género, dotada de real eficacia gracias a la jurisprudencia electoral, recupera la autora en este capítulo otras resoluciones emblemáticas relacionadas con la protección del derecho de participación política de las mujeres. Por ejemplo, las relativas a la vulneración de los derechos de las mujeres con ocasión de su participación a lo interno de los partidos políticos o en el ejercicio de los mandatos populares recibidos. Porque frente a esta, que probablemente es la última línea de resistencia patriarcal a la participación política de las mujeres, frente a las acciones dirigidas a impedirles ejercer los cargos para los que ya fueron electas, también ha reaccionado la justicia electoral. A este respecto es elocuente la doctrina jurisprudencial según la cual el alcalde no puede vaciar de funciones el cargo de vicealcaldesa, sino que le debe asignar unas que sean claras, suficientes y oportunas, acordes con la naturaleza del cargo.

Estrechamente relacionado con lo anterior, el capítulo sexto ahonda en el tema de la violencia política y el género. Lo hace repasando instrumentos de derecho internacional sobre el particular, un proyecto de ley costarricense, la investigación académica sobre el fenómeno en el país y delineando una serie de criterios mínimos para que el juez electoral imparta justicia en estos casos.

El séptimo capítulo es un monográfico sobre la relación entre participación política femenina y acceso al financiamiento partidario. Este, en síntesis, ha devenido en otra herramienta más para impulsar la participación política de las mujeres (mediante la capacitación de la militancia partidaria femenina) y para disuadir a los partidos de los tradicionales mecanismos (sutiles y subrepticios las más de las veces) de marginación de las mujeres dentro de las agrupaciones partidarias.

El capítulo octavo, finalmente, es una conclusión de la obra que, para esos fines, desarrolla una ajustada ponderación cuantitativa del camino andado y de los trechos que aún faltan por recorrer, así como, gracias a esos números, un diagnóstico de las zonas en las que aún hay rezagos en la siempre retadora causa de la igualdad.

En síntesis, y como les decía al iniciar mis palabras, este libro narra la concreción histórica del justo reclamo de la dignidad humana de las mujeres y su correspondiente igualdad en el plano electoral. Una historia de emancipación política. Una historia de las instituciones, con enfoque especializado. Un material particularmente fecundo para comprender el rol de los movimientos sociales, del legislador y del juez, en esos procesos de cambio histórico.

Una historia del enfrentamiento entre la cultura democrático-liberal, necesariamente humanista y feminista, frente a la tara del machismo que aún nos remuerde como sociedad. La democracia, como cultura, enfrenta y corrige códigos antropológicos de conducta. Este libro es testimonio de que en Costa Rica así ha sido. Enfrentando la resistencia a reconocerles el derecho al sufragio a las mujeres. La resistencia a postularlas. La resistencia a ubicarlas en puestos elegibles de las nóminas. La resistencia a ponerlas a encabezarlas. Y la resistencia a atribuirles, una vez electas, funciones acordes a la dignidad y jerarquía de los cargos para los que fueron votadas. La resistencia de los partidos es la resistencia de la sociedad que los produjo y a la cual reflejan, y esta, a su vez, es la del patriarcado

como cultura secular que la informa. Por eso, el goce de plenos derechos políticos por parte de las mujeres, contra tan atávicas resistencias, es una conquista de la humanidad toda.

A Santiago, aquel valiente uruguayo preso por sus ideas (de la novela de Benedetti), habría que contarle que, al menos esa puerta, ya fue abierta. Y que, aunque algunos sueñen con cerrarla nuevamente, ya la conciencia lúcida y mayoritaria de Costa Rica ha dejado muy claro que, si se mueve, será solo para abrirla más. Para cruzarla con libertad.

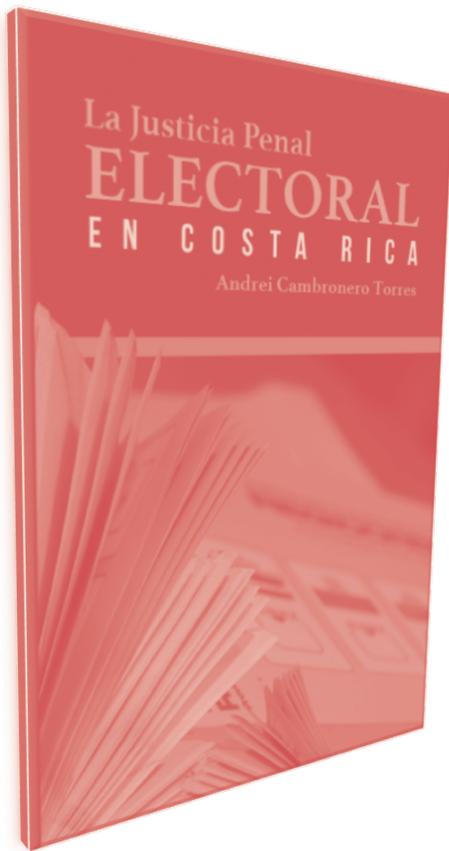
Por cierto que para Beatriz, la chiquita de Santiago y Graciela, “libertad es una palabra enorme”. Así lo dice en una parte de la novela en que toma la palabra. Confundida, advierte que libertad “quiere decir muchas cosas”: Por ejemplo [y aquí cito], “si una no está presa, se dice que está en libertad. Pero mi papá está preso y sin embargo está en Libertad, porque así se llama la cárcel donde está hace ya muchos años. A eso el tío Rolando lo llama ¡qué sarcasmo!”.

Continúa diciendo que su papá está preso por sus ideas y cuenta que su mamá le explicó, y cito, “que ser un preso político como mi papá no es ninguna vergüenza. Que es casi un orgullo. ¿Por qué casi? (...) Yo estoy orgullosa, no casi orgullosa, de mi papá, porque tuvo muchísimas ideas, tantas y tantísimas que lo metieron preso por ellas”.

Y así, la pequeña Beatriz va dilucidando el significado de la palabra libertad, superando sus sentidos tergiversados y ahondando en el más amplio alcance del término, que ensancha el horizonte de su vida. Lo mismo pasa con la palabra democracia. Este libro lo que cuenta es eso, cómo el significado de esa palabra, democracia, lo hemos ido honrando y profundizado.

¡Felicidades, amiga!

Luis Antonio Sobrado González
Magistrado Presidente
Tribunal Supremo de Elecciones
República de Costa Rica



La publicación de esta obra del profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y letrado del Tribunal Supremo de Elecciones, Dr. Andrei Cambroner Torres, viene a llenar un vacío en el estudio de los delitos electorales y de la jurisdicción que los trata, temas que suelen pasar desapercibidos en nuestro país, tanto en la academia como en la práctica forense, y que, en las pocas oportunidades en que se les alude, se lo hace incorrectamente, desde lo que el autor denomina “trampa de contexto”, es decir, la falsa creencia de que en dichas categorías se involucran todos los comportamientos ilícitos en que incurren los partidos políticos y sus representantes, lo que denota la necesidad de mayor profundización al respecto.

Pero, más que una glosa de tipos penales contenidos con el Código Electoral, o del señalamiento de cambios judiciales para su adecuado abordaje; el abogado y criminólogo Cambroner Torres concibió esta investigación —culmen con honores de su doctorado en derecho en aquella casa de estudios— con una pretensión mucho mayor: sentar las bases de un derecho penal electoral, que emprendiera el estudio de las prohibiciones en la materia y de los ajustes que se requerían en la propia teoría del delito y en el derecho procesal Penal desde las ‘particularidades del fenómeno electoral’. Así, se planteó como hipótesis de trabajo que:

La delincuencia electoral en Costa Rica presenta rasgos no convencionales que justifican la aplicación diferenciada de los componentes de la Teoría del Delito, tanto en la creación de los tipos penales que criminalizan las conductas como en su análisis; lo cual, además, supone la conceptualización de una jurisdicción penal-electoral *sui generis* para su juzgamiento.

Debo adelantar que esa pretensión, a la par de otras referencias alusivas al carácter *sui generis* de la delincuencia electoral y la necesidad de “climatizar” la teoría del delito, leídas así, a bocajarro en las páginas iniciales del texto, me alarmaron bastante, pues me remitieron a un campo semántico propio del “derecho penal moderno”. Este propugna por la flexibilización de garantías liberales para la tipificación y el juzgamiento de las personas y aspira a relativizar los principios de legalidad, lesividad, intervención mínima, debido proceso y juez natural, a tal punto que tales constructos se convierten en caricaturas que encubren, en no pocos casos, la arbitrariedad de los detentadores del poder. Un derecho penal así concebido, maneja diferentes “velocidades” de punición: una, con todas las garantías, para delitos comunes y otra, sin ningún derecho, para quienes se catalogan como “enemigos”, todo lo cual es difícilmente compatible tanto con las normas constitucionales y convencionales que nos rigen, como, sobre todo, con la actitud analítica, reflexiva, crítica y apegada al respeto y defensa del Estado democrático y constitucional de derecho que reconozco en don Andrei. No obstante, avanzada la lectura comprendí que las preocupaciones del autor estaban encauzadas hacia otros derroteros y que, en realidad, al hacer él (y leer yo) aquellas expresiones estábamos partiendo de marcos lingüístico-dogmáticos distintos, no suficientemente explicitados, que podían (y pueden) poner algo de ruido en la comprensión del texto, según la visión de la que parta quien esto lea. Entonces, aunque el autor puso bastante empeño en ‘elicitarse’ sus bases epistemológicas y

conceptuales, aun haciendo uso de lenguajes simbólicos como el musical y el matemático, no pudo librarse (del todo) de la inconmensurabilidad de paradigmas (Kuhn).

En realidad, el profesor Cambronero Torres no prescinde, ni flexibiliza, las categorías de la teoría del delito o las garantías de juzgamiento para los delitos electorales, sino que efectúa una sistematización de lo penal-electoral para darle carácter de conjunto y permitir, de mejor manera, su escrutinio, brindándole elementos al operador jurídico para una mejor aplicación de los institutos. Sus precisiones, tanto de derecho penal general, como especial y procesal, las complementa con la riqueza institucional del derecho electoral, la que suele ser desconocida en aquellos campos. Para usar un lenguaje jurídico-penal: da contenido a conceptos normativos de naturaleza electoral para el tipo objetivo y explicita la antijuridicidad material que debe considerarse.

Avanzando en la lectura, se observa cómo prescinde de la característica de “no convencionales” para los delitos electorales (adjetivación, aquella, en cuyo nombre suele invocarse la necesidad de que el *ius puniendi* se ‘desembarace’ de postulados clásicos para efectuar un juzgamiento eficiente de la criminalidad) y aunque sigue afirmando que esa materia tiene una especificidad metajurídica, surgida de la dinámica y del fundamento político de los delitos electorales (¿como si la categoría de ‘delito’ no tuviera un fundamento también político, en tanto dimana del Estado y debe verse en coordenadas históricas o espacio-temporales cambiantes!), tal presupuesto no lo conduce a un replanteamiento total de los constructos teórico-conceptuales liberales, sino, solo, a la incorporación de precisiones propias del fenómeno electoral que, para efectos prácticos, facilitan la labor hermenéutica de quien aplica el derecho y en nada afectan las garantías esenciales. Esto se evidencia cuando usa el símil de representaciones geométricas, propio de su herencia casi genética, para, partiendo de una figura piramidal de base triangular, asignarle a la teoría del delito la condición de base, en donde las tres caras de la forma serían (i) las pautas heurísticas u ‘orientaciones climatizadas’ propias del derecho electoral para la aplicación de aquella teoría del delito; (ii) el análisis de los tipos penales electorales vigentes y (iii) la evaluación del diseño de la jurisdicción penal electoral costarricense.

Al margen de que, a mi gusto, la pirámide de base cuadrangular sería la forma geométrica que mejor representaría la pretendida teoría del delito electoral (pues permite incorporar al derecho de la Constitución como basamento sobre el que debe edificarse cualquier construcción dogmática y trasladar, como sus cuatro caras, los elementos propuestos por el autor) y aunque no siempre concuerde con algunas de las afirmaciones dogmáticas que expone el profesor Cambronero en estas páginas, no puede negarse que el autor ha tenido la visión de integrar áreas jurídicas y hacerlo en un momento en que, aun cuando sea a partir de la citada trampa de contexto, se visualiza la necesidad de determinar por qué la denuncia y los procesos por este tipo de delincuencias no suelen ser frecuentes en nuestro medio, lo que puede generar reflexiones criminológicas adicionales.

Hay temas de particular importancia en los que el autor sugiere posturas que, sin duda, serán objeto de discusiones: lo relativo a la aplicación del principio real de defensa estatal para justificar la aplicación de la ley penal costarricense ante actos típicos sucedidos en el extranjero; la necesidad de crear una causa de suspensión de la prescripción de la acción penal ante la convocatoria a un proceso electoral; el otorgamiento de competencia material a los tribunales penales de hacienda y de la función pública para el conocimiento de estos ilícitos y lo relativo a la naturaleza y plazos de prescripción de la acción penal. También hay otros que quedan en el tintero y, es probable que, en una nueva edición de la obra, se abarquen: lo relativo a la materia concursal y algunos dispositivos amplificadores de los tipos, en particular, tentativa y participación en sentido estricto (complicidad e instigación); las penas accesorias de inhabilitación; la forma de operar la demanda civil resarcitoria en estos supuestos y algunos mecanismos de

extinción de la acción penal y de la pena analizados a la luz de los criterios convencionales emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No obstante, la obra que está en sus manos representa un insumo importante para imbuirse en esta temática, generar un diálogo fructífero entre ramas jurídicas y, de *lege ferenda*, impulsar cambios normativos para un mejor tratamiento de la materia, lo cual no es poca cosa y, por ello, también, hay que agradecer al autor.

Profa. MSc. Rosaura Chinchilla Calderón
Coordinadora, Maestría en Ciencias Penales UCR
Jueza, Tribunal de Apelación de la Sentencia Penal, II Circuito Judicial, SJ.

La *Serie Para Entender*, publicada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), constituye un esfuerzo editorial dirigido a producir materiales de rigor académico, pero con lenguaje y formatos sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.

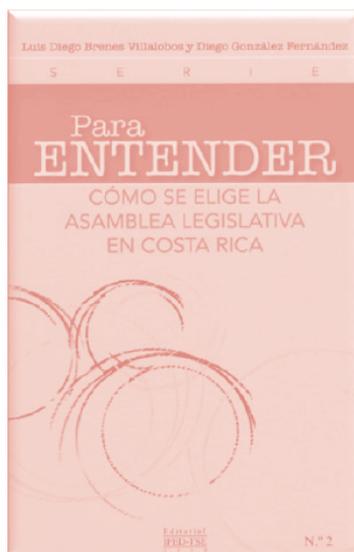
Durante 2018, se publicaron los primeros cuatro cuadernos de esta serie, los cuales abordaron los temas que se detallan a continuación.

N.º1. Para Entender La beligerancia política

Autores: Hugo Picado León y Andrei Cambronero

Tomando en cuenta las premisas constitucionales respecto del derecho a la participación política que tienen los ciudadanos y ciudadanas costarricenses, la necesaria neutralidad del Estado frente a las tendencias políticas y las obligaciones que tienen los funcionarios públicos ante esa debida neutralidad; los autores explican el concepto de beligerancia política que está regulado en el artículo 146 del Código Electoral, su fundamento jurídico, sus alcances, y el grado de prohibición que rige según sea el tipo de funciones que desempeñen los servidores públicos, la institución en la que prestan sus servicios y el tipo de proceso electoral del que se trate.

Con detalle, los autores presentan los tipos de prohibición existentes (general, absoluta, por ley especial), las consecuencias legales para quienes infringen la normativa, así como el procedimiento para el trámite de las denuncias.



N.º2. Para Entender Cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica

Autores: Luis Diego Brenes Villalobos y Diego González Fernández

La forma de elección y designación de los diputados y diputadas del Congreso es uno de los acuerdos fundamentales en una democracia representativa. En Costa Rica se aplica un sistema electoral proporcional, que procura la representación de la población en la Asamblea Legislativa, considerando la cantidad de habitantes por provincias, y repartiendo los escaños según los votos obtenidos por cada partido político. En el cuaderno n.º2, los autores introducen diez conceptos claves para la correcta comprensión del sistema electoral costarricense y desglosan, paso por paso, cómo se realiza la distribución de los escaños para la designación de los representantes populares ante el Congreso, según lo establecido en los artículos 201 a 205 del Código Electoral.

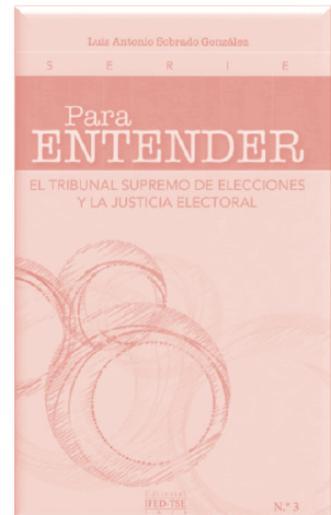
N.º3. Para Entender El Tribunal Supremo de Elecciones y la justicia electoral

Autor: Luis Antonio Sobrado González

Costa Rica es la democracia electoral más longeva y estable de América Latina. La calidad de las elecciones celebradas desde hace setenta años es una verdadera marca país, y la institución que las administra y arbitra, el Tribunal Supremo de Elecciones, es un referente obligado para otras instituciones electorales, tanto a nivel de la región latinoamericana, como allende de ella.

Así introduce Luis Antonio Sobrado el cuaderno n.º3, en el cual hace una descripción del aporte del Tribunal Supremo de Elecciones a la democracia costarricense, así como de la función y la institucionalidad electorales. El autor expone el fundamento constitucional del organismo electoral, explica su integración, funcionamiento y autonomía, así como su organización administrativa.

Este cuaderno busca explicar detalladamente la función jurisdiccional del TSE y sus vías procesales. Al hacerlo, el autor parte de la indicación de que la institución posee una jurisdicción electoral especializada, de única instancia, mediante la cual se imparte centralizadamente justicia en materia electoral, velando así por la protección al derecho fundamental de participación política de los ciudadanos y las ciudadanas. Expone con detalle los procesos jurisdiccionales que atiende el TSE, a saber: el recurso de amparo electoral, la demanda de nulidad, el recurso de apelación electoral, la acción de nulidad contra acuerdos partidarios y los procesos sancionatorios (por beligerancia política, y de cancelación o anulación de credenciales a funcionarios de elección popular).



N.º4. Para Entender Cómo se inscriben las candidaturas a los cargos de elección popular en Costa Rica

Autores: Nelson David Rodríguez Mata y José Danilo Abarca Padilla

El diseño constitucional costarricense reconoce el derecho fundamental que asiste a los ciudadanos y ciudadanas de participar activamente en la política nacional y local. Este derecho supone, entre otros aspectos, la prerrogativa de que las personas se agrupen libremente en partidos políticos.

En el cuaderno 4, los autores buscan instruir a la ciudadanía y a las agrupaciones políticas sobre el procedimiento legal y reglamentario vigente para la inscripción de candidaturas ante el Tribunal Supremo de Elecciones, aplicable en elecciones nacionales y municipales. Para ello, se expone una breve caracterización del sistema electoral costarricense, se detalla cuáles son los cargos de elección popular, así como los requisitos y condiciones para la postulación de candidaturas. Previa descripción del proceso de escogencia de candidaturas en el seno de los partidos políticos, los autores detallan el procedimiento por seguir ante el organismo electoral para la inscripción de sus candidatos y candidatas, para cada elección respectiva.

Revista Mundo Electoral

Año 11, N.º 33, octubre 2018

Panamá: Tribunal Electoral

Esta edición n.º 33 inicia con la presentación del artículo intitulado “Las nuevas tecnologías en materia electoral: Retos y desafíos”, a cargo de Alberto Ricardo Dalla Via, magistrado de la Cámara Nacional Electoral de Argentina; en donde relata las políticas de difusión y acceso a la información implementadas por el organismo electoral que, de acuerdo al autor, logran una mayor transparencia en los actos de los procesos electorales y en el financiamiento partidario.

Manuela de Jesús Cosme García, subdirectora de Comunicación del Tribunal Electoral de la República de Panamá, con su artículo “Panamá: Primero en impulsar un pacto ético digital” aborda la iniciativa que busca prevenir el daño al proceso electoral y a la democracia panameña con el uso de las redes sociales para campañas sucias, las noticias falsas o *fake news* y otros recursos o acciones negativas. Para ello, la autora expone en qué consiste el Pacto Ético Digital que lanzó el Tribunal Electoral de Panamá el pasado 27 de junio de 2018.

“Redes y procesos político-electorales. El caso de Uruguay” del presidente de la Corte Electoral de Uruguay, José Arocena, tiene la finalidad de responder preguntas como ¿Qué lugar ocupan las redes en el conjunto de los medios que informan sobre los asuntos político-electorales? ¿En qué medios se plantean las propuestas de los partidos políticos y dónde aparecen y se van modulando los perfiles de los candidatos a los diferentes cargos? A partir de datos sobre el acceso a Internet y uso de redes sociales en Uruguay, el autor procura dar respuesta a cada una de las preguntas mencionadas anteriormente.

La asistente de juez del Juzgado Penal Electoral del Tercer Distrito Jurisdiccional, María Gabriela Gómez Gallardo con su artículo “El sistema penal acusatorio, su evolución e implementación en la jurisdicción penal electoral” efectúa una reseña jurídica e histórica sobre la conformación del sistema penal acusatorio y sobre cómo este se ha integrado en la jurisdicción electoral panameña. De acuerdo a la autora a través del capítulo VIII, Procedimiento para Delitos y Faltas Electorales, Sección 2 del Código Electoral, se estableció la jurisdicción penal electoral en Panamá.

El artículo de Santiago Salvador Sosa Castillo, juez titular del Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana, titulado “Las redes sociales y el marco jurídico para la regulación de su uso en el proceso electoral de la República Dominicana” analiza la tipología de las infracciones electorales y su relación en la actualidad con las redes sociales. Para el autor el monitoreo y regulación del uso de las redes sociales son mecanismos que ayudan a garantizar un buen uso de la libertad de expresión a través de las redes sociales.

“Posverdad, trolls, bots y falsos seguidores: Entre el cielo y el infierno de las redes en campañas electorales”, bajo este título Felipe Sánchez Iregui, director del Observatorio de Redes Sociales de la Universidad Sergio Arboleda, y Carlos Andrés Sáenz Riveros, practicante investigador de política y relaciones internacionales en la Universidad Sergio Arboleda, comparten su análisis sobre el papel que desempeñan el uso de datos, opiniones y la divulgación de noticias (falsas o verdaderas) en las redes sociales durante las campañas electorales. Valiéndose de los ejemplos de las campañas electorales en Estados Unidos de América y

Colombia, principalmente del primero, evidencia cómo el rol de las redes sociales es aprovechado para inclinar la balanza de las campañas electorales.

Harley Mitchell Morán, socio fundador de la firma forense GAEA Abogados, escribe el artículo “La ciudadanía ambiental”; a modo de ensayo efectúa una crítica respecto del papel de la humanidad, específicamente, de la sociedad panameña sobre el medio ambiente. En el texto aboga para que dentro del sistema electoral se escojan a líderes que comprendan la mecánica propia de la gestión ambiental y su problemática.

Frederick Martínez Vásquez, funcionario de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, finaliza la sección de artículos con el texto intitulado “Las redes sociales y la equidad en la contienda electoral”. En este artículo retrata el uso positivo que le ha dado la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico a las redes sociales, en donde a partir de estrategias definidas y acciones concretas han sido convertidas en un mecanismo de equidad dentro del proceso electoral. El autor enfatiza en la importancia de la Ley Electoral al regular y tratar a las redes sociales como un medio de comunicación masivo más que interviene dentro de los procesos electorales.

Finaliza el número de la revista, las secciones *Eventos* con información breve de varias actividades; *Responsabilidad Social Institucional*, con historias de la intervención del Tribunal Electoral dentro de la sociedad desde un accionar no electoral; *¿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 21.
Enero- junio 2018

La *Revista Justicia Electoral*, edición número 21, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, inicia con el artículo de Carlos Manuel Rosales García, investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y de Alejandro Romero Millán, especialista en Derecho Electoral; intitulado “Diagnóstico del sistema jurisdiccional electoral chileno”, donde revisan el origen, la normatividad y la producción jurisdiccional del Tribunal Calificador de Elecciones durante los últimos 20 años, para realizar un diagnóstico de esta institución en el sistema democrático chileno. Lo anterior con la finalidad de ofrecer un conjunto de conclusiones y soluciones a fin de hacer más eficiente su funcionamiento institucional en el sistema democrático nacional chileno.

El magistrado de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jorge Sánchez Morales, presenta el artículo “La reelección en el derecho electoral mexicano”. El autor narra la evolución histórica de la figura de la reelección en México, evidenciando las ventajas que esta ofrece, así como la idea de ser instrumento para incentivar el buen desempeño de un cargo de elección popular.

El tercer artículo de la revista lo escribe Juan José Franco Cuervo, licenciado y maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Con el título “Balance de la tutela de los derechos político-electorales de los mexicanos a 20 años del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”. En este analiza la concepción de los derechos político-electorales en México y su tutela, a 20 años de la creación del sistema federal de medios de impugnación en materia electoral. Además, incluye un análisis jurimétrico que abarca dos décadas del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, procurando demostrar su importancia en el sistema jurídico vigente, así como la necesidad de actualizarlo para fortalecer el régimen democrático.

A continuación, se presenta el artículo del licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Adán Maldonado Sánchez, intitulado “Los derechos político-electorales involucrados en el juicio político y en la declaración de procedencia. Su revisión judicial mediante el derecho a un recurso sencillo y efectivo”, en donde aborda el catálogo de derechos político-electorales contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los desarrollados jurisprudencialmente; luego se refiere las funciones de cada poder y de los órganos constitucionalmente autónomos, así como los mecanismos por los cuales sus actos, las reglas o las omisiones son revisables en el ámbito jurisdiccional. Finalmente, destaca la ausencia de instrumentos de revisión judicial en los procedimientos de juicio político y cómo la falta de previsión de estos insumos afecta los derechos político-electorales de los servidores públicos.

Finaliza la sección de artículos Rubén Jesús Lara Patrón, maestro y doctorando por la Universidad Carlos III de Madrid, con el texto “Hacia una tutela robusta del interés superior de la niñez en el ámbito electoral. Relevancia de la dimensión colectiva de este principio en el procedimiento especial sancionador”. En este

artículo se pretende mostrar la relación de los distintos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por la Sala Superior y la Sala Regional Especializada, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para comprender la línea jurisprudencial que ha seguido este último órgano jurisdiccional al resolver el procedimiento especial sancionador en relación con la tutela del interés superior de las niñas, los niños y los adolescentes. Por otro lado, formula una propuesta encaminada a lograr un modelo integral y reforzado de protección de los derechos de la infancia en el ámbito electoral, ya que para el autor esto los protegerá en mayor medida frente a la actuación de las autoridades y los partidos políticos o los candidatos que intervengan en los procesos comiciales.

La sección denominada “Comentarios de sentencias” en esta ocasión incluye a Manuel Gustavo Ocampo Muñoa, becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, con el título “Efectos colaterales de la protección de derechos político-electorales en Chenalhó, Chiapas”; presenta una reflexión acerca de los efectos colaterales que genera la protección de los derechos políticos en contextos de diversidad cultural. Para ello, el autor toma como referencia el juicio SUP-JDC-1654/2016 (caso Chenalhó).

En el apartado dedicado a reseñas de obras de diferentes personas autoras, se comentan los siguientes textos: “Filosofía del derecho y transformación social” (Manuel Atienza Rodríguez, autor), “Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación, jurisprudencia y doctrina” (Clicerio Coello Garcés, coordinador); y “Modelo de comunicación política a debate. La libertad de expresión en materia electoral” (Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello, coordinadores).

Concluye la revista con la sección “Discursos”, que en esta edición se refiere a las palabras dictadas durante el otorgamiento de la Medalla al Mérito Judicial Dr. José de Jesús Orozco Henríquez al magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juan Carlos Silva Adaya.

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, tomarán 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, 18º : 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. Se agradecen las sugerencias sobre libros para su reseña 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.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.

www.tse.go.cr