

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



R E V I S T A DERECHO ELECTORAL

R E V I S T A
DERECHO ELECTORAL



29

PRIMER SEMESTRE 2020
ENERO-JUNIO

NÚMERO 29
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 Cambrono 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

Imprenta 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: “En la
Ventana 11/50” del autor Fernando
Carballo Jiménez

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

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

CONSEJO CIENTÍFICO EXTERNO

Máster María del Carmen Alanís

Figueroa

Exmagistrada del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación,

México

Dr. Manuel Alcántara Sáez

Universidad de Salamanca, España

Dr. Felipe Alpízar Rodríguez

Universidad de Costa Rica

Máster Line Bareiro Bobadilla

Centro de Documentación y Estudios

(CDE), Paraguay

Dr. Alberto Ricardo Dalla Via

Juez de la Cámara Nacional Electoral,

San Martín

Dr. Delia M. Ferreira Rubio

Consultora de temas institucionales,

Argentina

Dr. Flavia Freidenberg

Universidad Nacional Autónoma de

México

Dr. Fátima García Díez

Universidad de Salamanca, España

Dr. 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

Consultor Internacional de la

Organización de Estados Americanos

OEA

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

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 currículum con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

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, 18° : La Romana, República Dominicana, 2004. *National report Antigua & Barbuda.* La Romana, República Dominicana : IIDH/CAPEL, 23-26 de setiembre, 2004

JURISPRUDENCIA

Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto 2618-E-2005 de las doce horas con treinta minutos del siete de noviembre del dos mil cinco.

SITIOS WEB

Nombre del autor. “Título del trabajo”. Tomado de: (dirección de internet), fecha completa.

Aragón Reyes, Manuel. “*Derecho electoral: sufragio activo y pasivo*”. Tomado de: (http:// www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones_Capel/Sufragio/20 Activo/20 y/20 pasivo.htm), 23 de noviembre del 2005.

Notas al pie de página: todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

Citas: las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

Reseña de libros. Se agradecen las sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para rechazar el original remitido.

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

TABLA DE CONTENIDOS

Presentación

Pág. 1

AUTORES INVITADOS / GUEST AUTHORS

De optimismo a pesimismo democrático: ¿crisis en América Latina?

(From optimism to democratic pessimism)

Miguel Ángel Lara Otaola y Diego Marroquín Bitar

Pág. 3

CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE / CONTRIBUTIONS FROM TSE

Vigencia de la participación política prohibida en servidores judiciales: propuesta de reforma a los artículos 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el 146 del Código Electoral

(Validity of the prohibition for judiciary employees to have political participation: reform proposal to article 9 of the Organic Law of The Judicial Branch and article 146 of the Electoral Code)

Daniela Lara Matarrita

Pág. 21

CONTRIBUCIONES EXTERNAS / EXTERNAL CONTRIBUTIONS

Voto en el exterior y la percepción de la población hacia este ejercicio democrático

(Voting abroad and the population's perception towards this democratic exercise)

Daniel Castro Jiménez, Cynthia Mora Izaguirre y Ana Victoria Zamora

Pág. 37

¿Pueden todos los ciudadanos jóvenes ser electos al Poder Legislativo costarricense?

(Can all young citizens be elected to the Costa Rican Legislative Branch?)

Esteban Valverde Esquivel

Pág. 55

La muy necesaria renovación de la revocatoria de mandato de la alcaldía en Costa Rica

(The necessary renewal of the revocation of mandate of the Mayor's Office)

Ariel Calderón González, Jose Daniel Córdoba Molina y Laura Guido Pérez

Pág. 69

Un estudio sobre comportamiento electoral a nivel subnacional: el caso del cantón de Nandayure

(A study about electoral behavior at a sub-national level: the case of the canton of Nandayure)

Gonzalo Calvo Bonilla y otros

Pág. 87

Cien años de las luchas sociales contra la dictadura de Federico Tinoco: memoria y derechos políticos. Al maestro Marcelino García Flamenco

(One hundred years of social struggles against the dictatorship of Federico Tinoco: memoir and political rights. To the teacher Marcelino García Flamenco)

Macarena Barahona Riera y Carolina Mora Chinchilla

Pág. 111

¿Una Crisis de la representación política?

(A Crisis of political representation?)

Autora: Marie-Anne Cohendet, traductor: Sergio Trejos Robert

Pág. 129

El binomio política-corrupción en América Latina

(The politics-corruption binomial in Latin America)

Luis Mario Rodríguez Rodríguez

Pág. 153

Representatividad de minorías indígenas en América Latina

(Representation of indigenous minorities in Latin America)

Francinie Cubero de la Vega

Pág. 171

Efectos colaterales del ejercicio de un derecho colectivo indígena en México: el caso Oxchuc, Chiapas

(Collateral effects of the exercise of a collective indigenous right in Mexico: The case of Oxchuc, Chiapa)

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa

Pág. 189

Financiamiento político en Panamá: situación actual, tendencias de reforma y desafíos específicos

(Political funding in Panama: current situation, reform trends and specific challenges)

Harry Brown Araúz

Pág. 207

Desafíos de las elecciones en Guatemala. Crisis de representación y legitimidad, y la implementación de reformas electorales

(Electoral challenges in Guatemala. Crisis of representation and legitimacy, and the implementation of electoral reforms)

Raquel Zelaya Rosales

Págs. 215

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL / JURISPRUDENCE RECENSION

Dialéctica entre democracia interna y el autogobierno de los partidos políticos en la nominación de candidatos a los puestos de elección popular
(Dialectic between internal democracy and the self-government of political parties in the nomination of candidates for popular election positions)

Iván Mora Barahona

Pág. 229

HITOS ELECTORALES / ELECTORAL MILESTONES

Resolución n.º 4808-E8-2019 de las 15:50 horas del 24 de julio de 2019. Opinión consultiva formulada relacionada con los procesos de inscripción de precandidaturas, nominación de militantes a cargos de elección popular

(Resolution n.º 4808-E8-2019 at 15:50 hrs of July 24th, 2019. Advisory opinion formulated related to the processes of registration of candidacies, nomination of militants to positions of popular election)

Pág. 243

Discurso del magistrado Luis Antonio Sobrado González en Convocatoria a Elecciones Municipales 2020

(Speech by Luis Antonio Sobrado at the Call for Municipal Elections)

Pág. 249

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS / BIBLIOGRAPHICAL REVIEWS

Libro *Tiempos de travesía: Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica* de Manuel Rojas Bolaños e Ilka Treminio Sánchez (editores)

(Book "Times of Journey" Analysis of the 2018 elections in Costa Rica" from Manuel Rojas Bolaños and Ilka Treminio Sánchez, editors)

Pág. 255

Libro *Los límites de la democracia costarricense: perspectivas feministas de la elección 2018* de María José Cascante Matamoros (editora)

(Book "The limits of Costa Rican democracy: feminist perspectives of the 2018 election" by María José Cascante Matamoros, editor)

Pág. 257

Revista Mundo Electoral n.º 36 Tribunal Electoral de Panamá

(Electoral World Review n.º 36, Electoral Tribunal of Panama)

Pág. 258

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 13-14 / Universidad Nacional Autónoma de México
(Mexican Electoral Law Review n.º 13-14 / National Autonomous University of Mexico)

Pág. 261

PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar el número 29 de la *Revista de Derecho Electoral*, correspondiente al primer semestre de 2020. Esta publicación semestral ratifica nuestro compromiso con el estudio de la democracia electoral desde una perspectiva interdisciplinaria.

En esta oportunidad la sección **Autor invitado** cuenta con un artículo de Miguel Ángel Lara Otaola y Diego Marroquín Bitar intitulado “De optimismo a pesimismo democrático: ¿crisis en América Latina?”. Los autores, investigadores adscritos a IDEA Internacional, realizan un análisis comparado sobre la situación de las democracias latinoamericanas desde la década de 1970 hasta la actualidad, a partir de indicadores regionales, con lo cual concluyen que, a pesar de los problemas de la última década, en general siguen siendo mayores los logros que los retrocesos.

La sección **Contribuciones desde el TSE** contiene el artículo “Vigencia de la participación política prohibida en servidores judiciales: Propuesta de reforma a los artículos 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el 146 del Código Electoral” escrito por la funcionaria Daniela Lara Matarrita.

La sección **Contribuciones externas** inicia con cinco artículos relacionados con la democracia costarricense. Daniel Castro Jiménez, Cynthia Mora Izaguirre y Ana Victoria Zamora escriben “Voto en el exterior y la percepción de la población hacia este ejercicio democrático”. Esteban Valverde Esquivel es el autor de “¿Pueden todos los ciudadanos jóvenes ser electos al Poder Legislativo costarricense?”. Ariel Calderón González, Jose Daniel Córdoba Molina y Laura Guido Pérez argumentan a favor de “La muy necesaria renovación de la revocatoria de mandato de la alcaldía en Costa Rica”. Los politólogos Gonzalo Calvo Bonilla, Óscar Gutiérrez Fernández, Miriam Pérez Meneses, Ronald Sáenz Leandro, Karol Valverde Sánchez y Joselyn Vargas Mayorga resumen los resultados de su trabajo de campo en el texto “Un estudio sobre comportamiento electoral a nivel subnacional: el caso del cantón de Nandayure”. Por su parte, Macarena Barahona Riera y Carolina Mora Chinchilla suscriben un artículo de contenido histórico denominado “Cien años de las luchas sociales contra la dictadura de Federico Tinoco: memoria y derechos políticos. Al maestro Marcelino García Flamenco”.

Desde una perspectiva comparada, la sección continúa con los artículos de Marie-Anne Cohendet “¿Una Crisis de la representación política?”, de Luis Mario Rodríguez Rodríguez “El binomio política-corrupción en América Latina” y de Francinie Cubero de la Vega “Representatividad de minorías indígenas en América Latina”.

Los últimos tres artículos corresponden a estudios sobre casos extranjeros. Manuel Gustavo Ocampo Muñoa analiza los “Efectos colaterales del ejercicio de un derecho colectivo indígena en México: El caso Oxchuc, Chiapas”. De Harry Brown Arauz se transcribe su conferencia “Financiamiento político en Panamá: situación actual, tendencias de reforma y desafíos específicos”, dictada en el congreso *Análisis de las elecciones en América Central, México y República Dominicana* celebrado en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en noviembre de 2018. Por su parte, Raquel Zelaya Rosales escribe sobre los “Desafíos de las elecciones en Guatemala. Crisis de representación y legitimidad, y la implementación de reformas electorales”.

En la sección **Recensión jurisprudencial** se incluye un texto de Iván Mora Barahona, letrado del TSE, sobre la resolución 4808-E8-2019, que desarrolla el tema de la democracia interna y el autogobierno de los partidos políticos en el régimen electoral costarricense.

La sección **Hitos electorales** contiene el texto íntegro de la referida resolución n.º4808-E8-2019. También se incluye el discurso del magistrado Luis Antonio Sobrado González en la Convocatoria a Elecciones Municipales 2020.

En la sección **Reseñas bibliográficas** se comentan dos libros de reciente publicación, sobre las últimas elecciones presidenciales y legislativas costarricenses. El primero, editado por Manuel Rojas Bolaños e Ilka Treminio Sánchez, lleva por título *Tiempos de travesía: Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica*. El segundo, editado por María José Cascante Matamoros, se denomina *Los límites de la democracia costarricense: perspectivas feministas de la elección 2018*. También se publican reseñas de la *Revista Mundo Electoral* del Tribunal Electoral de Panamá, y la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México.

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

San José, 31 de enero de 2020

La Dirección



AUTORES
INVITADOS

DE OPTIMISMO A PESIMISMO DEMOCRÁTICO: ¿CRISIS EN AMÉRICA LATINA?¹

Miguel Ángel Lara Otaola*
Diego Marroquín Bitar**

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_1

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 10 de junio de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 21 de octubre de 2019.

Resumen: Analiza el desarrollo de la democracia en América Latina, desde la llamada tercera ola democrática en 1978 hasta los cambios experimentados durante la última década. Utilizando indicadores regionales realiza un balance entre los logros materializados en los últimos cuarenta años y concluye que son mayores los logros que las derrotas en el ámbito democrático.

Palabras clave: Desarrollo de la democracia / Debilitamiento de la democracia / Apatía política / Crisis política / Integridad electoral / Regímenes políticos / Régimen político democrático / América Latina.

Abstract: It analyzes the development of democracy in Latin America from the so-called third democratic wave in 1978 up to the changes that took place throughout the last decade. Using regional indicators, the study carries out an assessment of the achievements accomplished in the last forty years. The study concludes that, in the democratic field, the achievements are much more than the setbacks.

Key Words: Development of democracy / Weakening of democracy / Political apathy / Political crisis / Electoral integrity / Political regimes / Democratic political regime / Latin America.

¹ Ponencia presentada en el congreso "Análisis de las elecciones en América Central, México y República Dominicana", celebrado en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en noviembre de 2018.

* Mexicano, politólogo, correo m.laraotaola@idea.int. Doctor en Política (University of Sussex), MSc. en Política Comparada (London School of Economics), M.PA. en Políticas Públicas y licenciatura en Relaciones Internacionales (Tecnológico de Monterrey). Actualmente es jefe de la Oficina para México y Centroamérica, IDEA Internacional. Tiene amplia experiencia académica y práctica en el terreno de asistencia democrática y electoral a nivel internacional. Ha colaborado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Nacional Electoral de México (INE) y el Overseas Development Institute del Reino Unido, entre otros. Recientemente colaboró también con el Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Sídney y Harvard. Además, ha participado como observador electoral en distintas misiones en Asia, Australia, Europa y América Latina. Tiene una maestría en Política Comparada por la London School of Economics y un doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Sussex, en Reino Unido.

** Mexicano, relacionista público, correo dmarroqub@gmail.com. Estudiante de Maestría en Políticas Públicas por la Universidad de Georgetown. Actualmente se desempeña como consultor en IDEA Internacional y ha colaborado con el Tribunal Electoral de México y el Atlantic Council en Washington, D.C. Sus intereses de investigación son la promoción de la democracia y el desarrollo, con especial énfasis en el ámbito regional latinoamericano, las políticas públicas que maximizan las libertades de los individuos y la política económica internacional.

“Una nación sin elecciones libres es una nación sin voz, sin ojos y sin brazos”

Octavio Paz

1. INTRODUCCIÓN

Protegida por el imperio de la ley y respaldada por la voluntad popular, la democracia es el único sistema político que impone límites y contrapesos al ejercicio arbitrario del poder, a la restricción de las libertades civiles y a las leyes aprobadas por decreto sin previo debate (Evans, 2010). En las últimas cuatro décadas, la gran mayoría de los países de América Latina han transitado hacia sistemas democráticos en lo que Huntington llamó la “tercera ola democrática” (Huntington, 1991). Es decir, como distintos indicadores y análisis de expertos señalan (Zovatto, 2018), no solamente ha incrementado el número de gobiernos representativos y de elecciones limpias, sino también la integridad de estas y el respeto por los derechos político-electorales de los ciudadanos de la región.

Sin embargo, si se compara el período de transición democrática que comenzó en República Dominicana en 1978 –y fue extendiéndose hacia Centroamérica, la región andina y el Cono Sur– con los retrocesos experimentados en los últimos 10 años, podría señalarse también un deterioro en la salud de los regímenes políticos de América Latina. El presente artículo analiza los principales avances logrados desde el inicio de la tercera ola y los contrapone al debilitamiento de los componentes democráticos observados en la última década, en particular, la disminución de libertades y la reducción en el número de democracias electorales en la región.

¿Estamos frente a un proceso de erosión democrática y de un ominoso cambio de trayectoria como se ha visto en Nicaragua y Venezuela? ¿Puede replicarse este patrón de retroceso y declive en el resto de la región? ¿O es que, a pesar del aumento de la insatisfacción con nuestros sistemas políticos, la persistencia de la democracia después de cuatro décadas es una señal de que, pese a los retos y los retrocesos, esta llegó para quedarse y es ya parte del ADN latinoamericano?

En el artículo utilizamos distintos indicadores regionales para hacer un balance entre los logros materializados en los últimos cuarenta años -desde el inicio de la tercera ola en América Latina en 1978- y los cambios experimentados durante la última década. Concluimos que son mayores las victorias que las derrotas en el terreno democrático. Sin embargo, no podemos darlas por sentado: las conquistas democráticas deben ser defendidas y expandidas, especialmente en tiempos de desencanto, tendencias delegativas y rechazo al actual orden político.

La democracia es una creación frágil, no es inevitable y debe ser protegida. Para evitar el crecimiento de patrones negativos y una narrativa pesimista sobre la evolución de los sistemas políticos de la tierra liberada por Bolívar, es necesario observar la tendencia general de las últimas cuatro décadas, defender los avances logrados y, de manera simultánea, traer más y mejor democracia a la región.

2. CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL (1978-2018)

En 2018, América Latina celebró el cuadragésimo aniversario de la tercera ola democrática. Empezando en 1978, la transición y apertura del sistema político de República Dominicana se produjo con el fin del gobierno autoritario de Joaquín Balaguer (1966-1978). Países como Ecuador (1979), Perú (1980), Bolivia (1982), Honduras (1982), Argentina (1983), Brasil (1985), Paraguay (1989) y Chile (1990) hicieron lo propio y terminaron con el yugo de la dictadura militar; mientras que Nicaragua (1990) y el Salvador (1992) superaron guerras civiles mediante gobiernos elegidos en las urnas (Zovato y Becerra, 2010). Otros países como México seguirían el ejemplo mientras emprendían un largo camino hacia la democracia con la adopción de elementos constitucionales consensuales, la ampliación del pluralismo y la transición al poder compartido (Lujambio y Segl, 2000, p. 101). Gradualmente, las elecciones se multiplicaron y, con la mejora en su calidad, la certidumbre en los procesos acompañada de la incertidumbre en los resultados electorales se convirtió en el criterio del nuevo orden político de la región.

De acuerdo con el análisis de Møller y Skaaning sobre la distribución de los regímenes políticos en el mundo, América Latina es el mejor ejemplo global de la ola democratizadora (Møller y Skaaning, 2013)². Durante el período que comprende su estudio (1972-2012), los autores señalan que las Américas experimentaron un importante crecimiento en el número de democracias electorales (regímenes con elecciones regulares y estándares mínimos de integridad electoral), pasando de 11 a 23 países de un total de 26.

Según el mismo estudio, esta mejora no solo fue cuantitativa con un mayor número de democracias, sino también se observó un aumento en su calidad. Así, sistemas políticos como el de Chile y Uruguay han transitado de ser democracias minimalistas (con celebración regular de elecciones) a electorales y, finalmente, al nivel de democracias liberales (regímenes democráticos con un Estado de derecho fuerte y altos niveles de integridad electoral). Como la figura 1 demuestra, estos datos también son respaldados por los reportes de Freedom House sobre la presencia de democracias electorales en la región: de 4 a 15 países en cuatro décadas. En resumen, en 40 años la tendencia se invirtió: de un total de 20 países, pasamos de 16 regímenes no democráticos en 1978, a 15 democracias electorales en 2018 (Freedom House, 2018).

² En este, los autores clasifican a los regímenes políticos del mundo en función de su grado de democratización. Su tipología reconoce cuatro tipos de democracias: democracias minimalistas (elecciones regulares y competencia política), democracias electorales (democracias minimalistas con un nivel mayor de integridad electoral), poliarquías (democracias electorales con respeto a las libertades políticas de asociación y expresión) y democracias liberales (poliarquías con Estado de derecho) (Møller y Skaaning, 2013, p. 98).

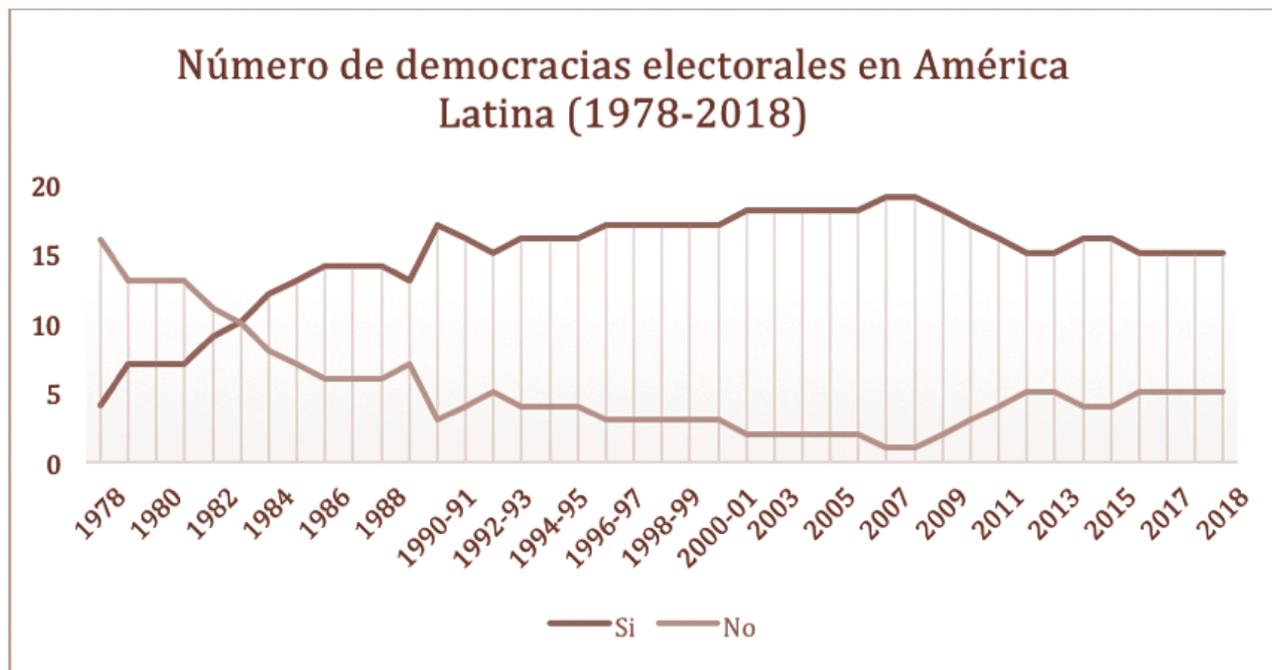


Figura 1. Evolución de las democracias electorales en América Latina. Elaborado con datos de Freedom House.

En el mismo sentido, haciendo un análisis de los Índices del Estado Global de la Democracia producidos por IDEA Internacional (GSoD, por sus siglas en inglés), a través del tiempo se observa una evolución positiva en todos sus atributos. Sobre este punto, en los índices de GSoD no sólo se evalúa si un país celebra elecciones de manera regular –definición mínima de democracia–, sino también se analizan otros aspectos clave como la medida en que el acceso a puestos de poder es competitivo, la existencia de una administración imparcial, el respeto a derechos como la libertad de expresión y el grado en que cortes, parlamento y medios de comunicación ejercen contrapesos al gobierno en turno³.

Entre otras cosas, la dimensión de gobierno representativo de GSoD demuestra que, desde 1978, como se observa en la figura 2, las elecciones en la región han sido más frecuentes y limpias –con menos manipulaciones, irregularidades y fraudes– y los partidos políticos han encontrado menos obstáculos para organizarse y participar en ellas. Es decir, en cuatro décadas la región ha fortalecido la calidad y resiliencia de sus democracias.

³ Los componentes de los Índices del Estado Global de la Democracia de IDEA Internacional miden distintos atributos de la democracia en una escala de 0 (menor grado de desarrollo democrático) a 1 (mayor grado de desarrollo democrático). El componente de gobierno representativo se refiere a la medida en que el acceso al poder político es libre y equitativo, lo que se expresa a través de elecciones competitivas, inclusivas y periódicas. Esta dimensión está relacionada con el concepto de democracia electoral y está dividida en cuatro atributos: elecciones limpias, sufragio inclusivo, partidos políticos libres y gobierno electo.

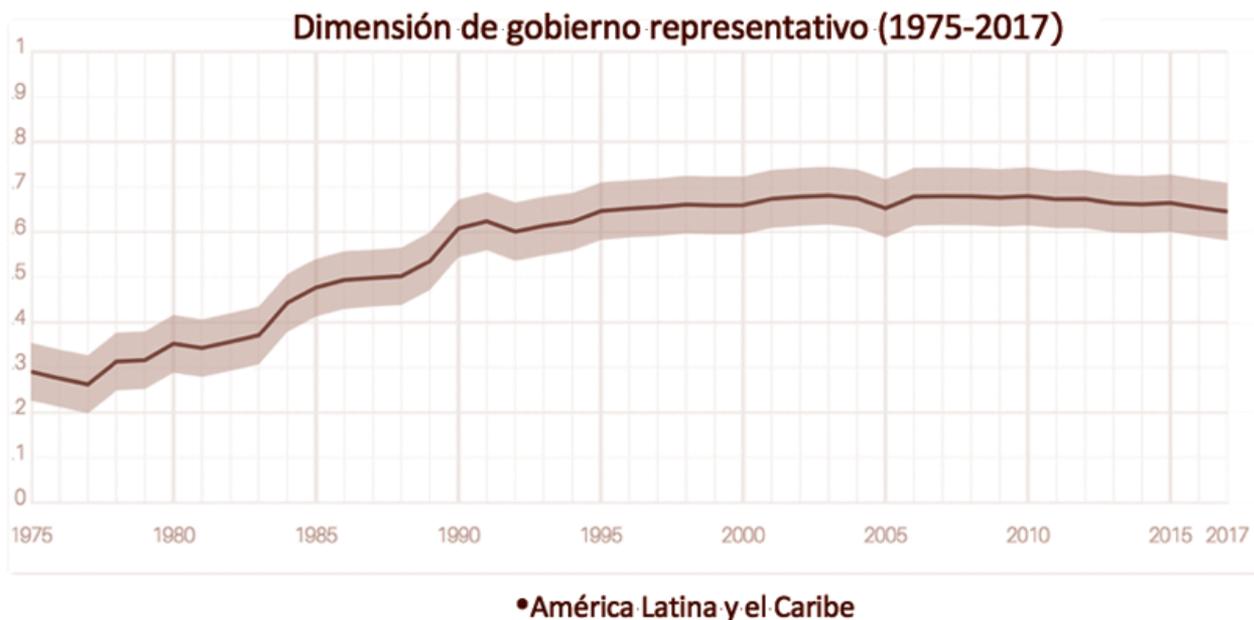


Figura 2. Evolución del componente de gobierno representativo. Tomado de Índices del Estado Global de la democracia, IDEA Internacional (2017).

También es importante notar, como muestra la figura 3, que según el Índice de Percepciones de Integridad Electoral (PEI, por sus siglas en inglés) de las Universidades de Sídney y Harvard, la calidad de las elecciones en las Américas (56 puntos de 100) es la segunda más alta del mundo después de la de Europa Occidental (74 puntos de 100)⁴. Esto también refleja procesos electorales con un creciente nivel de legitimidad, mayores garantías a la participación política y la presencia de organismos de administración y justicia electoral cuyos procesos y capacidades para resolver controversias electorales se han visto fortalecidos con el paso del tiempo.

⁴ El Índice de Percepción de Integridad Electoral (PEI, por sus siglas en inglés), creado a través de una encuesta realizada en 153 países aprovecha el conocimiento especializado de expertos y registra sus percepciones sobre la calidad de cada una de las 11 subdimensiones del ciclo electoral (incluidas las leyes electorales, la distribución electoral, el registro de votantes, los medios de comunicación, el recuento de votos y las autoridades electorales, entre otras). Desde 2012, 3861 expertos han brindado información sobre 337 elecciones realizadas en 166 países alrededor del mundo. El puntaje general de Integridad Electoral varía de 0 a 100 puntos.

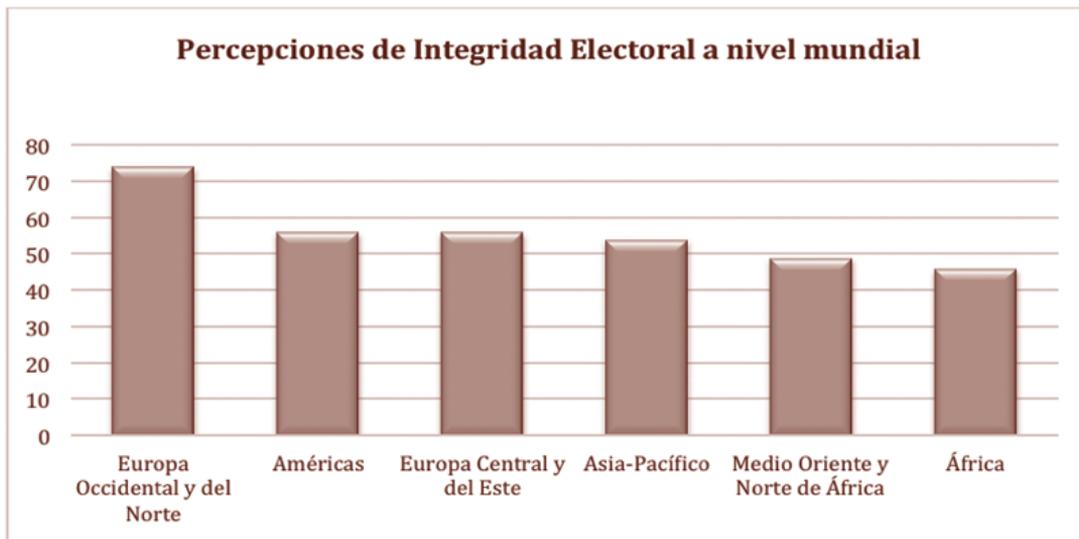


Figura 3. Niveles de integridad electoral en el mundo. Elaborado con base en los datos del Proyecto de Integridad Electoral (2018).

Por último, en cuanto al aumento de libertades, según la clasificación de regímenes políticos de Freedom House, el fin de las dictaduras militares y las guerras civiles trajo consigo una mejora pronunciada en las libertades políticas de la región. Según la clasificación de la misma institución, el número de países catalogados como “libres” aumentó de 8 a 20 desde el inicio de la tercera ola democrática, datos que se representan en la figura 4.

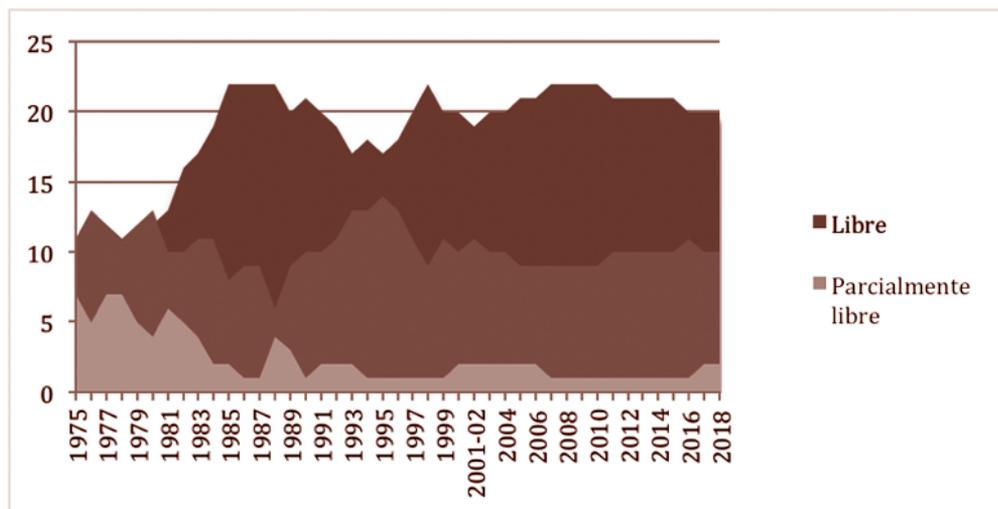


Figura 4. Clasificación de los regímenes políticos en América Latina y el Caribe. Elaborado con datos de Freedom House.

En suma, en 40 años el sufragio universal se convirtió en la norma y no en la excepción de América Latina. Exceptuando a Cuba, Nicaragua y Venezuela, hoy en día, casi todas las ‘nuevas’ democracias latinoamericanas celebran elecciones multipartidistas y competitivas (IDEA Internacional, 2017). Parecería que el camino a la democracia es irreversible, pero los últimos años presentan señales de alerta.

3. LA DÉCADA PERDIDA (2008-2018): ¿CRISIS DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA?

El final del siglo pasado trajo consigo importantes cambios en materia de democratización y de aumento de libertades. Eventos como la caída del muro de Berlín, el colapso de la Unión Soviética y el fin del *apartheid* en Sudáfrica parecían indicar que la tendencia global, al igual que en América Latina, eran las transiciones pacíficas y la creación de contrapesos al ejercicio arbitrario del poder (Galston, 2018). No sólo limitado a nuestra región, en el resto del mundo, la democracia liberal se cimentaba como la única forma legítima de gobierno y esta pasaba a ocupar un lugar preeminente en el nuevo orden internacional. En palabras de Francis Fukuyama, nos acercábamos al “fin de la historia” con la llegada de la democracia liberal como su pilar principal (Fukuyama, 1992, pp. 26-28). No obstante, el optimismo democrático no duraría mucho tiempo.

Siguiendo el punto anterior, si el proceso de democratización es analizado desde una óptica de largo plazo, los avances de la tercera ola en este terreno son bastante claros. Sin embargo, si nos enfocamos en los eventos de los últimos 10 años (2008-2018), existen algunas tendencias negativas. La evolución puede observarse en la figura 5.

Primero, la caída en el número de democracias electorales. Según Freedom House (2019), mientras en 2008 había 19 democracias electorales y un régimen autoritario (Cuba); para 2018 el número de democracias se redujo a 15 y el de regímenes que no alcanzaban esta clasificación se elevaba a 5. A Cuba se sumaban Haití, Honduras, Nicaragua y Venezuela, como regímenes no considerados democracias electorales (por distintas razones).

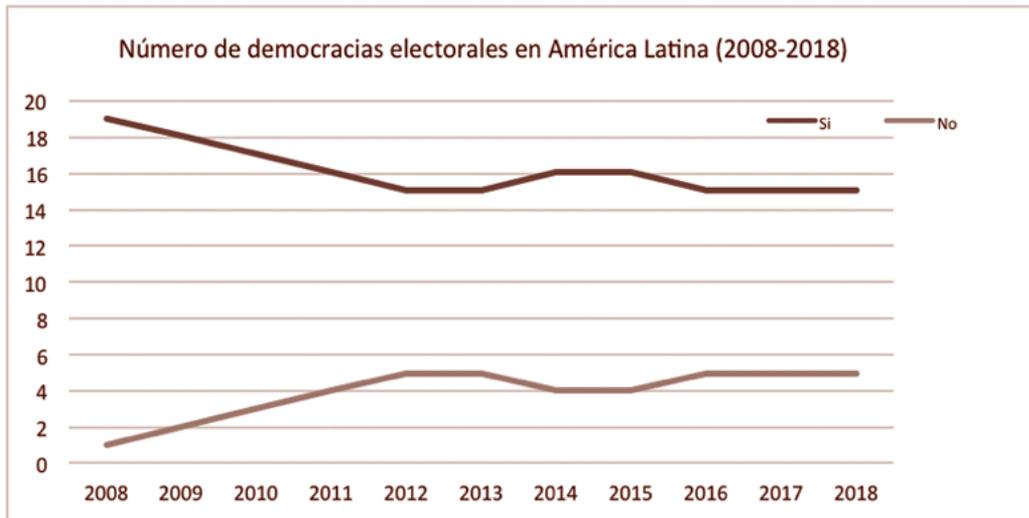


Figura 5. Evolución de las democracias electorales en América Latina (2008-2018). Elaborado con datos de Freedom House.

Segundo, episodios de clara regresión democrática. El desmantelamiento de las instituciones en Venezuela iniciado por Hugo Chávez (1999-2013), las elecciones fraudulentas organizadas por su sucesor sin la presencia de observadores internacionales, la perpetuación en el poder del presidente Evo Morales, la decisión de no renovar el mandato de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la brutal represión por parte del régimen de Daniel Ortega en Nicaragua son algunos ejemplos de este fenómeno (Carothers, 2009, p. 14).

Para autores como Guillermo O'Donnell, durante el siglo pasado los promotores de la democracia se enfocaron en las transiciones políticas como indicadores de éxito, pero subestimaron el hecho de que las instituciones eficaces y las prácticas favorables a la democracia no se construyen en un día, sino que son parte de un complejo proceso de aprendizaje con avances y retrocesos (O'Donnell, 1994 y Thomas, 2007).

Por un lado, tan pronto regresaron a la democracia, países como Chile y Uruguay reestablecieron las instituciones políticas anteriores y rescataron sus experiencias con el pluralismo político. Por otro lado, otros países de la región no contaban con ese legado institucional y, además de lidiar con un bagaje autoritario, debían enfrentar nuevos problemas sociales y económicos que ninguna de las democracias más antiguas había enfrentado desde sus comienzos (O'Donnell, 1994). Es decir, a 40 años de la tercera ola democrática, las experiencias regionales demuestran que la construcción de prácticas e instituciones democráticas no es irreversible.

Desde 2008, estas diferencias entre países continúan creciendo y reflejándose en indicadores como es el caso del *Democracy Index* (DI, por sus siglas en inglés) elaborado por la revista *The Economist* para medir la calidad de las democracias a nivel mundial. En 2018, la calificación promedio de los países de Centroamérica en el DI era de 5,9 puntos sobre 10, mientras que la de Uruguay era de 8,38 puntos, clasificándose como la única “democracia plena” de la región (The Economist, 2018).

Tercero, la desafección democrática y el malestar con el *statu quo*. Según Latinobarómetro, en los últimos 10 años, la democracia en América Latina ha estado bajo fuerte presión: cae la confianza en sus instituciones y el apoyo a estas, mientras que el porcentaje de la población indiferente (entre sistemas democráticos y autoritarios) ha crecido del 19% al 28% de los latinoamericanos (Latinobarómetro, 2018). Es importante resaltar también que, en 2018, el promedio de satisfacción con la democracia se encuentra en su punto más bajo desde 1995 –año en que Latinobarómetro inició este ejercicio– con sólo 24% de la población satisfecha⁵.

La misma tendencia es observada en indicadores como la confianza en los gobiernos y las instituciones electorales, que cayeron de 44% a 22% y de 43% a 28%, respectivamente, en la última década. Con casos como el de Brasil donde solo 7% de la población confía en el actuar de su gobierno y 6% en los partidos políticos, resulta fácil entender que la desconfianza respecto de la política y la fatiga democrática (Zovato, 2019) se traduzcan en la irrupción de candidatos populistas y anti-establishment⁶ como Bolsonaro (Casullo, 2019).

Cuarto, disminuciones en los niveles de integridad electoral. Casos como las irregularidades reportadas por la Organización de los Estados Americanos durante las elecciones generales de Honduras en 2017 (OEA, 2017, p. 13) y el pobre desempeño de países como Haití en el PEI desarrollado por Pippa Norris en 2018 (32 de 100 puntos) revelan también retrocesos importantes en la calidad de nuestras elecciones (Norris, 2018).

En resumen, a diferencia del pensamiento optimista del siglo pasado, en los últimos años, una narrativa pesimista sobre el futuro de la democracia se ha apoderado de la opinión pública, del sentimiento popular y de las agendas de investigación⁷. Las regresiones experimentadas, la disminución de libertades, los casos de represión a los votantes y de manipulación de instituciones pueden considerarse como señales alarmantes sobre el futuro de nuestras democracias, lo que nos deja una serie de preguntas: ¿ante este nuevo y complejo escenario, puede asegurarse la gobernabilidad y la permanencia de las democracias de la región? Y, de la misma forma ¿dados los retrocesos observados, estamos frente a un proceso inédito de erosión democrática en América Latina? La respuesta a estas interrogantes se encuentra en el marco cronológico.

⁵ Todos los países considerados en el estudio se ubicaron por debajo del 50% en satisfacción con la democracia (Latinobarómetro, 2018).

⁶ Entiéndase a una persona o grupo de personas con una ideología disconforme con el orden político o social establecido.

⁷ Léase Arch Puddington (2008), Larry Diamond (2008), Steven Levitsky (2018).

4. BALANCE: ¿VASO MEDIO LLENO O MEDIO VACÍO?

Para hacer un balance entre los logros conseguidos con la tercera ola de la democracia (a partir de 1978) y los retrocesos experimentados desde 2008, es necesario estudiar el contexto actual y compararlo con el desarrollo histórico de nuestros sistemas políticos. En este sentido, para determinar si los últimos 10 años son una primera señal de un futuro ominoso como las narrativas pesimistas apuntan, vale la pena primero preguntarse si el actual episodio de erosión institucional y de derechos es un fenómeno nuevo en la historia democrática de América Latina. La respuesta es no.

Como el siguiente gráfico demuestra (figura 6), el período que comprende desde el año 2008 hasta el 2018 no es la primera instancia posterior a 1978 donde los regímenes políticos de la región han experimentado retrocesos significativos. Eventos como los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el gobierno autocrático de Alberto Fujimori (1990-2000) en el Perú, el fraude electoral en República Dominicana con la elección de Joaquín Balaguer (1994), la separación del cargo de Abdalá Bucaram en Ecuador (1997) después de que este desconociera la votación del Congreso Nacional para destituirlo y los golpes de Estado en Haití (1991 y 2004) son algunos ejemplos de que el período de 2008 al 2018 no es el primer episodio de regresión y deterioro democrático experimentado desde que comenzó la tercera ola democrática. Sumando al punto anterior, no sólo América Latina ha registrado disminuciones en libertades civiles y políticas desde 2008.

De la misma forma, a pesar de las regresiones mencionadas y la disminución de libertades vistas desde 2008, según el mismo índice, el porcentaje de regímenes políticos clasificados como “libres” en América Latina ha crecido del 31% al 63% en los últimos 40 años. Dicho de otra forma, en realidad lo que se puede inferir de este período es que la época de las grandes victorias y transiciones quedó atrás en la historia y que, en un complejo contexto político, económico y social, el verdadero reto es continuar los avances –a menor escala que en tiempos anteriores– hacia la democracia liberal.

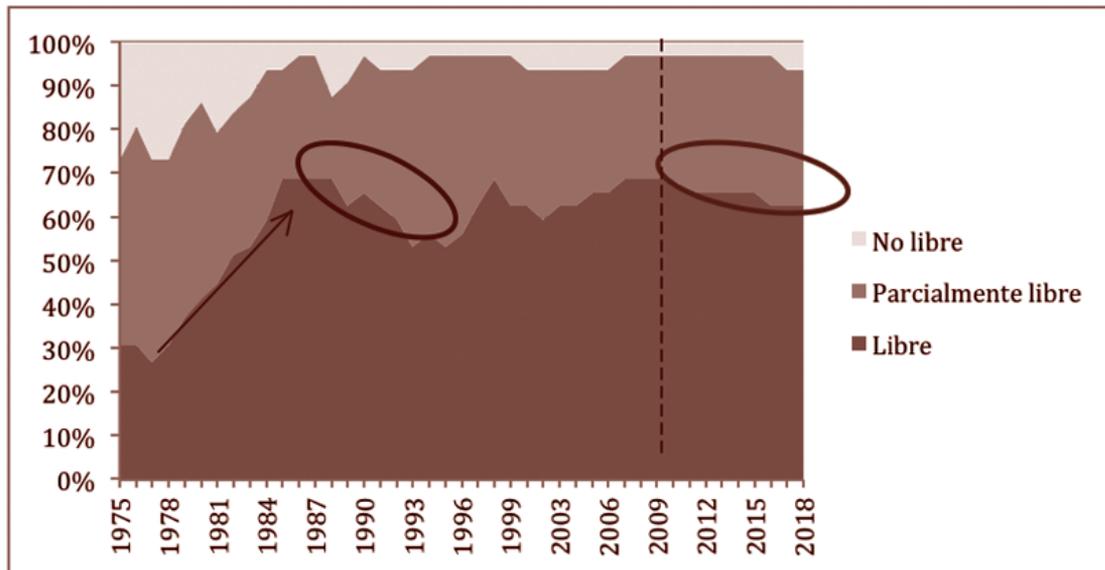


Figura 6. Porcentaje de regímenes libres en América Latina (1975-2018). Elaborado con datos de Freedom House.

Más que la imagen de una persona escalando una montaña sin cuerdas, protección y con el peligro constante de caer hacia el abismo (de la autocracia), el estado actual de las democracias en América Latina se asemeja al de un alpinista experimentado –con una serie de herramientas, entre ellas, niveles altos de integridad electoral, pesos y contapesos, etc.– que parece avanzar de manera lenta pero concienzuda a su meta. Todo esto al mismo tiempo que este debe hacer frente a nuevos retos como la desafección democrática y la entrada en escena de líderes populistas que buscan colocarse por encima de las instituciones del poder compartido. Es decir, el desafío sigue siendo enorme, pero el impulso por ascender parece mantenerse a través del tiempo.

Ahora bien, habiendo demostrado que los últimos 10 años no son un período atípico en la historia de la región, ¿puede decirse que esta recesión es diferente a las anteriores, o más bien forma parte de la misma política de siempre en América Latina? La respuesta es una combinación de las dos.

Primero, las tendencias delegativas descritas por O'Donnell siguen estando presentes en la región. Políticos como Andrés Manuel López Obrador en México y Jimmy Morales en Guatemala han sabido aprovechar el descontento con la política tradicional y se han colocado como hombres fuertes [caudillos] por encima de intereses partidistas, de los mecanismos de rendición de cuentas como intérpretes legítimos de los sentimientos populares (O'Donnell, 1994). La diferencia con décadas anteriores es que este fenómeno no es privativo de América Latina y se ha instalado en países como la Italia de Matteo Salvini, los Estados Unidos de Donald Trump y la Hungría de Viktor Orbán, por citar algunos ejemplos. Según el Índice de Libertad de Freedom House, en 2018 se cumplieron 12 años consecutivos de disminución de las libertades a nivel global. En la actualidad, tanto el impulso delegativo como la tentación populista son un fenómeno global e independiente de la ubicación

de los países en el espectro político, no una manifestación del *ADN* latinoamericano. Y esto, es lo que lo hace especialmente preocupante: mientras que en la década de los 90 el espíritu era de libertad, optimismo y “fin de la historia”; en 2019 parece ser que el espíritu es el contrario, lo que complica el ascenso de nuestro ya algo experimentado alpinista.

5. CONCLUSIÓN

El final del siglo pasado trajo consigo importantes victorias en materia de democratización, integridad y de expansión de las libertades civiles. Como distintos indicadores demuestran, los países de América Latina empezaron, con luces y sombras, su camino hacia la democracia en un ambiente político favorable a las transiciones y a la dispersión del poder.

En este contexto, un clima general de optimismo sobre el futuro de la democracia envolvió a la región y al resto del mundo. En lo que Timothy Snyder llamó la “política de la inevitabilidad”, parecía que el camino a las democracias era tanto ineludible como irreversible. La historia se movía en una sola dirección: hacia la democracia liberal (Snyder, 2017, pp. 118-120).

Al aceptar esta narrativa sobre la “política de la inevitabilidad” y del “fin de la historia”, tomadores de decisiones y miembros de la academia subestimaron tareas pendientes como lo eran la creación de instituciones democráticas eficaces, reglas claras y la superación de nuestros legados autoritarios. Como resultado de lo anterior y tres décadas después, el optimismo fue reemplazado por la fatiga democrática y posteriormente por episodios de regresión en la evolución de nuestros sistemas políticos.

¿Significa esto que la región está perdiendo el rumbo de manera irremediable? No necesariamente, y para entender lo anterior resulta útil hacer un análisis de nuestro marco cronológico.

Primero, posterior a 1978, el número de las democracias electorales de la región ha incrementado de manera significativa. Segundo, lo mismo puede decirse sobre la integridad de nuestras elecciones y de la expansión de nuestras libertades: a pesar del clima pesimista, los avances vistos desde que comenzó la ola democrática en 1978 son mucho mayores y de mayor profundidad que los retrocesos experimentados en los últimos 10 años. Dicho de otra forma, parece que el vaso está medio lleno; sin embargo, persisten grandes desafíos.

¿Qué quiere decir esto? Además de superar la dicotomía del optimismo/pesimismo para defender los avances logrados hasta el momento, las democracias de la región deben hacer frente a nuevos retos como el distanciamiento de los votantes con los partidos, la desconfianza en las instituciones y los casos de corrupción que no se limitan a un solo territorio nacional. América Latina merece más y mejor democracia, pero eso solo se puede lograr con la aquiescencia, complicidad y el interés de sus ciudadanos. Ese es el verdadero reto democrático después de 1978.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Carothers, T. (2007). The Sequencing Fallacy. *Journal of Democracy*, (5), 55-69.

Carothers, T. (2009). *Stepping Back from Democratic Pessimism*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Casullo, M. (2019). *¿Por qué funciona el populismo? el discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe Latinobarómetro 2018. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Diamond, L. (Mar.-Apr., 2008). The Democratic Rollback: the Resurgence of the Predatory State. *Foreign Affairs*, 87(2), 36-48

Evans, R. (2017). *On Tyranny by Timothy Snyder review – how to defend democracy in the age of Trump*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/books/2017/mar/08/on-tyranny-timothy-snyder-review-trump-twenty-lessons-democracy>

Freedom House. (2019). Freedom in the World Report 2018. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York, E.E.U.U: The Free Press.

Galston, W. (2018). *The Populist Challenge to Liberal Democracy*. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/research/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/#footnote-4>

Huntington, S. (1994). *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2017). *El estado de la democracia en el mundo 2017*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Levistky, S. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

- Lujambio, A. y Vives, H. (2001) *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Moller, J. y Skaaning, G. (2013). The Third Wave: Inside the Numbers. *Journal of Democracy*, (24), 98-109.
- Norris, P. y Grömping, M. (2019). *Electoral Integrity Worldwide (PEI 7.0)* Recuperado de: <https://www.electoralintegrityproject.com/the-year-in-elections-2017>
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, (18), 12-27.
- Organización de los Estados Americanos. (2017). Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones: Elecciones Generales de Honduras (2017). Recuperado de: <https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=en&Id=396&MissionId=473>
- Puddington, A. (April, 2008). The 2007 Freedom House Survey: is the Tide Turning? *Journal of Democracy*, 19(2), 61-73.
- Snyder, T. (2017). *On Tyranny: Twenty Lessons from the Twentieth Century*. Nueva York, E.E.U.U.: Tim Duggan Books.
- The Economist. (2019). *The retreat of global democracy stopped in 2018: or has it just paused?*. Recuperado de: <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/01/08/the-retreat-of-global-democracy-stopped-in-2018>
- Zovatto, D. (2010). *30 años de democracias en América Latina*. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=13994>
- Zovatto, D. (2018). Democracia y gobernabilidad en Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*, (18), 2-9.
- Zovatto, D. (2019). *La fatiga democrática*. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/la-fatiga-democratica.phtml>

The background features abstract, flowing shapes in shades of red and grey. The top right corner has a grey-to-white gradient, while the bottom right corner is a solid red with lighter red streaks. The text is centered horizontally and partially overlaid by these shapes.

APORTES

DESDE EL TSE

VIGENCIA DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA PROHIBIDA EN SERVIDORES JUDICIALES: UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL Y EL 146 DEL CÓDIGO ELECTORAL

Daniela Lara Matarrita*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_2

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 11 de junio de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de octubre de 2019.

Resumen: Los servidores del Poder Judicial se encuentran sujetos a distintas regulaciones en virtud del principio general del derecho administrativo de legalidad, bajo el cual solamente pueden actuar dentro del marco que la ley les habilita. Asimismo, deben acogerse a limitaciones y las que interesan en este artículo están referidas a la beligerancia política. A partir de ellas, la población judicial solamente puede participar en el sufragio activo el día de las elecciones y el goce del resto de derechos político-electorales les está vedado. Dichas prohibiciones resultan, actualmente, desactualizadas e inconventionales (por ser violatorias de derechos fundamentales) y, por tanto, requieren ser modificadas mediante una reforma de ley. El presente texto pretende ser una exposición de motivos de lo que más adelante podría presentarse como un proyecto de ley tendiente a variar el contenido del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el artículo 146 del Código Electoral.

Palabras clave: Beligerancia política / Derechos políticos / Participación política / Prohibición / Funcionarios judiciales / Poder Judicial / Reforma a la ley / Reformas electorales.

Abstract: The Judiciary workers are subject to different regulations in accordance with the general principle of the Administrative Law of legality, which states that they can only act within the framework that the law grants them. Likewise, they must submit to limitations related to political belligerence, subject that will be discussed in this article. Therefore, the Judiciary workers can only exercise the right of suffrage on the day of national elections and the enjoyment of the rest of the politico-electoral rights is forbidden. Today, such prohibitions are outdated and unconventional (as violating fundamental rights); consequently, they should be eliminated by promoting a reform of the law. In this article, the author aims to state the motives for presenting a draft bill designed to modify an article of the Organic Law of the Judiciary and of the Electoral Code.

Key Words: Political belligerence / Political rights / Political participation / Prohibition / Judiciary employees / Judiciary Branch / Reform to the law / Electoral reforms.

* Costarricense, abogada, correo electrónico danilaram30@gmail.com. Licenciada en Derecho con mención en Formación de Jueces por la Universidad de Costa Rica. Especialista en Derecho Notarial y Registral de la Universidad Fidélitas y estudiante de la maestría profesional en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Se ha desempeñado como consultora legal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), en la Dirección General de Migración y Extranjería y de la Organización Hebrea de Ayuda para Inmigrantes y Refugiados (HIAS Costa Rica), agencia implementadora del ACNUR. Actualmente, se desempeña como abogada del Área de Empleo Público del Departamento Legal del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. INTRODUCCIÓN: COLUSIÓN DE NORMAS REFERENTES A BELIGERANCIA POLÍTICA PROHIBIDA

En una investigación precedente, denominada “Restricción generalizada a la participación política de los servidores judiciales” (Lara y Sánchez, 2016), se concluyó que dicha prohibición para que los servidores del Poder Judicial participen en la contienda electoral más allá de la emisión del sufragio resulta, actualmente, desactualizada.

La investigación arriba a tal conclusión tras haber analizado cuidadosamente tres normas en particular, las funciones de las diferentes dependencias del Poder Judicial, la aplicación de entrevistas a expertos para valorar la constitucionalidad y convencionalidad de las restricciones y encuestas dirigidas a funcionarios para apreciar el conocimiento de sus derechos y su interés en la participación política.

En el presente artículo se expondrán los principales hallazgos de la referida investigación; sin embargo, incorpora la propuesta de reforma legal que en su momento sólo se había mencionado como una de las posibles cuatro alternativas para resolver la problemática expuesta, pero que, actualmente, se considera la opción más viable. Asimismo, se analizan otros factores, por los que conviene eliminar la restricción de participación política a la que están afectos los servidores judiciales. En dicho trabajo, concretamente, fueron estudiados el inciso 5) del numeral 102 constitucional, 146 del Código Electoral y los incisos 5) y 6) del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, “LOPJ”), todos referentes a la beligerancia política, pero con consideraciones más o menos restrictivas en sus respectivos textos.

La Carta Fundamental indica en el mencionado artículo lo siguiente:

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones: (...)

5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación.

Como puede verse la Constitución Política hace alusión a la imposibilidad de mostrar parcialidad política dentro de la Administración Pública; sin embargo, no queda claro bajo cuáles puestos recae la prohibición, ya que únicamente especifica ante cuál órgano se ventilarán los procesos que involucren a funcionarios del Estado de alta jerarquía.

Por su parte, el ordinal 9 de la LOPJ se refiere a la imposibilidad de participación de los servidores del Poder Judicial, restricción que se aplica de forma generalizada según los siguientes incisos:

(...)

5.- Cualquier participación en procesos políticos electorales, salvo la emisión de su voto en elecciones generales.

6.- Tomar parte activa en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político electoral o partidista, aunque sean permitidos a los demás ciudadanos.

(...)

Finalmente, el texto del Código Electoral vigente es el que crea mayor confusión al mantener en el numeral 146 lo que establecía el artículo 88 del código anterior, el cual pareciera dejar fuera de la limitación a una parte de la población judicial, pues reza lo siguiente:

Prohíbase a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político. Los jefes inmediatos de dichos empleados serán los responsables de vigilar el cumplimiento de esta disposición. Quienes ejerzan la Presidencia o las Vicepresidencias de la República, los ministros (as) y viceministros (as), y los miembros activos o las miembros activas del servicio exterior, el contralor o la contralora y Subcontralor o Subcontralora generales de la República, el (la) defensor (a) y el (la) defensor (a) adjunto (a) de los habitantes, el (la) procurador (a) general y el (la) procurador (a) general adjunto (a), quienes ejerzan la presidencia ejecutiva, o sean miembros (as) de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, los (as) oficiales mayores de los ministerios, los (as) miembros (as) de la autoridad de policía, los (as) agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), los magistrados (as) y toda persona empleada del TSE, los magistrados y funcionarios (as) del Poder Judicial que administren justicia, y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género. En materia electoral, las personas funcionarias incluidas en el párrafo segundo

de este artículo, únicamente podrán ejercer el derecho a emitir su voto el día de las elecciones en la forma y las condiciones establecidas en este Código. El TSE podrá ordenar la destitución e imponer inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de dos a cuatro años, a los funcionarios citados, cuando sus actos contravengan las prohibiciones contempladas en este artículo.

De la lectura cuidadosa del numeral anterior puede extraerse que la restricción impuesta recae sobre los servidores del Poder Judicial que administran justicia y los agentes del Organismo de Investigación Judicial, y no como señala el ordinal de la LOPJ a toda la población judicial. Cabe preguntarse, entonces, cuál es la norma que impera y si la otra debe ser eliminada del ordenamiento jurídico.

Para tratar de dar respuesta a tal interrogante, se revisaron alrededor de dieciséis mil folios correspondientes a las actas legislativas¹, a fin de conocer el espíritu del constituyente y el legislador para cada caso. De ahí, se desprendió que la restricción de participación política respondió a un contexto histórico en el que imperaba la desconfianza respecto de los funcionarios públicos y el trámite de los procesos electorales. Se pretendía, entonces, con esas disposiciones impedir actos de corrupción durante los comicios. Garantizar esa pureza electoral y convertirse en un modelo de democracia fueron los objetivos que durante un complejo proceso histórico impulsaron a la jurisdicción electoral para que cada vez fuera más técnica, ordenada, transparente y confiable (Lara y Sánchez, 2016).

A partir del estudio se confirmó que la disposición constitucional quedó abierta a la interpretación, pues solamente limita en el sentido de que no se pueden llevar a cabo actividades de carácter político-electoral durante el horario de trabajo ni utilizar los recursos públicos para ello, lo cual resulta absolutamente lógico.

Por su parte, el Código Electoral dirigió la prohibición a funcionarios de altos rangos y, dentro del Poder Judicial, específicamente, se refirió a los administradores de justicia, pero la LOPJ limitó de forma absoluta la participación de los servidores judiciales, quienes solamente pueden acceder al sufragio activo.

¹Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Acta n.º 74: 24 de mayo de 1949.

Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Acta n.º 75: 25 de mayo de 1949.

Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Acta n.º 76: 26 de mayo de 1949.

Asamblea Nacional Constituyente de 1949. Acta n.º 100: 01 de julio de 1949.

Asamblea Legislativa, Área de Actas, Sonido y Grabación. Acta Legislativa n.º 53, Sesión del 10 de agosto de 2009.

Asamblea Legislativa, Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. Expediente n.º 16212. Acta Legislativa n.º 86, Sesión extraordinaria del 24 de junio de 2009.

Asamblea Legislativa. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Código Electoral. Acta Legislativa n.º 27, (s.f.)

2. TESIS DE LA DEROGATORIA TÁCITA

Las tres normas señaladas continúan estando vigentes en el ordenamiento jurídico costarricense, a pesar de que se ha cuestionado si podría existir una derogatoria tácita de los incisos del ordinal 9 de la ley a partir de la publicación del Código Electoral de 2009, y con ello la confirmación de la corriente en la que se limitaba solamente a ciertos funcionarios (Lara y Sánchez, 2016).

Lo anterior porque al estudiar en orden cronológico el cuerpo de prohibiciones, iniciando con la LOPJ publicada en 1937, posteriormente el contenido de la Carta Fundamental del 49 y por último el Código Electoral vigente, se advierte una discordancia que podría conllevar la supresión parcial de lo dispuesto en la primera.

De ahí puede contemplarse la posibilidad de que la norma especial y posterior provoque la cesación de la norma anterior por incompatibilidad objetiva, sobre todo porque se encuentra ante una contrariedad en el tratamiento de derechos fundamentales como lo son los derechos político-electorales. De hecho, si se examinan las regulaciones indicadas en el orden dicho, puede notarse que ha habido una tendencia a ser cada vez menos restrictiva, lo cual, a mi criterio, es consecuente con una apertura y respeto por los derechos fundamentales cada vez más imperantes en los países que se consideran Estados de derecho, independientemente de los sistemas existentes para la aplicación de las normas en el tiempo, que en su mayoría se rigen por metodologías meramente positivistas

Debe recordarse que, si bien, en doctrina se han definido métodos para determinar la aplicación de las normas en el tiempo y la prevalencia de una sobre otra, tales como la de la ley posterior y ley especial, no es un ejercicio que se pueda dar en automático, pues como bien señala la Sala Primera en el voto 928-2010 del 05 de agosto de 2010, al detectarse una antinomia, les corresponde a los operadores jurídicos realizar la interpretación correspondiente.

Además, no puede dejarse de lado que al ser los derechos político-electorales parte de la gama de derechos fundamentales, la interpretación debe ser aún más cuidadosa, de manera que se resuelva la posible antinomia, pero también se tutele el disfrute de las garantías contempladas constitucionalmente y en los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica.

Ahora bien, para que opere la derogatoria tácita mencionada se requiere que haya habido una constatación técnica por parte de un órgano competente para ello. Realizado ese análisis, se podrían definir los alcances de la nueva disposición. No obstante, dicha constatación no ha ocurrido para el caso concreto, pues el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante "TSE") supone que la normativa es clara en señalar que ningún servidor judicial puede participar en actividades de carácter político-electoral, independientemente de si administran justicia o no.

Así lo indicó el órgano electoral mediante resolución número 472-E8-2008 de las 7:50 horas del 13 de febrero de 2008:

Conforme se aprecia, esta norma [referido a los incisos 5 y 6 del numeral 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial] es una adaptación, a lo interno de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del artículo 88 del Código Electoral [la numeración según el código actual es 146], con la diferencia de que amplía la cobertura de la prohibición. Es decir, el impedimento establecido por los comentados artículos del Código Electoral, para los funcionarios judiciales que administran justicia, lo extiende -por norma de posterior promulgación- a los funcionarios que no administran justicia y, en general, a los empleados de ese Poder de la República. Ampliación que, además de marcar la diferencia entre lo dispuesto por el Código Electoral y por la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha sido sobradamente analizada por la jurisprudencia, tanto de la Sala Constitucional, como de esta Autoridad Electoral. No existiendo razón para variar el criterio sostenido en la jurisprudencia referida, resulta ocioso detenerse en este punto.

A pesar de lo anterior, en el estudio mencionado no se coincidió, y se sigue discrepando, con la opinión del TSE, pues se identificó la existencia de una antinomia entre los artículos y la necesidad de buscar una actualización que permitiera a los funcionarios judiciales acceder al resto de derechos de índole política-electoral (Lara y Sánchez, 2016).

3. TEORÍA FUNCIONARIAL Y CAPACIDAD DE INCIDENCIA EN LA CONTIENDA ELECTORAL

En razón de que los derechos políticos comprenden mucho más que el derecho al voto, además, se incluyen en ellos libertades como la de expresión, reunión, asociación, garantías judiciales y difusión (sin pretender hacer una lista taxativa), pareció conveniente examinar propuestas de restricción solamente sobre determinados puestos. Todo esto con el objetivo de habilitar a una gran cantidad de servidores judiciales que se consideró no tenían ninguna posibilidad de incidir en la contienda electoral a través de sus labores, pues son meramente administrativas o de trámite y, por tanto, sin la posibilidad de influenciar de forma alguna el proceso.

En virtud de lo anterior, se revisaron cuidadosamente las ocupaciones de cada uno de los despachos de los tres ámbitos (administrativo, judicial y auxiliar de la justicia) del Poder Judicial, a efectos de determinar la posible injerencia de un funcionario judicial en el proceso electoral y, por ende, la necesidad de mantener o no la prohibición existente.

También se aspiró a conocer la posición de los servidores acerca del contenido de los derechos político-electorales y su acceso como funcionarios de la institución, su deseo de participar, la posible repercusión en la neutralidad del proceso electoral, si las prohibiciones deberían operar

según el cargo y la opinión general sobre las limitaciones. Dicha revisión se hizo mediante dos vías, una de carácter deductiva (consulta bibliográfica, normativa y jurisprudencial) y otra inductiva por medio del uso de instrumentos de investigación (encuestas a expertos y entrevistas aplicadas a una muestra del conglomerado judicial). Mediante el procedimiento, se pudo confirmar que de los 11 454 servidores judiciales que laboraban para el Poder Judicial en el año 2016, la porción de servidores judiciales que desempeñan labores meramente administrativas es bastante importante y no se localizan solamente en el ámbito administrativo, pues dentro del jurisdiccional y auxiliar de la justicia también hay puestos de esa índole.

Por otro lado, la intención de entrevistar a los servidores fue verificar si el conglomerado judicial era consciente de lo que significa la restricción y si, a pesar de ella, presentaban interés en ejercer sus derechos político-electorales distintos del sufragio, pues siendo a ellos a quienes les afecta, lo lógico era confirmar que lo perciben como una lesión a sus derechos fundamentales.

Del ejercicio realizado se extrajo que entre el 72,2% y el 92,9% de servidores judiciales (según cada uno de los ámbitos de la institución) tiene interés de participar en otras actividades (agruparse en partidos políticos, reunirse a discutir asuntos políticos, tener acceso a las funciones públicas, intervenir en asuntos sometidos a referéndum, acudir a las sesiones de los órganos legislativos y deliberantes, etc.). A pesar de lo anterior, fue un pequeño grupo de funcionarios encuestados el que contestó atinadamente acerca del conocimiento de sus derechos político-electorales y a cuáles concretamente tienen acceso o no según las imposiciones que les establece su ley orgánica.

Por otro lado, como parte de las conclusiones obtenidas de la encuesta, se consideró que las limitaciones establecidas impiden que personas con gran capacidad se involucren en la toma de decisiones y se postulen como candidatos a puestos de elección popular; asimismo, que las restricciones podían contribuir a que los funcionarios terminaran perdiendo el interés en participar en los procesos electorales (Lara y Sánchez, 2016).

Respecto a las entrevistas realizadas a los expertos², lo que se pretendía era definir la relación entre las competencias y las prohibiciones, la posible incidencia por parte de los servidores judiciales en la contienda, vigencia y constitucionalidad de la beligerancia política prohibida y si la restricción consiste en una trasgresión refleja a los derechos fundamentales de dicha población.

²Luis Diego Brenes Villalobos, licenciado en Derecho y Notario Público de la Universidad de Costa Rica, máster en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca, España; doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca, España; magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones y docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Ricardo Salas Porras, bachiller en en Ciencias Criminológicas. Universidad Estatal a Distancia, licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica, máster en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, doctor en estudios de la Sociedad y la Cultura, Universidad de Costa Rica; letrado de la Sala III de la Corte Suprema de Justicia y director del Área de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Oscar Hernández Cedeño, licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, máster en Administración de Negocios del Instituto Tecnológico de Costa Rica; con amplia experiencia como asesor legislativo y docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica

4. INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENCIONALIDAD DE LAS NORMAS SOBRE BELIGERANCIA POLÍTICA PROHIBIDA

Sobre la inconstitucionalidad de las limitaciones de comentario, la Sala Constitucional ha manifestado:

Si bien la Constitución Política consagra los derechos y deberes políticos (artículos 90 y siguientes), los derechos de asociación (artículo 25) y reunión (artículo 26), de conformidad con la reiterada jurisprudencia de la Sala, el ejercicio de los derechos fundamentales no es ilimitado. El legislador puede introducir limitaciones a dichos derechos, siempre y cuando, éstas sean justificadas, razonables, proporcionadas y no lesionen el contenido esencial de aquellos.

De manera que, al igual que los otros derechos fundamentales, el derecho de reunión y en general el de participación en los procesos político-electorales, también son susceptibles de limitaciones impuestas por el legislador, quien constitucionalmente está facultado para regular el modo de ejercicio de éstos, máxime cuando como en el caso bajo examen, están de por medio los rasgos definitorios intrínsecos a la naturaleza de la función judicial del Estado y los deberes de los servidores públicos que laboran para el Poder Judicial. (Sala Constitucional, 2014, resolución número 868-2014).

Al revisarse la constitucionalidad de las normas, se concluyó que, si bien no rozan con la Carta Fundamental, la disposición de la LOPJ sí deviene en inconvencional, pues hay un uso extralimitado del margen de apreciación y, por ende, una lesión a derechos fundamentales, en este caso, los político-electorales (Lara y Sánchez, 2016).

Ahora bien, es claro que el legislador está en capacidad de establecer restricciones a los derechos, pero estas no pueden llegar a vaciarlos de contenido y menos aun cuando se trata de derechos fundamentales de carácter político electoral, pues los derechos político-electorales no se resumen al ejercicio del voto, sino que incluyen el sufragio pasivo y activo, derecho a formar partidos políticos, a ejercer cargos públicos, libertad de expresión, de reunión y manifestación y a la participación política. Además, como ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Corte IDH"), los impedimentos son plausibles cuando pretenden la seguridad nacional, preservar las libertades, el orden y la moral pública.

En vista de la problemática expuesta, se plantearon en aquel momento cuatro alternativas ante la discordancia de normas. El análisis de constitucionalidad ante la Sala Constitucional, la solicitud de opinión consultiva ante el TSE como intérprete exclusivo y excluyente de la materia, la reforma legal mediante una fórmula sencilla y, finalmente, acudir ante la Corte IDH.

La primera propuesta, sin embargo, presenta el inconveniente de que para tener por finalizada la contraposición de normas de manera definitiva, se requeriría una sentencia claramente interpretativa, cuando lo correcto es que el Tribunal Constitucional se pronuncie positiva o negativamente sin dimensionar efectos (Lara y Sánchez, 2016). Además, como se señaló, la Sala Constitucional ha declarado en jurisprudencia reiterada que no encuentra problemas en la interpretación acerca de qué o cómo debe aplicarse ni que se trate de un problema de constitucionalidad, por lo que esta opción no pareciera ser la que resuelva el conflicto de las normas aludidas, al menos hasta la fecha.

Con respecto a la consulta al TSE, es la vía por la que se apostó con anterioridad; sin embargo, cabe mencionar que recientemente se presentó una por parte de una funcionaria judicial y fue rechazada prácticamente *ad portas*. El voto reiteró la posición de que no hay confusión respecto de la aplicación de las normas; este manifestó:

En efecto, este Pleno ha señalado que, a todos los servidores judiciales, independientemente de si administran justicia o no, les alcanza una prohibición absoluta para participar en actividades político electorales. Según el ordenamiento jurídico costarricense, tales funcionarios solo tienen derecho a emitir el voto el día de las elecciones. (Tribunal Supremo de Elecciones, 2018, resolución número 1728-E8-2018).

Asimismo, continuó declarando el TSE la inexistencia de una derogatoria tácita y más bien hizo alusión a que el Código confirma la imposibilidad de participación al señalar:

De esa suerte, las normas contenidas en los incisos 5 y 6 del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no deben entenderse tácitamente derogadas por el ordinal 146 del Código Electoral sino, más bien, su vigencia fue reafirmada al señalarse –en ese artículo– que: “quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género. (Tribunal Supremo de Elecciones, 2018, resolución número 1728-E8-2018).

En relación con la inconventionalidad, es importante mencionar que la Corte IDH fue enfática en el caso Castañeda Gutman contra México, respecto de las causales taxativas contenidas en el artículo 23 de la CADH, a través de las que se puede restringir el uso de los derechos contenidos en el párrafo 1, de manera que se evite toda discriminación a los individuos en el ejercicio de aquellos.

En palabras de este alto tribunal “se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos” (Corte

Interamericana de Derechos Humanos, 2008). De ahí que se haya considerado la inconvencionalidad de la norma, ya que a mi criterio las restricciones bajo análisis trascienden los límites establecidos por la norma y, por tanto, afectan los derechos fundamentales de la población judicial.

Sin embargo, acudir a cuestionar la inconvencionalidad de los incisos del ordinal 9 de la LOPJ ante la Corte IDH es un proceso muy complejo, pues inicialmente requiere pasar el examen de admisibilidad en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”), lo cual podría resultar sumamente engorroso y prolongarse por mucho tiempo. En virtud de lo anterior, pareciera que la solución es interrumpir la “suerte de comodidad” de los legisladores con la disposición, pues son los únicos que poseen la competencia para llevar a cabo la modificación necesaria a fin de eliminar la restricción y habilitar a los servidores judiciales en el goce del resto de sus derechos.

5. CONCLUSIÓN: PROPUESTA DE REFORMA A LOS INCISOS 5 Y 6 DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL Y 146 DEL CÓDIGO ELECTORAL

En el trabajo inicial, base de la continuidad de esta investigación, se había propuesto una modificación como medida para ampliar el rango de servidores que participan. Consistía en que la restricción aplicara según el examen de responsabilidades de cada puesto, tomando en cuenta la posición de toma de decisiones, el contacto continuo con expedientes e información confidencial, así como la posible relación con la esfera política.

Inicialmente, se había elaborado una lista taxativa de servidores a los que debía continuar aplicándoseles la prohibición por considerarse que podían tener injerencia en el proceso electoral, según el examen de responsabilidades señalado. A mayor grado de responsabilidades se iban sumando puestos a la lista.

Se incluyó a los siguientes funcionarios: servidores del ámbito jurisdiccional, Ministerio Público, Organismo de Investigación Judicial, Corte Plena, Consejo Superior, Dirección Ejecutiva y Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. Se planteó que esos cargos debían seguir impedidos en virtud de ser los que tienen contacto directo y continuo con los expedientes en su trámite y resolución. Además, se valoraron los principios de imparcialidad y objetividad que recaen sobre ellos y se incluyó a la alta jerarquía del sector administrativo por ser los representantes externos de la institución (Lara y Sánchez, 2016).

Sin embargo, se ha reflexionado al respecto y actualmente se evalúa una nueva postura mediante la eliminación por completo de la restricción y permitir a los servidores judiciales realizar actividades de carácter político-electoral, ya que como menciona Ricardo Salas “este tipo de prohibiciones, lo que pretenden es asegurar la credibilidad, no la garantizan, la credibilidad se puede perder con ellas o sin ellas, y también se puede conservar con ellas o sin ellas” (Comunicación personal, 6 de agosto de 2015).

En palabras de Salas:

Existe un propósito que se encuentra claramente definido en la Ley General de la Administración Pública [en adelante, “LGAP”]: hay un servicio público, que es gratuito y neutral. Si un funcionario comete un acto inapropiado, que colisiona con el ordenamiento administrativo, debe abrírsele una causa disciplinaria y si se trata de un delito, acudir a la jurisdicción penal como corresponde. (Comunicación personal, 6 de agosto de 2015)

Esto puede relacionarse con el criterio de que cuanto más transparente sea el funcionario judicial, más confianza crea y de previo se conoce claramente la ideología política que prefiere. De esta manera, cualquier usuario del servicio judicial conocería de antemano a qué “tipo” de administrador de justicia se enfrenta, a qué posiciones tiende, cómo resuelve, etc.

A pesar de que el sistema judicial pretenda que imperen los principios de imparcialidad y objetividad en los funcionarios judiciales y principalmente, en los jueces y magistrados, no puede negarse que se trata de seres humanos que toman posturas frente a distintos temas, se inclinan a ciertas ideologías e impregnan sus resoluciones de esa forma de pensar.

En ese orden de ideas, puede decirse que es posible medir a los jueces en virtud de las perspectivas que dejan plasmadas en sus sentencias y la posición que tienen acerca de temas controversiales como el aborto, unión entre parejas del mismo sexo, Estado laico, política criminal, etc. Asimismo, pueden identificarse patrones en otro tipo de funcionarios, independientemente de la función que realicen, pues como se ha venido indicando, antes de servidores judiciales, son personas como cualquier ciudadano que adquieren diferentes posiciones respecto de ciertos temas.

Ahora bien, es fundamental tener claro que el hecho de que un funcionario público se adhiera a una posición, ideología o partido político, inclusive, no significa que automáticamente se convierte en un servidor corrupto o antiético, pues para ello es necesario que incurra en algún delito o falta administrativa. Ante esas eventualidades, se encuentran las sanciones correspondientes.

En virtud de que lo mencionado es innegable e imposible de evitar, considero que con mucha mayor razón es necesario eliminar las restricciones existentes (específicamente las contenidas en el artículo 9 de la LOPJ y el 146 CE) y habilitar a la población judicial en el disfrute de sus derechos fundamentales de carácter político-electoral, lo cual debe llevarse a cabo mediante la reforma de la ley, según lo señalado. A través de esta propuesta de reforma lo que se pretende es autorizar a los funcionarios del Poder Judicial a ejercer los derechos políticos que actualmente tienen vedados, pues como se ha señalado, la restricción resulta desactualizada y lesiva de derechos fundamentales y, además, ha quedado demostrado que los afectados tienen interés en participar de una manera más activa en los procesos electorales.

Ahora bien, como se ha venido indicando a lo largo del presente artículo, la propuesta es modificar los numerales mediante una fórmula sencilla y clara que resulte acorde con el texto constitucional, a efectos de que no exista duda de cuál es realmente la prohibición que recae sobre los servidores judiciales, pues a pesar de todo lo anterior deben apegarse al principio de legalidad. Realizada esa salvedad, en adelante se expone una propuesta inicial del nuevo texto de los incisos 5 y 6 del numeral 9 de la ley para que sea en esta línea:

“Artículo 1.-: Refórmense los incisos 5 y 6 del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ley número 8 del 29 de noviembre de 1937. Los textos dirán:

Artículo 9.-: Se prohíbe a todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial:

5.- La utilización de su cargo para beneficiar a partidos políticos y/o candidatos, o para influenciar a otros funcionarios a que lo hagan.

6.- Tomar parte activa en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político electoral o partidista, durante su jornada laboral.

(...)

A estos funcionarios solamente se les aplicarán las restricciones contenidas en el párrafo primero del artículo 146 del Código Electoral.

Respecto al artículo 146 del Código Electoral, la modificación propuesta consistiría en una supresión de los servidores judiciales contemplados en la lista de funcionarios públicos mencionados en el párrafo segundo, de manera que quedaría de la siguiente forma:

“Artículo 2: Refórmese el párrafo segundo del artículo 146 del Código Electoral, ley número 8765 del 2009. Su nuevo texto dirá:

Quienes ejerzan la Presidencia o las Vicepresidencias de la República, los ministros(as) y viceministros(as), y los miembros activos o las miembros activas del servicio exterior, el contralor o la contralora y subcontralor o subcontralora generales de la República, el (la) defensor(a) y el (la) defensor(a) adjunto(a) de los habitantes, el (la) procurador(a) general

y el (la) procurador(a) general adjunto(a), quienes ejerzan la presidencia ejecutiva, o sean miembros(as) de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, los(as) oficiales mayores de los ministerios, los(as) miembros (as) de la autoridad de policía, los magistrados(as) y toda persona empleada del TSE, y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género.

Por tratarse de un primer acercamiento a lo que más adelante podría convertirse en un proyecto de ley, dicho contenido está sujeto a estudio, revisiones y modificaciones y, por tanto, a cualquier reconsideración necesaria para mejorar el texto propuesto, a fin de que resulte claro, efectivo y garante de los derechos de la población judicial, sin afectar de forma alguna el principio de pureza electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Lara, D. y Sánchez, C. (2016) *Restricción generalizada a la participación política de los servidores judiciales* (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del seis de agosto.
- Sala Constitucional (2014). Voto 868-2014 de las catorce horas con treinta minutos del veintidós de enero.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2000). Voto 1310-1-E-2000 de las quince horas con cincuenta minutos del veintisiete de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2000). Voto 1394-E-2000 de las nueve horas con quince minutos del once de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Voto 2071-E-2001 de las nueve horas con cuarenta minutos del nueve de octubre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2007). Voto 1119-E-2007 de las catorce horas con veinte minutos del diecisiete de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Voto 472-E8-2008 de las siete horas con cincuenta minutos del trece de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2012). Voto 3820-E8-2012 de las catorce horas con cincuenta minutos del veintiuno de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Voto 1728-E8-2018 de las trece horas con diez minutos del diecinueve de marzo.



COLABORACIONES
EXTERNAS

VOTO EN EL EXTERIOR Y LA PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN HACIA ESTE EJERCICIO DEMOCRÁTICO

Daniel Castro Jiménez*
Cynthia Mora Izaguirre**
Ana Victoria Zamora Rowe***

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_3

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 21 de junio de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 21 de octubre de 2019.

Resumen: A partir de los resultados de la encuesta nacional sobre percepción de la emigración costarricense, realizada en octubre del 2017 por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) que investigó, entre otros indicadores, la percepción que los costarricenses tienen sobre el ejercicio de la ciudadanía desde el extranjero; el artículo, previo a la comparación de los datos reales de participación y el porcentaje de abstencionismo, presenta los resultados de la percepción del voto en el extranjero. La encuesta fue telefónica y se aplicó a 900 hogares de Costa Rica, bajo la modalidad de telefonía fija a personas costarricenses o extranjeras nacionalizadas mayores de 18 años, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error de + 3,1%.

Palabras clave: Voto en el extranjero / Derecho al sufragio / Costo electoral / Abstencionismo / Emigración / Emigrantes / Encuestas de opinión.

Abstract: Based on the national survey about perception of Costa Rican emigration, which took place in October 2017, and was carried out by the Institute of Social Studies in Population (IDESPO), which researched, among other indicators, the perception Costa Ricans have about the exercise of the citizenry abroad. Prior to comparing actual data regarding the participation and percentage of voter abstention, the article presents the results of the perception concerning voting abroad. The survey was carried out by phone and it included 900 homes from Costa Rica with a landline connection. The survey was applied to Costa Ricans, 18 years of age or older, and nationalized citizens, 18 years of age or older. The survey had a reliability level of 95% and a margin of error of + 3,1%.

Key Words: Voting abroad / Right to Suffrage / Electoral cost / Voter abstention / Emigration / Emigrants / Opinion polls.

* Costarricense, internacionalista, correo dcastrj11@hotmail.com. Estudiante de la licenciatura en Gestión de la Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Costa Rica. Pasante del IDESPO.

** Costarricense, comunicadora y politóloga, correo: cmora@una.ac.cr. Investigadora académica y docente de la Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica. Coordinadora del Programa Migraciones, Cambio Social e Identidad de IDESPO.

*** Costarricense, internacionalista, correo avzamora03@hotmail.com. Estudiante de la licenciatura en Política Comercial de la Universidad Nacional de Costa Rica. Estudiante asistente del IDESPO.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende dar un panorama del voto en el exterior, y vincularlo a la percepción que se tiene de esta práctica, con base en los resultados preliminares de una encuesta telefónica realizada en 2017 sobre percepción de la población costarricense en torno a la emigración. Esta se aplicó a 900 hogares de Costa Rica, bajo la modalidad de telefonía fija, a personas costarricenses o extranjeras nacionalizadas de 18 años o más; los resultados cuentan con un nivel de confianza del 95% y un margen de error de + 3,1% para las variables principales. Mediante el instrumento se indagó sobre distintos indicadores referentes a la percepción que se tiene sobre la emigración en Costa Rica, como por ejemplo, las condiciones de vida de quienes emigran, las razones por las que lo hacen, la percepción del aporte de esa emigración al país, entre otros aspectos consultados.

Para efectos de este artículo, el foco de atención se centró en el tema del voto de los costarricenses en el extranjero y la percepción que se tiene desde Costa Rica de este ejercicio de ciudadanía y democracia; por lo que se presenta una comparación entre los datos reales de la participación de costarricenses en las urnas internacionales junto al porcentaje de abstencionismo de esta misma población en los procesos electorales del año 2018 y la percepción que se tiene a nivel nacional de esas tareas cívicas en el extranjero. Todo esto se ilustra mediante mapas e imágenes que facilitan la síntesis de los datos y la comprensión de la información recopilada por esta encuesta en materia de voto en el exterior en Costa Rica.

2. CONTEXTO ACTUAL: EMIGRANTES COSTARRICENSES EN EL MUNDO

Cuando se habla de temas migratorios en Costa Rica se hace normalmente un énfasis en la inmigración de centroamericanos al país, especialmente de nicaragüenses. Este fenómeno podría estar estrechamente ligado a datos históricos, así como a la cobertura que brindan los medios locales a noticias relacionadas con esas poblaciones y a las percepciones del costarricense. Sin embargo, aun cuando se ha escuchado por años que Costa Rica es principalmente un país de destino y de tránsito de migrantes, es imposible obviar el número de nacionales que residen en otros países, tanto de la región como fuera de ella.

El Banco Central, en una investigación publicada en el año 2015, afirma que el dato sobre los emigrantes costarricenses es actualmente incierto, debido a la complejidad que representa el registro de dicha información, pero que se puede calcular en cifras que oscilan entre las 120 000 y las 350 000 personas (CR DGME, 2017).

Se debe tener claro que, para disponer de mayor certeza de datos de emigración en Costa Rica, sería el Estado el llamado a plantear acciones para hacer este tipo de investigación más exhaustiva, la cual tendría muchos retos a nivel metodológico y en cuanto a costos económicos. Sin embargo, hay bases de datos extranjeras que a veces logran captar a estos nacionales residentes fuera de Costa Rica.

Algunos datos, que aunque desactualizados son los oficiales, serían los correspondientes al año 2010 del Censo de Población de los Estados Unidos, el cual dio a conocer que 126 418 costarricenses vivían en territorio norteamericano y, teniendo en cuenta que según investigaciones del Banco Central de 2014 y algunas anteriores han establecido que el 60% de costarricenses migran a Estados Unidos mientras que un 40% lo hace hacia otros países del mundo, se podría hablar de una cifra aproximada a los 210 696 costarricenses en el extranjero para el año 2010 (CR DGME, 2017).

A lo anterior se le debe sumar que los censos en Estados Unidos no logran registrar al total de inmigrantes en su territorio, pues principalmente existe un vacío en la población migrante en condición irregular. Esto permite estimar que para el año 2016 la emigración no sea menor a las 250 000 personas, lo cual representa aproximadamente el 5% de la población de Costa Rica (CR DGME, 2017), un dato reducido en relación con las dinámicas presentes en otros países de la región, pero que, a la vez, representa una llamada de atención, al señalar que Costa Rica tiene cada vez un mayor número de emigrantes.

Ahora bien, sobre las características de esa población, como se adelantó, el principal destino de los costarricenses es Estados Unidos, pero este país se ha acompañado de otros como destinos principales, entre ellos, Nicaragua, Panamá, Canadá, España, México y República Dominicana (World Bank, 2016). En cuanto a sexo y estructura etaria, investigaciones del Banco Central en 2014 demuestran que la población de emigrantes está compuesta mayoritariamente por hombres (53% del total de costarricenses en el extranjero) y que estos en su mayoría migran en edades laborales, con la particularidad de que se identifican también edades algo más avanzadas, con migrantes entre los 40 y 50 (CR DGME. 2017).

Finalmente, cabe destacar que ese aumento en la emigración de costarricenses, del que se habla en los párrafos anteriores, podría quizás demostrarse a nivel de su representación en el empadronamiento electoral, pues según datos del Tribunal Supremo de Elecciones (2014), para la elaboración del padrón electoral de los comicios de 2014 en Costa Rica, se levantó una lista de 12 654 ticos reportados ante los distintos consulados de 41 países, donde se contaba con 8316 nacionales registrados en Estados Unidos, 418 personas registradas en México y 368 en España, siendo estos los países con mayor cantidad de costarricenses que votan desde el exterior.

Para el final del año 2017, en los preparativos para la celebración de las votaciones de 2018, el número de costarricenses empadronados en el exterior crece más de un 151%, el cual alcanza un padrón electoral de 31 869 personas, en 52 consulados de 42 distintos países (TSE, 2018a). En esa ocasión se contabilizaron 22 386 nacionales en Estados Unidos, 883 costarricenses registrados en México y 790 en España, como ejemplo de ese crecimiento (TSE, 2018a).

Sin embargo, es necesario valorar también que tal aumento en el padrón puede deberse a mayor conocimiento e interés de los emigrados para aprovechar esa posibilidad; es decir, no necesariamente se puede aducir solo que llegaron más ticos a una ciudad en el exterior, para ello se requiere más investigación de campo y de otras fuentes.

3. GENERALIDADES SOBRE EL VOTO COSTARRICENSE EN EL EXTRANJERO

Para el país fue un reto asumir la implementación del voto en el exterior y es por ello que “con la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, ley n.º 8765, publicada en La Gaceta n.º 171 del 2 de diciembre de 2009, y según el artículo 187 del mismo código, se agregó dentro de las obligaciones del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la de incluir a las personas costarricenses que se encuentren en el extranjero al padrón nacional electoral, de forma tal que puedan emitir su voto en el caso de elecciones presidenciales o procesos consultivos a nivel nacional fuera de nuestras fronteras” (Alvarado, 2014, p. 102).

Según lo indica el TSE, toda persona costarricense mayor de edad que esté residiendo fuera del país, o bien, que vaya a estar, por otras condiciones, fuera del país el día de una elección nacional o una consulta popular, podría participar, con el único requisito de haber realizado el trámite de solicitud de empadronamiento antes de la fecha de cierre del Padrón Nacional Electoral, que para las votaciones anteriores fue el 03 de octubre del 2017 (TSE, 2017).

Una vez empadronado en el extranjero, el costarricense solo necesita presentarse ante el consulado correspondiente, habilitado como junta receptora de votos, y mostrar su cédula de identidad vigente y en buen estado, pues es el único documento válido para emitir su voto. De esta forma puede hacer válido su derecho y deber cívico, en la elección de presidentes y vicepresidentes de la República y en consultas populares nacionales o referéndums (TSE, 2017).

Cabe señalar que los plazos para estar empadronado están estipulados por el art. 81 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil n.º 3504 donde se estipula que cuatro meses

antes de las elecciones se cierra el empadronamiento con algunas excepciones como fallecimientos y otros que solo el director del Registro Civil puede realizar con la justificación oficial.

Para el 2014, la cantidad de electores inscritos fue de 12 654 y el porcentaje de abstencionismo representó un 78,1%, esto quiere decir que 9883 personas no asistieron a sus respectivos centros de votación a ejercer su derecho (TSE, 2014). Para el 2018, la cantidad de electores inscritos se triplicó respecto al 2014 y se contó con 31 869 costarricenses inscritos en los distintos centros de votación; de estos un 86,09% no ejerció su voto en primera ronda electoral y un 84,88% se abstuvo de hacerlo para la segunda ronda del proceso, es decir, más gente votó en la segunda ronda. Esto significa que de 31 869 unas 27 436 personas no votaron en primera ronda, y 27 050 no lo hicieron durante la segunda ronda (TSE, 2018a; TSE, 2018b; TSE, 2018c).

Para el aumento en el padrón electoral en el extranjero del 2014 al 2018, podría sugerirse que juegan un rol las estrategias aplicadas para acercarse a los lugares de residencia de costarricenses y en horarios favorables para empadronar a los votantes (fin de semana) como sucedió, por ejemplo, en Nueva York (Salgado, 2018). Al final, este tipo de estrategias también influye ya sea de manera directa o indirecta en la práctica o ausencia de ejercer el derecho al voto.

Otro aspecto por considerarse en el caso del abstencionismo es el de las distancias existentes entre los consulados en los que se podía ejercer el voto y los lugares de residencia de los costarricenses, y cómo tantos kilómetros de diferencia pueden convertirse en un factor determinante para el ejercicio del voto, por los gastos de tiempo, dinero y esfuerzo en que tiene que incurrir la persona electora, máxime si hasta tiene que dormir fuera para poder llegar a tiempo. Por ejemplo, Salgado (2018) calculó el gasto de un costarricense para movilizarse a fin de ejercer su voto: “Sólo para ilustrar, tomaremos el caso hipotético de un costarricense que se desplaza desde Boston a Manhattan; este individuo dejará de percibir un día de su jornada laboral, lo cual tiene un costo aproximado de US\$77,60, luego, debe agenciarse el transporte (suponiendo que sea en autobús, un tiquete estándar de ida y vuelta desde Boston a New York vale US\$28 y la alimentación respectiva (US\$12), de modo que, austeramente, estamos hablando de US\$117,60” (Salgado, 2018, p. 136).

Otra arista respecto a los costos económicos, además del votante, se refiere al gasto que hace el Estado para propiciar esta práctica democrática. En esta materia, según un artículo de Ávila (2017), con datos del TSE, en 2014 se destinaron 85 millones de colones para los 12 654 electores registrados para esos comicios; es decir, unos 6717 colones por votante, bajo el supuesto de que no hubiera abstencionismo. Sin embargo, ante las cifras de abstención expuestas anteriormente, el costo del proceso, basado en los votos válidos de la primera ronda, sería de 30 674 por elector.

Para el año 2018, el crecimiento del presupuesto destinado al voto en el exterior fue tan solo de un 7%, es decir, pasó de 85 millones de colones a 91 millones de colones (Ávila, 2017). Sin embargo, por el crecimiento tan notable en el padrón electoral, el costo por cada elector en el exterior para ese proceso fue de 2855 colones, igualmente bajo el supuesto de no contar con abstencionismo. De esta forma se denota una reducción en el costo de este proceso de más del 57% de una elección a otra.

Ahora bien, siguiendo el cálculo realizado por Ávila para los comicios de 2014, basados en los votos válidos de las elecciones en primera ronda del 2018, el voto en el extranjero tendría un costo de 20 537 colones por elector, denotando también una reducción de más del 33% en el costo real de dicho proceso.

Al contrastar los datos del costo del voto a nivel nacional con esas cifras del voto en el exterior del último proceso electoral, se observa una diferencia que en términos de cada votante ya no es tan representativa. Pues, recapitulando, en 2014 el voto en el extranjero tuvo un costo de 6717 colones por elector, pero en 2018 ese monto descendió a 2 855 colones por persona. A nivel nacional según un artículo de Salazar (2017) que muestra resultados de un cálculo del costo del voto, obtenido al dividir el gasto proyectado del TSE entre la totalidad de electores para los comicios del 2018, cada votante le cuesta a ese presupuesto 1459 colones.

Adicional a esto, Salazar (2017) demuestra que ese costo por elector no es generalizado y a veces no es tan distante del costo de votos emitidos en Costa Rica, pues existen poblaciones que representan una mayor inversión, aun cuando se encuentran dentro del territorio nacional. Ejemplo de esto sería el costo que tiene el acceso al voto para una persona en zona indígena, donde el monto anterior asciende a más del doble; significa que para que este tenga acceso al voto, se destinan 3748 colones, un monto mayor al que actualmente se requiere para garantizarle el voto a un costarricense en el extranjero.

4. DATOS RECOPIADOS A TRAVÉS DE LA ENCUESTA DE IDESPO 2017

Este trabajo, además de recopilar y analizar datos sobre la emigración y el voto en el extranjero, se alimenta de los resultados obtenidos mediante la aplicación de la encuesta telefónica sobre percepción de la emigración costarricense, realizada en octubre del 2017 por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO). Esta se aplicó a 900 hogares de Costa Rica, bajo la modalidad de telefonía fija a personas costarricenses o extranjeros/as nacionalizados/as de 18 años o más; los resultados cuentan con un nivel de confianza del 95% y un margen de error de + 3,1% para las variables principales.

Dado lo anterior, se presentarán a continuación algunos de los resultados más relevantes del instrumento aplicado para efectos del tema en estudio y de la población que se analiza en el documento.

Inicialmente, se destaca que de los encuestados solo un 12,3% ha vivido fuera del país por un periodo superior a los tres meses. Sin embargo, los destinos que esas personas eligieron durante su experiencia migratoria coinciden en gran medida con lo que se expuso anteriormente sobre los destinos preferidos de los emigrantes costarricenses; es decir, en primer lugar, Estados Unidos como destino principal y, en segundo plano, países centroamericanos, mostrando a su vez presencia de otros como España, México y Canadá (IDESPO, 2017). Esto se ilustra de forma más detallada en la figura 1.

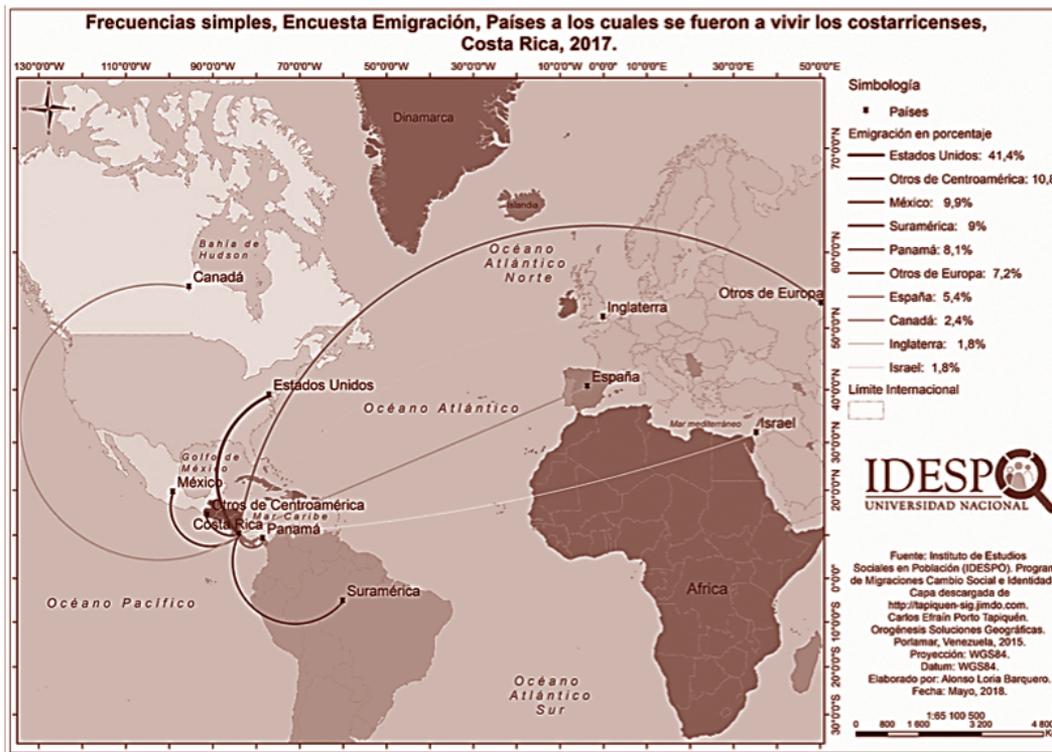


Figura 1. Frecuencias Simples. Encuesta Emigración. Países a los cuales se fueron a vivir los costarricenses, 2017. Tomado de Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades, IDESPO, 2018.

Junto a lo anterior, resulta interesante que la percepción de los costarricenses sobre los migrantes nacionales se acerca a la realidad mostrada en datos, ya que un 94% de los encuestados creen que los costarricenses migran regularmente hacia los Estados Unidos, acertando el destino principal de estos. Sin embargo, el resto de los encuestados dividió su respuesta entre países como Canadá, México y Panamá (IDESPO, 2017). Este resultado se detalla mediante la figura 2.

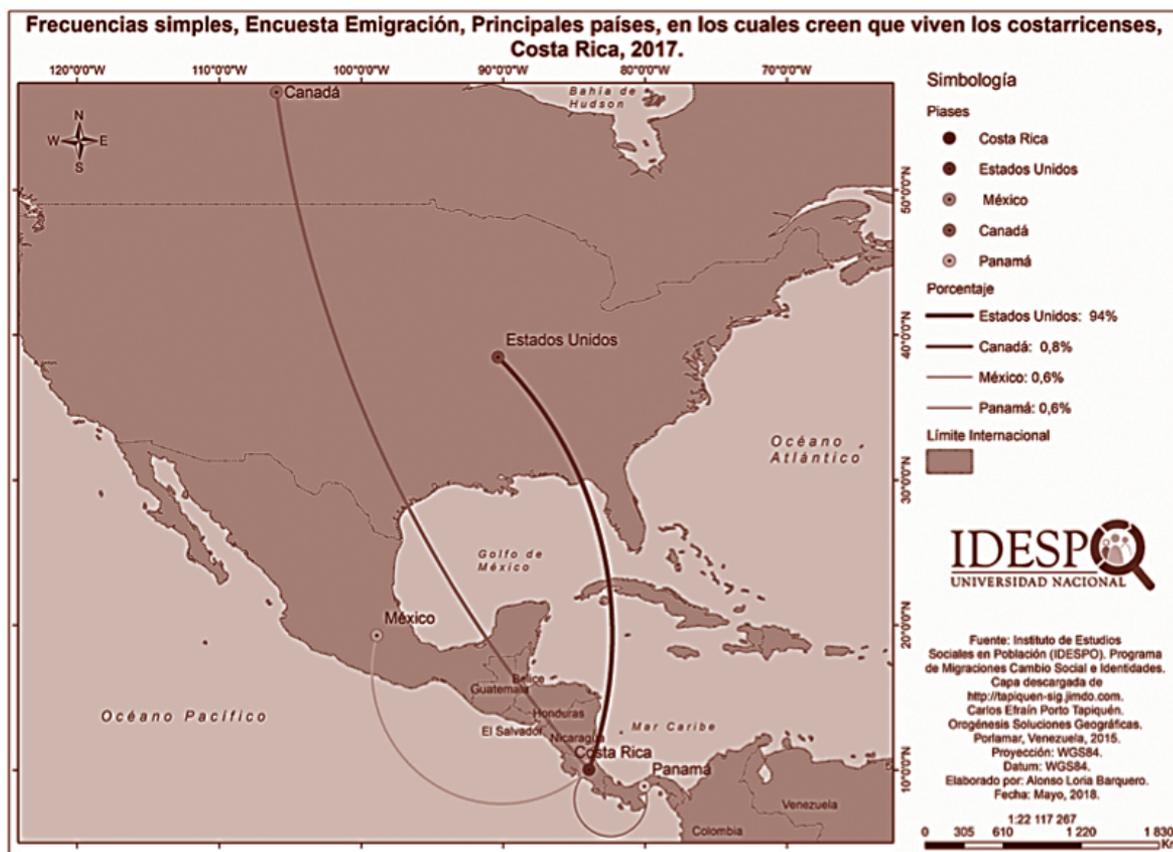


Figura 2. Frecuencias Simples. Encuesta Emigración. Principales Países en los cuales creen que viven los costarricenses. Costa Rica 2017. Tomado de Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades, IDESPO, 2018.

A los encuestados también se les cuestionó sobre cuáles identifican ellos como los aportes hacia Costa Rica de parte de los emigrados, de donde resulta que el aporte económico es el más representativo entre la muestra, señalado por un 48% de los encuestados. Resalta que un 25,9% de los participantes no contestaron a esta consulta y un 16,4% expresaron que los migrantes no aportan nada; un 7,3% señaló que estas personas hacen aportes académicos; 1,2% afirmaron aportes de otro tipo y, finalmente, ambos con iguales porcentajes de 0,6% se refirieron a aportes en términos políticos y demográficos (IDESPO, 2017). Los resultados se detallan en la figura 3.

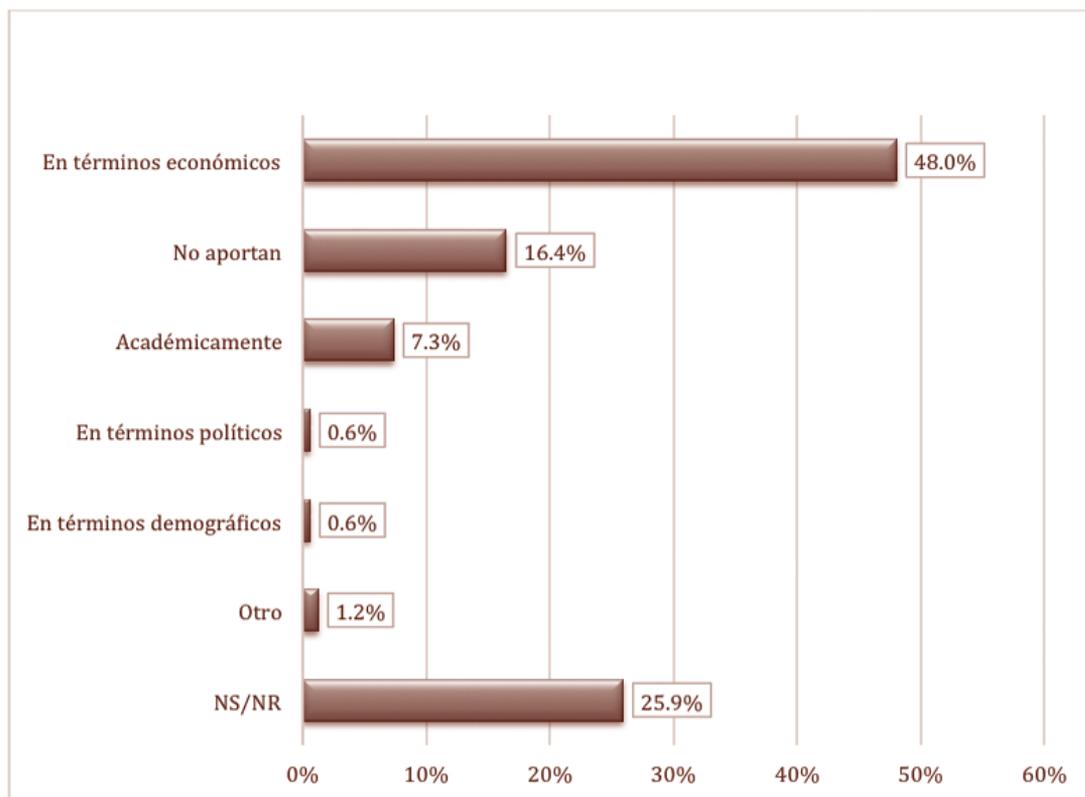


Figura 3. Aporte al país de los costarricenses que viven en el extranjero. Recuperado de Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades, IDESCO, 2017.

Finalmente, la encuesta permitió conocer la opinión de los costarricenses sobre la inversión de recursos para que las personas costarricenses residentes fuera del país puedan votar en elecciones presidenciales. Es interesante que a pesar de que un 72,1% de los encuestados responden que encuentran importante que se haga la inversión; un 25,1% tiene una posición en la cual no encuentran importancia alguna en esa inversión y un 2,8% no sabe/no responde. (IDESPO, 2017). Si bien, la mayoría se decanta positivamente, el número de respuestas negativas sigue siendo representativo como lo presenta la figura 4.

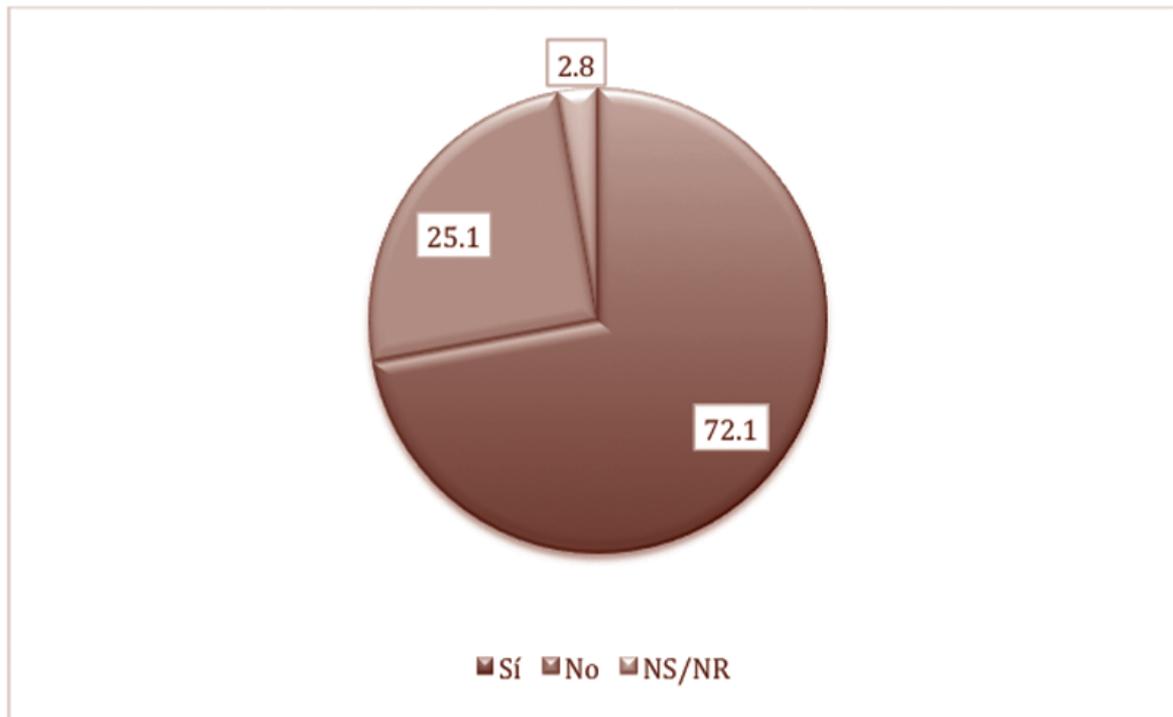


Figura 4. ¿Considera importante que el país invierta recursos para que las personas costarricenses que viven fuera del país puedan votar en las elecciones presidenciales? Recuperado de Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades, IDESPO, 2017.

Junto a la anterior pregunta, se les solicitó el porqué de su respuesta, donde los encuestados que estuvieron de acuerdo se justificaron de forma muy variada: un 41% adujo “porque tiene derecho al voto”; 20,1% “porque siguen siendo ciudadanos”; 3,9% “porque tienen derecho a participar”; 3% “porque el país es democrático”; 2,3% “vivir fuera ayuda a tener otra perspectiva, mejor criterio”; 1,4% “es importante, hay que colaborar con Costa Rica”; 1,1% “es un deber, es necesario”; 0,8% “para que se sientan parte de Costa Rica” y 0,5% “otros de sí”.

Por otra parte, las razones del porqué no es importante que los ticos puedan votar en el exterior adujeron: 7% “porque es un desperdicio de gasto público”; 5,7% “porque no conocen o no viven la situación del país”; 4,7% “porque no están en el país (físicamente)”; 4,3% “porque dejaron o abandonaron el país”; 1,6% “por ser minoría”; 1% “no les interesa”; 0,7% “porque deberían financiarse su voto” y 0,6% “otros de no”. No sabe, no responde: 0,3%. (IDESPO, 2017). Esto se detalla en la tabla 1.

Tabla 1

Distribución porcentual de la población encuestada sobre percepción de las razones para considerar importante o no que el país invierta recursos para que las personas costarricenses residentes fuera del país puedan votar en las Elecciones presidenciales (n=900)

		%
Razones de Sí es importante	Porque tienen derecho al voto	41,0
	Porque siguen siendo ciudadanos	20,1
	Porque tienen derecho a participar	3,9
	Porque el país es democrático	3,0
	Vivir fuera ayuda a tener otra perspectiva, mejor criterio	2,3
	Es importante, hay que colaborar con Costa Rica	1,4
	Es un deber, es necesario	1,1
	Para que se sientan parte de Costa Rica	0,8
	Otros de sí	0,5
Razones de No es importante	Porque es un desperdicio de gasto público	7,0
	Porque no conocen o viven la situación del país	5,7
	Porque no están en el país (físicamente)	4,7
	Porque dejaron o abandonaron el país	4,3
	Por ser minoría	1,6
	No les interesa	1,0
	Porque deberían financiarse su propio voto	0,7
	Otros de no	0,6
NS/NR		0,3
Total		100,0

Nota: Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades, IDESPO, 2017.

5. CONCLUSIONES

La puesta en marcha de la posibilidad de ejercer el derecho al sufragio para los costarricenses que viven en el extranjero es un arduo esfuerzo del Estado por cumplir la normativa vigente y por alcanzar a otros países de la región que tienen esa posibilidad mucho antes que Costa Rica como son Colombia, Perú y Brasil, por nombrar algunos.

Cabe señalar que es algo muy complejo, pues no solo requiere del sustento legal, sino también económico, logístico y de seguridad; por ello, de la adopción de la medida (voto en el exterior) a la puesta en marcha, es decir, tener la estructura preparada en algunos casos, pueden pasar varios años como ha sucedido en algunos países; esto puede observarse en la tabla 2.

Tabla 2

Reconocimiento (adopción) y emisión de voto en el exterior (instrumentalización) en países de América Latina

País	Año de adopción	Año de Instrumentación
Argentina	1991	1993
Bolivia	2009	2009
Brasil	1965	1989
Chile	2013	2017
Colombia	1961	1962
Costa Rica	2012	2012
El Salvador	2012	2012
Ecuador	2002	2002
Honduras	2001	2001
México	2005	2006
Panamá	2006	2006
Paraguay	2012	2013
Perú	1979	1980
R. Dominicana	1997	2004
Venezuela	1993	1998

Nota: Navarro et. al. (2016, p. 45).

En el caso costarricense este derecho puede ser considerado un hito histórico para la democracia nacional, máxime siendo una de las democracias más viejas de América Latina y con un reconocido prestigio en sus procesos electorales, pero que no contaba con esa posibilidad para los costarricenses residentes en el exterior. Si embargo, “la participación del costarricense en el voto extranjero es un proyecto que requiere del mejor esfuerzo de todos: los votantes, los funcionarios públicos, los partidos políticos, los personeros del TSE e incluso las autoridades locales donde se encuentran establecidos los consulados del país” (Salgado, 2018, p. 138).

Y, por otra parte, el valor de conocer la percepción del costarricense acerca de la emigración de sus coterráneos posee múltiples aciertos. No obstante, persisten algunos sesgos negativos que podrían identificarse incluso como peligrosos, pues podrían ser caldo de cultivo para escenas discriminatorias y excluyentes tanto con esa población en estudio como con otras en condiciones similares.

El identificar que el costarricense percibe a los Estados Unidos como principal receptor de migrantes nacionales resultó evidente, y ello se confirma con datos estadísticos y con resultados de encuestas. Así mismo, lo es también la percepción de que existe un aporte económico que proviene de esos emigrantes.

De forma contraria, resulta importante observar que hay una población que desconoce la profundidad y la importancia del aporte de los emigrantes costarricenses, al punto de invisibilizar su contribución, por ejemplo, a nivel académico, pues solo un 7,3% rescata contribuciones en ese aspecto y a nivel político, donde únicamente un 0,6% de los encuestados percibe algún aporte.

Unido a lo anterior, un 16,4% de la muestra utilizada sencillamente niega la existencia de aportes de esas poblaciones. Estas posiciones refuerzan la visión sesgada de posicionar al emigrante en una condición de lejanía, donde la distancia anula sus contribuciones al país, o bien, en el mejor de los casos, se le percibe como proveedor de algún aporte económico, cuando envía remesas a sus familiares. Cabe acá destacar toda la literatura escrita a la fecha sobre el transnacionalismo, que consiste en ese intercambio de información, relaciones y conocimiento que tiene el emigrante con sus parientes y amigos en su país de origen, máxime en la era actual con todas las facilidades en comunicación disponibles; como lo señala Panfichi “La migración es parte de un proceso societal contemporáneo más amplio” (2007, p. 20).

A esa preocupación se le suma la incertidumbre que puede generar que un cuarto (25,1%) de los encuestados en el instrumento del IDESPO hayan respondido negativamente ante la importancia del voto en el extranjero, pues no consideran adecuado que se invierta dinero en este proceso.

Estos encuestados poseen razones para justificar su posición, las cuales varían significativamente. Las tres razones principales que se resaltan en los resultados son “porque son considerados un desperdicio de gasto público”, “porque no conocen o viven la situación del país” y “porque no están en el país (físicamente)”. En menor cantidad, están quienes consideran que el voto costarricense en el extranjero no debería darse por otros motivos como: “porque dejaron o abandonaron el país”, “por ser minoría” o “porque deberían financiarse su propio voto”.

Considerar el sufragio como un desperdicio de gasto público podría ser un método bajo el cual se le resta mérito a una de las democracias más robustas de América Latina como lo ha sido y lo es la costarricense. Esto se agudiza cuando en algunas respuestas, los encuestados se escudan expresando que esos costarricenses en el extranjero son una minoría, por lo tanto, no es necesario tomarlos en cuenta ante decisiones presidenciales.

Cabe señalar ante lo anterior que desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948, se expresa:

[...] toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. (...) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. (ONU, 1948, art. 21).

Así mismo, esto se reafirma mediante el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, donde se reafirma en su artículo 25 que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. (ONU, 1966).

Esto representa una base jurídica internacional que debería normar las conductas de los distintos Estados y mitigar la propagación de pensamientos contrarios a ese resguardo de lo que en realidad representa un derecho humano: el acceso al voto.

De esta manera, es fundamental que se informe a la población en la materia, buscando erradicar los vacíos de conocimiento y propagar el mensaje correcto en donde todo ciudadano, se encuentre en territorio nacional o no, tenga la posibilidad de ejercer su derecho a participar en las elecciones presidenciales de su país de origen, al entender que aun los emigrantes se encuentran en igualdad de condiciones con otras poblaciones en suelo nacional.

Ciertamente, todavía hay muchas cosas que mejorar a nivel estatal para lograr mayor captación de voto en el exterior, pero insumos como este tipo de encuesta aportan no solo a conocer un momento en la historia, sino a considerarse para la toma de decisión y de implementación de estrategias a nivel nacional sobre el voto en Costa Rica y sus diferentes aristas, especialmente, en el tema de voto en el exterior, relativamente nuevo y que es necesario conocer más a fondo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarado, P. (Jul.-Dic., 2014). Voto costarricense en el extranjero: un nuevo reto nacional. *Revista de Derecho Electoral* (17), 85-112. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/17/alvarado_quesada.pdf

Ávila, L. (11 de noviembre, 2017). Padrón electoral en el extranjero creció 151 %, pero su costo bajó 57%. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/padron-electoral-en-el-extranjero-crecio-15/SYPJG7USCVCCXGQ4RQCUYK7CM4/story/>

Costa Rica. Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) (2017). *Diagnóstico del contexto Migratorio de Costa Rica 2017*. Recuperado de http://www.migracion.go.cr/integracion_desarrollo/Diagnostico%20Contexto%20Migratorio%20de%20Costa%20Rica%202017

Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765, publicada el Alcance n.º 37 de La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.

Costa Rica (1965). Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Ley 3504 de 10 de mayo de 1965 Publicada en La Gaceta n.º 117 del 26 de mayo.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). *Datos sobre Padrón Electoral de votantes en el extranjero*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/votoenelextranjero>

- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). *Preguntas Frecuentes. Voto en el Extranjero*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/votoenelextranjero/preguntas.htm>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2018a). *Dato sobre Padrón Electoral de votantes en el extranjero*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/votoenelextranjero>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2018b). *Resultados Definitivos. 04 de febrero de 2018*. Recuperado de: <http://resultados2018.tse.go.cr/resultadosdefinitivos/#/presidenciales/extranjero> Consultado el 24 de mayo de 2018
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2018c). *Resultados Definitivos. 01 de abril de 2018*. Recuperado de <http://resultados2018.tse.go.cr/resultados2darondadefinitivos/#/presidenciales/extranjero>
- Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO. (2017). *Informe Frecuencias simples. Encuesta emigración 2017. Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades*. Heredia, C.R.: Universidad Nacional.
- Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO (2018). *Informe Percepciones sobre la Emigración en Costa Rica. Programa Migraciones, Cambio Social e Identidades*. Heredia, C.R.: Universidad Nacional.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. San José, C.R.; IDEA Internacional.
- Organización de Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Navarro C.; Robles A.; Almaraz, J.; Sánchez M.; Escutia J. (2016). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. El Voto en el Extranjero en 18 países de América Latina*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/Voto%20en%20el%20Extranjero%20en%202018%20Pa%C3%ADses%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>

- Panfichi, A. (2007). *Aula Magna. Migraciones Internacionales*. Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salazar, D. (24 de junio, 2017). Cada votante en Costa Rica costaría ₡1.459 (\$2,5) en las elecciones del 2018. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/cada-votante-en-costa-rica-costaria-c-1-459-25-en-las-elecciones-del-2018/A5CKTPKIUNCGJDTQYE5FIJHQ3Q/story/>
- Salgado, E. (Jul.-Dic., 2018). El voto costarricense en el extranjero y la participación del cuerpo consular. *Revista de Derecho Electoral*, (26), 141-160. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/26/salgado_retana.pdf
- World Bank. (2016). *Migration and Remittances Facebook 2016*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23743/9781464803192.pdf> Consultado el 27 de mayo de 2018.

¿PUEDEN TODOS LOS CIUDADANOS JÓVENES SER ELECTOS AL PODER LEGISLATIVO COSTARRICENSE?

Esteban Valverde Esquivel*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_4

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 10 de setiembre de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de octubre de 2019.

Resumen: El presente estudio se concentra en el requisito etario establecido en el artículo 108 de la Constitución Política para ser electo como diputada o diputado a la Asamblea Legislativa. El análisis gira alrededor del concepto de ciudadanía joven, el que se puede establecer mediante interpretación del artículo 90 de la Constitución Política y la Ley General de la Persona Joven.

Palabras clave: Elecciones de diputado / Requisitos para ser candidato / Representación política // Persona joven / Juventud / Sufragio pasivo / Poder Legislativo.

Abstract: The study focuses on the age requirement to be eligible to run for congress and which is established in article 108 of the Political Constitution. The analysis zooms in on the concept of young citizenry, which can be established by interpretation of article 90 of the Political Constitution and the General Law on Youth

Key Words: Election of congress members / Requirements for candidates / Political representation / Young person / Youth / Passive suffrage / Legislative Branch.

* Costarricense, estudiante, evalverdeesquivel@gmail.com. Estudiante de bachillerato y licenciatura en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Secretario del Directorio de la Asamblea Nacional de Red Nacional Consultiva de la Persona Joven 2018-2019 y 2019-2020 (ANPJ). Asesor legislativo de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Becario de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Miembro de la Red Humanista por Latinoamérica (RedHL).

“Jóvenes, haced política. Porque si no la hacéis, alguien la hará por vosotros. Y probablemente, contra vosotros”.

José Ortega y Gasset

1. INTRODUCCIÓN

El poder legislativo en Costa Rica es ejercido por la Asamblea Legislativa quien tiene por delegación del pueblo la potestad de legislar. El artículo 108 de la Constitución Política establece los requisitos para acceder al escaño legislativo: ser ciudadano en ejercicio; ser costarricense por nacimiento o por naturalización con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad; y haber cumplido veintiún años de edad.

El análisis del último requisito es el objetivo de este ensayo, donde se examinará la voluntad del constituyente originario y del constituyente derivado, y sus posibles implicaciones en los principios democráticos resguardados por nuestra Carta Magna y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; esto a la luz del concepto de ciudadanía joven, que podemos establecer mediante interpretación del artículo 90 de la Constitución¹, y la ley n.º 8261, Ley General de la Persona Joven, la cual constituye la presunción *iuris et de iure*, donde todo habitante de la República entre los doce y treinta y cinco años de edad es persona joven².

¹Artículo 90.- La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años. *Reformado el artículo 90 por la Ley N.º 4763 de 17 de mayo de 1971, publicada en el tomo II de la Colección de Leyes y Decretos de 1971.*

²Artículo 2.- Definiciones. Para los efectos de esta ley, se definen los siguientes conceptos: Adolescente: Persona mayor de doce años y menor de dieciocho años de edad. Comités cantonales de la persona joven. Comisiones constituidas en cada municipalidad del país e integradas por personas jóvenes. Desarrollo integral de la persona joven. Proceso por el cual la persona joven, mediante el ejercicio efectivo de sus derechos y el acceso democrático a las oportunidades que el Estado garantiza por medio de las instituciones un adecuado desarrollo espiritual, social, afectivo, ético, cognoscitivo, físico, moral y material, que la involucre a participar activamente en el desarrollo de la vida nacional y en la identificación y solución de los problemas que la afectan a ella como parte de un grupo social y a la sociedad como un todo. Personas jóvenes. Personas con edades comprendidas entre los doce y treinta y cinco años, llámense adolescentes, jóvenes o adultos jóvenes; lo anterior sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes en beneficio de los niños y adolescentes. Sistema Nacional de Juventud. Conjunto de instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y entidades civiles cuyo objetivo sea propiciar el cumplimiento de los derechos y mayores oportunidades para las personas jóvenes. Sociedad civil. Conjunto de instituciones y organizaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, familias y otras organizaciones sociales, establecidas formal o informalmente.

2. CIUDADANÍA JOVEN, ¿DERECHOS Y DEBERES POLÍTICOS, INTEGRALES O LIMITADOS?

La ciudadanía costarricense fue un tema de intenso debate dentro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, que se concentró en dos extremos: el voto femenino y la edad para adquirir la ciudadanía.

La discusión inició, según consta en el acta de sesión n.º 92 de la Asamblea, con la lectura de la moción presentada por el diputado Gonzalo Ortíz Martín: “la ciudadanía es el conjunto de deberes y derechos políticos que corresponden a los costarricenses, de uno y otro sexo, que hayan cumplido dieciocho años de edad” (Asamblea Legislativa, 2008, p. 355). Dicha redacción coincide a plenitud con el artículo que rige actualmente nuestra Carta Fundamental. Sin embargo, el requisito etario generó adeptos y detractores con diversos tipos de argumentación.

El primer diputado en oponerse a los 18 años de edad fue Álvaro Chacón Jinesta quien, en actas, dijo lo siguiente:

Luego expresó que no estaba con la edad de dieciocho años para poder votar, por cuanto precisamente en esa época nuestros jóvenes cursan la segunda enseñanza, preparándose para obtener su título de bachiller. Si se les permite votar, la política vendrá tan sólo a perjudicarlos en sus propósitos. Por otra parte, significaría llevar la política a los Colegios de Segunda Enseñanza, con los perjuicios del caso. Se va a convertir cada colegio en un campo de batalla político. Propuso que se adoptara la edad de veinte años para sufragar, la más conveniente y adecuada. (Asamblea Legislativa, 2008, p. 355).

De igual forma, lo secundaron los diputados Zeledón Brenes, Jiménez Quesada, González Flores y Dobles Segreda³.

³Zeledón Brenes: [...] En cuanto a la edad, indicó que la observación del señor Chacón era digna de tomarse en cuenta. Es necesario mantener alejados del turbión de la política a nuestros jóvenes, hasta donde sea indispensable. La edad de los veinte años es la más indicada.

Jiménez Quesada: [...] El segundo observó que nuestro medio era propicio a precipitar al hombre a toda clase de situaciones, lo que resultaba inconveniente. Desde muy jóvenes, tanto los hombres como las mujeres, se inician en la vida de los adultos. Añadió que el oficio del hombre es el más difícil y que amerita a una mayor preparación y madurez mental. Por otra parte, es bien sabido que la edad emotiva por naturaleza es la juventud, la época de la adolescencia, cuando los jóvenes están en pleno desarrollo físico y espiritual, lanzarlos a la política a esta edad, resulta contraproducente.

González Flores: [...] Estuvo de acuerdo en prolongar la edad para el ejercicio del sufragio, ya que a los dieciocho años los jóvenes se encuentran en plena adolescencia. A esa edad no se ha alcanzado la madurez mental requerida para ejercer una función fundamental, como es la de emitir el voto. Luego expresó que uno de los grandes prejuicios es el que se refiere a la pretendida precocidad de nuestros jóvenes, en relación con los de otros países, prejuicio muy arraigado y popularizado entre nosotros.

Dobles Segreda: [...] Indicó que la mayoría de las Constituciones han adoptado la edad de los 21 o 22 años para conceder a los ciudadanos el derecho al sufragio con base en que durante esa época el hombre empieza a alcanzar su madurez espiritual”.

Por su parte, el diputado Solórzano González defendió la tesis de los 18 años para adquirir la ciudadanía:

También se manifestó de acuerdo con la edad de los 18 años, por cuanto nuestros jóvenes han demostrado un sentido altruista acerca de los destinos del país. [...] también se pronunció de acuerdo con la tesis anterior. Indicó que un joven de dieciocho años sabe qué es lo que le conviene a la República. Además, durante la campaña de Liberación Nacional, los jóvenes fueron al sacrificio conscientes de su patriotismo y de sus deberes. Agregó que los jóvenes de Costa Rica participan en la política con el mayor desinterés, movidos tan solo por sus nobles ideales, lo que representa una ventaja para el país. Además, la misma Constitución del 71 aceptaba la edad de los 18 años para sufragar, sujetándola a dos condiciones: la de ser casado y ser profesor de alguna ciencia. (Asamblea Legislativa, 2008, p. 356)

Lo acompañaron en esta idea los diputados Leiva Quirós, Fournier Acuña y Baudrit Solera⁴. Al final de la discusión, la moción fue rechazada y los constituyentes se inclinaron por la exigencia de 20 años de edad para obtener la ciudadanía. Por lo que la redacción final del artículo 90 fue la siguiente: “La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de veinte años” (Asamblea Legislativa, 2008, p. 359).

Sin embargo, 20 años después, en mayo de 1970 el expresidente Daniel Oduber Quirós, en ese momento diputado de la República, presentó una reforma constitucional para bajar a 18 años la edad requerida para la ciudadanía. Dicha reforma responde a lo que años atrás dijo el exrector de la Universidad de Costa Rica, Rodrigo Facio Brenes, y que consta en el dictamen unánime afirmativo del proyecto: “La democracia no es una cosa, sino una forma de vida que necesita constantemente crecer, expandirse y fortalecerse si desea sobrevivir. Para ella, detenerse es rendirse y hacerse rígida es perder su aliento de vida” (Asamblea Legislativa, 1971, p. 15).

⁴Baudrit Solera: [...] En lo tocante a la edad de los dieciocho años lo propio ocurriría, sin referirse a otros argumentos, con solo que el pueblo recordase que más de un muchacho inmoló su vida en los campos de batalla, en aras de la libertad de su patria, durante la campaña de Liberación Nacional.

Leiva Quirós: [...] expuso las razones por las cuales estaba de acuerdo con la segunda parte de la moción en debate. Indicó que a los dieciocho años nuestros jóvenes saben perfectamente lo que están haciendo, así como lo que más conviene a los intereses generales del país.

Fournier Acuña: [...] expresó que la realidad era que en Costa Rica los jóvenes adquieren su madurez precozmente. Desde muy temprana edad nuestros muchachos participan activamente en la política. Citó el ejemplo de la gesta del quince de mayo, iniciada por los estudiantes y las mujeres costarricenses. De ahí que esté con la tesis de los dieciocho años.

Dicha reforma plantea, en su exposición de motivos, la necesidad de dotar a las juventudes costarricenses del derecho a decidir los destinos de la Nación, sustentada en la importante participación de los jóvenes en los movimientos sociales del país, que en su mayoría han liderado, y su determinada convicción de defender la democracia costarricense, su historia y sus conquistas. Y en tono casi poético, el diputado Oduber plasma en su proyecto:

Asimismo, estimamos que en el tanto en que sepamos canalizar bien todas las inquietudes de las nuevas generaciones, así será de beneficioso para el país el estímulo transformador de nuestra juventud; porque una nación que no ofrezca oportunidad de acción a la juventud, tendrá pocas posibilidades de salir de un seguro estancamiento. (Asamblea Legislativa, 1971, p.1).

La Ley n.º 4763 fue aprobada de manera definitiva el 5 de mayo de 1971 en su tercer debate con 46 votos a favor y 4 en contra. Hasta la actualidad, esta redacción es la que rige.

Esta reforma representó un gran avance en la visibilización de las juventudes costarricenses como actores políticos decisivos, en el campo electoral. Empero, es hasta el año 2002, a finales del gobierno Rodríguez Echeverría cuando se aprueba una ley marco que garantiza todos los deberes y derechos de las personas jóvenes, y establece *iuris et de iure* los rangos de edad de este grupo social –12 a 35 años–. A partir de ese momento, en Costa Rica se empieza a hablar de una ciudadanía joven –18 a 35 años–, concepto que Herrera y Muñoz (2008) indican se escapa totalmente del constructo social de ciudadanía impulsado por las teorías liberales y republicanas, limitadas en gran medida a lo político-electoral, y que a partir del siglo XXI exige nuevas interpretaciones desde diferentes perspectivas.

Podemos definir la ciudadanía joven siguiendo el pensamiento de Beck (2006), Luhmann (1998) y Santos (2005), como aquel conjunto de deberes y derechos inherentes a las personas entre los 18 y 35 años, que permiten potenciar la autogestión de su existencia como seres autónomos, y que a su vez impulsan aportes significativos a la sociedad en lo político, lo cultural, lo social y lo económico; al permitir bajo los postulados de la libertad la construcción de su propio futuro.

No obstante, sería iluso, a propósito de este ensayo, afirmar que todos los subsistemas tienen igual preponderancia frente al político. Este último, a lo largo de la historia ha sido de debate central, respecto a las prohibiciones establecidas a diferentes sectores poblacionales; en este caso, personas jóvenes. De tales prohibiciones nuestros constituyentes no se escaparon, empleando una línea argumentativa de debilidad e incapacidad racional de las juventudes para aventurarse en la vida política nacional, y para elegir a sus representantes.

3. REQUISITOS PARA SER ELECTA O ELECTO A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Los requisitos para acceder a una curul en Cuesta de Moras los establece el artículo 108 de la Constitución Política, y es importante destacar que dicho artículo nunca ha sido reformado por la Asamblea Legislativa, por lo que el espíritu del constituyente originario se mantiene intacto en este.

La discusión sobre los requerimientos para ser legisladores de la República se propició en las sesiones n.ºs 63, 64 y 65, cuando el diputado Facio Brenes presentó junto con sus compañeros de bancada la siguiente moción:

Sobre este artículo se presentaron las siguientes mociones: 1.^a) del grupo Social Demócrata, que dice así: “Artículo 81.- Para ser diputado se requiere: 1.º- Ser ciudadano en ejercicio; 2.º- Ser costarricense por nacimiento o por adopción, con diez años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalidad; 3.º- Haber cumplido veintiún años de edad; y 4.º- No haber sido condenado por delitos electorales o contra la propiedad, la fe pública o las buenas costumbres”. (Asamblea Legislativa, 2008, p. 89).

Dicha moción trajo consigo una discusión entre los constituyentes por tres sesiones consecutivas, donde salieron a relucir importantes disertaciones, las cuales se adherían o rechazaban la idea socialdemócrata de establecer una edad mínima para ser diputado o diputada de la República; la Asamblea se dividió en tres tesis: establecer un requisito etario de 21 años para la diputación; establecer este requisito, pero aumentar a 25 años la edad requerida; y por último, la tesis de no establecer ninguna edad, ya que el primer inciso del artículo establecía la necesidad de ser ciudadano en ejercicio, y para ingresar a este estatus jurídico era necesario cumplir determinada edad.

Los diputados Baudrit Solera y Vargas Vargas, defensores de la moción socialdemócrata, señalaron lo siguiente:

El primero expresó que por diez años había convivido con jóvenes universitarios, y que se había dado perfecta cuenta que el universitario, aun sin tener los 21 años, tenía absoluta capacidad de juicio. Además, después de la patriótica actitud de los jóvenes de la Universidad, todos los cuales se inscribieron para defender al país, bien merecían poder ser electos diputados a los 21 años. El segundo manifestó que era necesario abrirles oportunidades a los jóvenes para que vinieran a la Cámara. (Asamblea Legislativa, 2008, p. 97).

Por otro lado, el diputado Volio Sancho se opuso a que la edad mínima fuera 21 años, y en un pequeño análisis comparado solicitó aumentar a 25 años el requisito etario para los congresistas, como consta en su disertación:

El Representante VOLIO SANCHO dijo que ratificaba las palabras pronunciadas por sus compañeros en defensa de los intereses de la juventud, exaltando a nuestros jóvenes, especialmente a los universitarios, pero el caso de estos últimos se puede considerar como excepcional. A la Cámara llegan, no los jóvenes universitarios, sino el tipo medio de ciudadano versado en los negocios públicos y con cierta experiencia, para tratar los problemas concernientes a una Asamblea Legislativa. Aclaró que de ninguna manera trataba de empañar las virtudes cívicas de la juventud costarricense al propiciar la tesis de los 25 años. Por el contrario, estaba pronto a apoyar toda medida tendiente a hacerle justicia. Se refirió al hecho de que en el seno de la Comisión Redactora del Proyecto del 49, había propiciado la tesis de que el derecho al sufragio se otorgara a los jóvenes desde los 18 años, como premio a su brillante y patriótica actitud en la campaña de liberación nacional. Sin embargo, una cosa es ejercer el derecho al voto y otra muy distinta desempeñar facultades legislativas. Agregó que de los 21 países americanos, 10 tienen establecido el requisito de los 25 años, Brasil exige una edad no menor de 35 años. En Costa Rica sólo tres Constituciones -la de 1825, 1844 y 1871-, han establecido una edad mínima de 21 años, con excepción de la Constitución Federal de Centro América, que exigía haber cumplido los 23 años. (Asamblea Legislativa, 2008, p. 100).

Mientras que el constituyente Chacón Jinesta se casó con la idea de no establecer una edad mínima, ya que la exigencia de ser ciudadano ya traía implícita la necesidad de cumplir una mayoría de edad, y era ilógico restringir más el acceso al congreso:

El Representante CHACÓN JINESTA apuntó la observación que en el inciso en debate prácticamente no tenía razón de ser, por cuanto se aprobó un inciso primero que exige, para poder ser electo diputado, ser ciudadano en ejercicio. En Costa Rica la ciudadanía se adquiere a los 20 años, de acuerdo con la Carta del 71, y a los 18, de acuerdo con el Proyecto del 49 ¿Por qué entonces venir a poner una nueva limitación de edad? Además, si el individuo al adquirir el goce de su ciudadanía puede elegir y ser electo, no se justifica esa nueva limitación de la edad. Insistió en que el inciso significaba una redundancia, por lo que bien podría ser suprimido. (Asamblea Legislativa, 2008, p. 100).

Añadida a la exposición de Chacón Jinesta, el diputado Rojas Vargas esgrimió una especie de híbrido entre los pensamientos de los socialdemócratas y los de los opositores, en favor de imponer un mínimo de edad, pero a su vez que la ciudadanía se obtuviera a los 21 años, contrario a la Constitución del 71 (20 años) y el proyecto de Constitución de la Junta Fundadora (18 años):

El Representante ROJASVARGAS defendió la tesis de los 21 años. Dijo que había observado que en la mayoría de los países las leyes indican los 21 años para que el individuo adquiriera la personalidad plena y, por ende, la ciudadanía, que no es otra cosa que el ejercicio de sus derechos de ciudadano. Añadió que ese principio de que los diputados podrán ser electos a los 21 años, estaba en la Carta del 71, sin que hubiera provocado dificultad o conflicto. Ese principio, por el contrario, es saludable, porque permite la llegada a las Cámaras de los jóvenes, que, en la mayoría de los casos, vienen a ser una especie de contralor de las mayorías disciplinadas, como ocurrió en los Congresos últimos. Dijo que ningún perjuicio para la buena marcha del Congreso había ocasionado el principio de la Constitución del 71. Al Congreso han llegado jóvenes que le han prestado al país grandes beneficios. Concluyó diciendo que aceptar la tesis de los 25 años, significaba una afrenta para la juventud estudiosa de Costa Rica, que acaba de dar muestras de su patriotismo en todo el desarrollo de la campaña de liberación nacional. (Asamblea Legislativa, 2008, p. 100).

Estas intervenciones son de sumo valiosas para comprender el espíritu del artículo 108, al final la idea de establecer en 21 años la edad mínima para acceder a la diputación fue aprobada por el plenario con más de la mitad más uno de los votos requeridos. Es importante resaltar que los requisitos para ser diputado o diputada fueron debatidos por la constituyente, 29 sesiones antes de establecer los 20 años como edad necesaria para obtener la ciudadanía costarricense. Al revisar las actas de las sesiones donde se discutieron los requerimientos para ser ciudadano costarricense, ni el diputado Chacón Jinesta ni el diputado Rojas Vargas hicieron uso de la palabra para exponer estos mismos argumentos, en el sentido de homologar las edades necesarias para la ciudadanía y el escaño legislativo.

Podemos determinar que el espíritu del constituyente originario es solicitar una edad más avanzada para ser congresista, y conceder de manera parcial los derechos y deberes políticos de los ciudadanos menores a 21 años, al permitir solo el ejercicio del sufragio activo. Y con la reforma de 1971, podríamos decir que el espíritu del constituyente derivado se alineó al pensamiento inicial de la Junta Fundadora de la Segunda República respecto a su proyecto de constitución.

4. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

El Gobierno de la República de Costa Rica es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Y es ejercido junto al pueblo por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Desde el artículo noveno de nuestra Carta Magna, podemos constatar cómo nuestros constituyentes apostaron por un sistema político democrático que, muy de la línea de Hernández (1993), busca su fundamento en las elecciones libres, directas y universales, que son legitimadas por los elementos de soberanía popular, derivada de la idea de autogobierno y primacía de la sociedad sobre el Estado. Participación, como elemento trascendental de la soberanía popular, que de manera directa o indirecta permite a la ciudadanía expresar su voluntad, garantizando el pluralismo político y el respeto por las minorías. Representatividad, como garantía de que los ciudadanos podrán verse representados en ese Gobierno y en sus mandatos; y alternativo, donde las autoridades serán renovadas en períodos determinados para evitar su perpetuidad en el poder, dando sustento constitucional al principio de alternancia en el poder.

Al analizar los artículos 9, 90 y 108 de nuestra Carta Magna, esta restricción al sufragio pasivo de la ciudadanía joven entre los 18 y 20 años de edad, a la Asamblea Legislativa, contraviene la esencia de nuestro sistema político democrático –popular, participativo, representativo, alternativo y responsable–, y desvirtúa este poder del Estado, debido a que en tesis de principio es la representación del pueblo –toda la ciudadanía– como lo manifiesta el artículo 105⁵. Sin embargo, no todos los ciudadanos de la República pueden participar como candidatos en elecciones libres, directas y universales por una curul en Cuesta de Moras, debido a una decisión meramente política que restringe el ejercicio pleno de todos los deberes y derechos políticos que conlleva ser ciudadano de una república.

Por otra parte, en un análisis convencional del Pacto de San José (CADH), podemos encontrar en el artículo 23 de dicho instrumento internacional los derechos políticos inherentes a todos los ciudadanos:

⁵ Artículo 105.- La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional. El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. *Reformado el artículo 105 por el artículo 1 de la Ley n.º 8281 de 28 de mayo de 2002, publicada en La Gaceta N.º 118 de 20 de junio de 2002.*

Artículo 23. Derechos Políticos. **1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. **2.** La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. [Resaltado no es del original].

A primera vista, se observa que el inciso 2) permite a la ley reglamentar estos derechos y oportunidades en diferentes esferas entre ellas la edad, por lo que en principio la misma CADH da luz verde para que los Estados regulen a su placer el requisito etario. Sin embargo, mediante jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en los casos *Casos Yatama vs. Nicaragua*, *Castañeda Gutman vs. México* y *López Mendoza vs. Venezuela*, la Corte ha indicado que el artículo 23 debe interpretarse en su integralidad y que las posibles restricciones contempladas en este deben cumplir parámetros de legalidad, finalidad de la restricción, proporcionalidad de la restricción y prevalecimiento de una sociedad democrática (Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 585).

Bajo los criterios establecidos por la jurisprudencia de la Corte IDH, podríamos visualizar posibles lesiones a los derechos políticos de los ciudadanos costarricenses. En primera instancia, respecto a la reserva de ley para aplicar estas medidas restrictivas, Costa Rica cumple en todos sus extremos, ya que dicha restricción es de orden constitucional; no obstante, en la finalidad que persigue dicha medida, a pesar de que nuestra Constitución es “preconvencional”, las actas de la Asamblea Constituyente evidencian que el requisito de 21 años para ser diputado se basó en criterios históricos y adultocéntricos, obviando el principio de igualdad. Añadido a esto, es cuestionable la proporcionalidad de la medida respecto a la exclusión total de las personas entre los 18 y 20 años a participar como candidatos en las elecciones legislativas, y que pertenecen a un segmento poblacional –15 a 24 años–, con proyecciones para el 2020, equivalente a tres cuartos de millón según el INEC (2013). Además, según la III Encuesta nacional de juventudes del Consejo de la Persona Joven (2018), el 35,5% de la población joven se encuentra en el rango etario de los 18 a 24 años; y por último, la primacía de una sociedad democrática, no se cumple en su totalidad al restringir a una fracción de ciudadanos –jóvenes– que conforman el pueblo, siguiendo la línea constitucional, a representar a sus compatriotas desde el poder que por excelencia es reflejo de la ciudadanía costarricense.

5. COROLARIO

Conforme a los elementos expuestos en este ensayo, podemos concluir que los requisitos exigidos para la ciudadanía y para poder ser diputado de la República son una decisión totalmente política con tintes de discrecionalidad y arbitrariedad, de los cuales no se escapan los artículos 90 y 108 de la Constitución, y que son muy difíciles de contener cuando es el poder constituyente originario, invocando la voluntad del soberano, el que establece estas exigencias. De igual forma, estos pueden lesionar los principios básicos del sistema político democrático –popular, participativo, representativo, alternativo y responsable– que resguarda la propia Carta Magna, y la posibilidad de que mediante los postulados interpretativos de la Corte IDH respecto al artículo 23 de la CADH, el artículo 108 violente los derechos políticos inherentes a todos los ciudadanos de la República.

Por otra parte, el país ha dado pasos importantes en el reconocimiento del papel protagónico que ejercen las juventudes en los diversos subsistemas, en especial el político. No obstante, dichos esfuerzos no pueden quedarse únicamente en la reforma constitucional del artículo 90 y la aprobación de la Ley General de la Persona Joven; es necesario eliminar los prejuicios sobre la población joven, de la mano de reformas y nuevas interpretaciones del ordenamiento jurídico, que permitan a todos los ciudadanos jóvenes ejercer a plenitud todos sus derechos y deberes políticos, al representar o ser representados en puestos de toma de decisiones trascendentales para el país, más aún de cara a los 200 años de vida independiente de nuestra Nación, una historia que se ha escrito con tinta joven.

A modo de conclusión, planteo la siguiente interrogante: ¿Quiénes ocuparían la Presidencia y Vicepresidencia de la Asamblea Legislativa, si todas las diputadas y diputados son menores de 30 años? Dicha pregunta, será objeto de análisis en un futuro artículo⁶.

⁶ Constitución Política: Artículo 115.- La Asamblea elegirá su Directorio al iniciar cada legislatura. El Presidente y el Vicepresidente han de reunir las mismas condiciones exigidas para ser Presidente de la República. El Presidente de la Asamblea prestará el juramento ante ésta y los Diputados ante el Presidente. Artículo 131.- Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere: 1) Ser costarricense por nacimiento y ciudadano en ejercicio; 2) Ser del estado seglar; 3) Ser mayor de treinta años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós Ibérica S.A.

Beck, U. (2006). *Hijos de la libertad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cascante, M. y Pignataro, A. (2018). *Los electorados de la democracia costarricense. Percepciones ciudadanas y participación en torno a las elecciones nacionales de 2014*. San José: Editorial IFED-TSE.

Costa Rica (1949) Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

Costa Rica (2018). Ley General de la Persona Joven. Ley n.º 8261 del dos del mayo. Publicada en La Gaceta n.º 95 del veinte de mayo.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (1971). Expediente digital, ley n.º 4763, reforma constitucional al artículo 90. Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaLeyes.aspx

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2008). Actas Asamblea Constituyente 1949, tomo I, II y III. Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras_publicaciones/Forms/AllItems.aspx

Costa Rica. Consejo de la Persona Joven (2018). Tercera encuesta nacional de juventudes 2018. *Informe de principales resultados*. San José: SINART.

Díaz, D. (2008). *La fiesta de la independencia en Costa Rica, (1821-1921)*. San José: EUCR.

- Hernández, R. (1993). *El Derecho de la constitución*. San José: Editorial Juricentro.
- Herrera, M. y Muñoz, D. (2008). ¿Qué es la ciudadanía juvenil? *Acciones e Investigaciones Sociales*, (26), 189-203. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2975189>
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung (Ed.)(2014). *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/30237.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2013). *Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad 1950-2050*. Recuperado de http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos/poblacion/estimaciones_y_proyecciones_de_poblacion/publicaciones/replabcecv1950-2050-01.pdf
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas Sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Saborío, R. (2005). *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica, 1949*. Recuperado de <https://www.cesdepu.com/actas/ANC49.pdf>
- Sáenz, J. (2017). *Historia del derecho costarricense*. San José: ISOLMA
- Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y los políticos en la postmodernidad*. Recuperado de http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/DE%20LA%20MANO%20DE%20ALICIA_Boaventura%20de%20Sousa.pdf
- Santos, B. (2005). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

LA MUY NECESARIA RENOVACIÓN DE LA REVOCATORIA DE MANDATO DE LA ALCALDÍA EN COSTA RICA

Ariel Calderón González*
 Jose Daniel Córdoba Molina**
 Laura Guido Pérez***

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_5

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 6 de junio de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de octubre de 2019.

Resumen: La revocatoria de mandato es un mecanismo de la democracia directa que permite destituir un puesto de elección popular. En la actualidad, con base en lo estimado en el Código Municipal, se permite la destitución por revocatoria de mandato de las autoridades municipales. No obstante, a pesar de ser una herramienta para la ciudadanía, en la práctica su aplicación tiene lo que se conoce como “trampa electoral”. Por un lado, si participa poca gente, los porcentajes para ganar son mayores a lo establecido por la ley; pero por otro, si la participación es elevada, los votos nominales necesarios para una destitución son desproporcionalmente mayores a los alcanzados para la elección. A partir de un análisis social, legal, político y estadístico, el artículo presenta una serie de propuestas para renovar la figura de la revocatoria de mandato, entre las que se encuentra la aplicación de nuevos criterios para la elección, específicamente para el puesto de la alcaldía, al sugerir que la opción de destitución obtenga un voto más que los alcanzados en su designación y que esta supere por mayoría simple a la otra opción electoral.

Palabras clave: Revocatoria del mandato / Puesto de elección popular / Alcalde / Elecciones municipales / Plebiscito / Sistema de elección de alcaldes / Reformas electorales.

Abstract: The revocation of mandate is a mechanism of direct democracy, which allows removing from office, a person who holds a popular election post. Currently, based on what is established in the Municipal Code, removal from office is allowed by revocation of mandate of municipal authorities. Nonetheless, in spite of being a tool for the citizens, its application, in practice, has what is known as an “electoral trap”. On the one hand, if just a few people participate, the percentages to win are higher than the ones established by law; on the other hand, if turnout is high, the nominal votes necessary for the removal are disproportionately higher than those obtained for the election. Based on a statistical, political, legal and social analysis, the article presents a series of proposals to renew the figure of revocation of mandate. One of these proposals is the application of new criteria for the election, specifically for the post of Mayor, suggesting that the removal from office option may get one more vote than those obtained in the appointment and that this designation defeats the other electoral option by simple majority.

Key Words: Revocation of mandate / Popular election post / Mayor / Municipal elections / Plebiscite / System of election of mayors / Electoral reforms.

* Costarricense, sociólogo, correo arielca06@gmail.com. Asesor diplomático y asesor parlamentario. Máster en Sociología Política en The London School of Economics and Political Science.

** Costarricense, estudiante, correo josedanielcordoba@gmail.com. Asesor Parlamentario. Estudiante de Derecho de la Universidad Latina de Costa Rica.

*** Costarricense, politóloga, correo laura.guidoperez@gmail.com. Diputada de la República de Costa Rica 2018-2022. Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

La revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa, en la cual la ciudadanía tiene el poder de destituir a sus gobernantes por acciones que consideren suficientes como para impedirle que termine su mandato en el período establecido. En este sentido, Fernandez indica que: “se trata [...] de un proceso de remoción de funcionarios electos popularmente; pero no por acto de órganos constitucionales [...] sino por el mismo cuerpo electoral que los designó [...]” (2017, p. 107).

La Sala Constitucional, por medio de su sentencia 2004-11608, determina que el plebiscito revocatorio:

[...] se constituye en una manifestación directa de la democracia participativa, propia de nuestro sistema de gobierno [...]. Estas razones lejos de evidenciar su confrontación con el Derecho de la Constitución, demuestran su conformidad, al ser una manifestación directa del principio de la democracia directa y participativa reconocida expresamente en nuestra Carta Fundamental.

En Costa Rica este mecanismo electoral solo puede ser ejercido para la destitución de alcaldías e involucra cuatro actores. En primer lugar, tanto la normativa para la revocatoria, como la revocatoria misma deben gestionarse dentro del concejo municipal. Paralelamente, la administración municipal debe ejecutar lo que el concejo en su seno decida, que va desde la publicación y ejecución de los decretos emitidos al respecto, hasta la ejecución presupuestaria para la realización de esta revocatoria. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), por otro lado, constituye el tercer actor, encargado de legitimar y asesorar el proceso e impartir justicia electoral, porque no lo organiza, sino que actualmente la ley deja todo el peso de su organización a la municipalidad. Finalmente, el último actor es el electorado que, por medio de su participación, definirá el resultado de dicha revocatoria.

En teoría, esta herramienta dota de mecanismos al electorado para que pueda ejercer control sobre sus gobernantes y quitarlos en razón de sus acciones u omisiones. En la práctica, se encuentra que este proceso tiene una serie de obstáculos que, lejos de incentivar un control activo de la participación ciudadana, crean barreras políticas y umbrales matemáticos que limitan seriamente el espíritu de la legislación.

En razón de ello, surge la pregunta **¿Cómo puede generarse un mecanismo de revocatoria de alcaldías que incentive la participación y control ciudadano?** Este artículo busca dar respuesta a esta pregunta mediante el estudio de los procesos revocatorios convocados desde el 2004, así como del análisis de la legislación actual, con el objetivo de plantear una serie de reformas al Código Municipal y al Código Electoral.

2. LEGISLACIÓN VIGENTE

El proceso de revocatoria de mandato está normado en el Código Municipal, instruido, además, por el *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital* promulgado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en su decreto n.º 03-98 del 21 de octubre de 1998, el que incluye recomendaciones básicas sobre el procedimiento por seguir.

Estos procesos están diseñados para que la ciudadanía se pronuncie sobre la destitución, o no, de su alcaldía. Por su naturaleza, requieren de la existencia previa, pública e inequívoca de un reglamento de consultas populares que constituya una fuente primaria de regulación para todo el proceso. Dicho reglamento debe ser promulgado por el concejo municipal y una vez aprobado su texto debe ser publicado en el Diario Oficial La Gaceta, para su entrada en vigencia.

Las regidurías que conforman el concejo municipal pueden convocar el plebiscito revocatorio por medio de la presentación y aprobación de una moción que cumpla con una serie de requisitos. La moción debe contar con la firma de al menos una tercera parte del total de sus miembros y debe ser aprobada por al menos tres cuartas partes de estos. Adicionalmente, dicha moción debe detallar que se trata de un plebiscito revocatorio de mandato, determinar el cargo que se está sometiendo a consulta popular, la fecha y horario de celebración de la consulta, la asignación del órgano responsable de la organización, la dotación del contenido presupuestario para financiar la consulta y demás regulaciones específicas del evento. Finalmente, el acuerdo de convocatoria al plebiscito revocatorio no está sujeto al poder de veto que puede ejercer la alcaldía municipal.

Cumplido con todo lo anterior, el concejo municipal debe nombrar la comisión que organice, ejecute el proceso y que escrute los votos emitidos. Esta comisión puede ser integrada tanto por personas miembros del concejo municipal como por la ciudadanía, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento municipal o la voluntad del pleno. El acuerdo no está sujeto al régimen recursivo dispuesto en el Código Municipal sino que le es aplicable el recurso de apelación electoral, el cual es evacuado directamente por el TSE. Esta vía es, además, la correspondiente para recurrir, por razones de legalidad, los actos del concejo municipal o de la comisión organizadora a lo largo del proceso.

El padrón electoral vigente al momento de la firmeza del acuerdo será el aplicable para el plebiscito revocatorio. Una vez realizada la consulta, sus resultados no son vinculantes por sí mismos, sino que deben cumplir con dos supuestos. El primero es que al menos dos terceras partes de los votos emitidos deben favorecer la destitución de los cargos sometidos a consulta. El segundo es que estas dos terceras partes deben representar al menos un diez por ciento del padrón del cantón respectivo, estableciendo indirectamente un umbral mínimo de participación.

Escrutados los resultados por la comisión organizadora y validados por el TSE, este procederá, si corresponde, con la cancelación de credenciales del cargo sometido a consulta. De igual manera, se repondrá a la alcaldía propietaria con una de sus vicealcaldías y agotadas estas, se convocará a una nueva elección municipal en un plazo máximo de seis meses. En este caso la presidencia del concejo municipal asumirá el recargo de la alcaldía municipal de forma provisional.

El manual promulgado por el TSE recomienda que una vez rechazado un asunto en plebiscito o referendo, no podrá volver a ser sometido a consulta popular en un tiempo definido por el reglamento municipal de consultas populares, pero no inferior a dos años. Adicionalmente, el Código Municipal establece dos restricciones en cuanto a la celebración del plebiscito de revocatoria de mandato, el cual no podrá ser realizado dentro de los tres meses anteriores a la elección municipal y dentro de los ocho meses anteriores a los comicios nacionales.

3. ANTECEDENTES DE LA NORMA APLICADA

En nuestro país existen cinco experiencias documentadas. En los años 2004 y 2011, los cantones de Orotina, Oreamuno y Siquirres, respectivamente, intentaron plebiscitos revocatorios de mandato. Ninguno se pudo celebrar, el primero por temas económicos y los otros dos por aspectos de legalidad del procedimiento.

En oficio NCMO-1027-2004 del 25 de noviembre de 2004, el Concejo Municipal de Orotina comunica al TSE el acuerdo tomado en sesión ordinaria n.º 214 del 8 de noviembre donde se aprueba la realización de un plebiscito para decidir la permanencia del alcalde en su cargo y solicita al Tribunal la orientación para realizarlo (TSE, Art. 14 Acta 157-2004). No obstante, tal y como se mencionó, debido a la falta de recursos económicos y ante la posibilidad de organizar la consulta, los regidores propietarios en junio de 2005 acordaron la no realización del plebiscito (Umaña y Villegas, 2005).

El Concejo Municipal de Oreamuno aprobó una moción en la que solicitó al TSE la convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato del alcalde municipal. El TSE resolvió la solicitud como improcedente debido a que corresponde a cada concejo la aprobación de un reglamento, así como su ejecución. El TSE señala que su función es de asesoramiento y fiscalización exclusivamente.

El Concejo Municipal de Siquirres conoció una moción de convocatoria a un plebiscito revocatorio sin que el reglamento aprobado hubiera sido publicado y, por lo tanto, careciera la condición de ser imponible a terceros, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 43 del Código Municipal.

Adicionalmente, dicha moción fue aprobada por cinco de las siete regidurías que integraban ese colegio, constituyendo mayoría calificada. No obstante, se omitió que el umbral para aprobar dicha moción es de seis de las siete regidurías como mínimo. Considerando estos vicios esenciales e insubsanables, el TSE resolvió anular la convocatoria a dicho proceso.

A diferencia de los tres casos anteriores, los cantones de Pérez Zeledón y Paraíso sí lograron cumplir con el proceso para la convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato. En el año 2011, el Concejo Municipal de Pérez Zeledón acordó convocar al proceso. La tabla 1 presenta los resultados obtenidos.

Tabla 1

Resultado del plebiscito revocatorio de mandato, Pérez Zeledón 2011

	Votos recibidos
A favor de la revocatoria	21 766
En contra de la revocatoria	4 792
Nulos	115
Blancos	26
Total votos emitidos	26 699
Padrón	100 000
Participación	26,69%

Nota: Elaborado con datos del TSE.

Aproximadamente el 82% de los votos emitidos favorecieron la destitución del alcalde, los cuales representan más de un 21% del padrón cantonal; por lo tanto, se tuvieron por cumplidos todos los requisitos, y en razón de lo anterior, el TSE procedió con la cancelación de credenciales del alcalde municipal de Pérez Zeledón.

Por otro lado, en el año 2018 el Concejo Municipal de Paraíso aprobó el acuerdo de convocatoria a un plebiscito revocatorio de mandato, que obtuvo los resultados que se muestran en la tabla 2.

Tabla 2

Resultados del plebiscito revocatorio de mandato, Paraíso 2018

	Votos recibidos
A favor de la revocatoria	5 860
En contra de la revocatoria	3 504
Nulos	47
Blancos	4
Total votos emitidos	9 415
Padrón	46 754
Participación	20,14%

Nota: Elaborado con datos del TSE.

En este caso y a diferencia del plebiscito realizado en Pérez Zeledón, el cantón de Paraíso no alcanzó uno de los dos umbrales requeridos por la normativa electoral vigente. Los 5860 votos a favor de la destitución de la alcaldía no alcanzaron los dos tercios del total de sufragios emitidos para lograr su objetivo (6277 votos), aunque estos sí superaran el 10% del total del padrón cantonal (4676).

Ambos plebiscitos estuvieron plagados de denuncias por injerencias de la alcaldía en el proceso, a tal punto que el TSE se pronunció en varias ocasiones resolviendo separar a los respectivos ejecutivos municipales de cualquier función interna o injerencia en la estructura del municipio y del comité organizador en cuanto al plebiscito. Como, por ejemplo, la resolución número 7545-E3-2011 del TSE, dada a las 15:00 horas del 25 de noviembre de 2011, que señaló:

[...] ante la falta de acciones del alcalde municipal sobre la asignación de los fondos económicos para financiar la consulta bajo examen, este Tribunal ordenó al señor Mendieta Escudero inhibirse y apartarse de intervenir o participar en la toma de decisiones o en la ejecución de actuaciones relativas al proceso.

Es importante apuntar que uno de los principales problemas con la legislación actual es que, a pesar de ser un proceso electoral, su organización no está protegida de los intereses políticos de diversos actores, debido a que las actividades para su celebración como la publicación del reglamento, el contenido económico y hasta la publicación del acuerdo de realización del plebiscito son procesos administrativos que tienen que ser ejecutados por la administración activa de la Municipalidad; y la

norma no prevé que esas labores se conviertan en estrategias administrativas dirigidas a entorpecer y retrasar el proceso en beneficio de la alcaldía. Por lo tanto, es evidente la necesidad de reformas a la ley actual.

4. ANÁLISIS DEL PROCESO A LA LUZ DE LA NORMATIVA Y LOS ANTECEDENTES

De los cinco casos anteriormente estudiados, es importante recordar que tres no llegaron ni siquiera a la fase de consulta popular, mientras que de los dos que sí llegaron, solo uno logró destituir su alcaldía. Esto nos indica que lograr el resultado de la revocación, e inclusive convocar este proceso, tiene obstáculos dentro de la legislación actual. De manera que se hace imperante proponer cambios a este mecanismo.

Ahora bien, se puede argumentar que la revocatoria debe ser el último recurso para evitar la ingobernabilidad. Sin embargo, si la ciudadanía no se siente representada por su gobernante, debe existir una norma que permita su remoción en la que no intervengan aristas políticas, de lo contrario se convierte en legislación de difícil aplicación. En consecuencia, a continuación, se analizan las partes que norman este proceso, para estudiar sus limitaciones y proponer sugerencias para superarlas.

A) LA REFORMA NECESARIA DEL ARTÍCULO 19 DEL CÓDIGO MUNICIPAL

En el artículo 19 del Código Municipal se determinan las condiciones necesarias para que el proceso sea efectivo y es en este artículo donde se deben implementar reformas sustanciales. Por ejemplo, la primera barrera está en la moción para solicitar el proceso ante el concejo. Tomando en cuenta que la ciudadanía solo puede acceder a este mecanismo por medio de sus representantes en el concejo. Aquellas fracciones que no cuenten con este mínimo, ni siquiera podrían proponer el tema en la sesión. Si se estudia matemáticamente a la luz del redondeo que aplica el TSE (conviene revisar la resolución número 790-E1-2012), el porcentaje real de aplicación es superior para la mayoría de concejos municipales, si se les compara con lo estipulado actualmente en la ley ($\frac{1}{3}=33,33\%$), como puede apreciarse en la tabla 3.

Tabla 3

Número de votos para presentar moción revocatoria en concejo municipal

Número de R regidurías	Número de firmas moción (½)	Redondeo aplicado por el TSE	Porcentaje real de aplicación
5	1,666665	2	40,00%
7	2,333331	3	42,86%
9	2,999997	3	33,33%
11	3,666663	4	36,36%
13	4,333329	5	38,46%

Nota: Elaborado con datos del TSE.

Se podría argumentar que la diferencia no podría ser tan elevada como para levantar una preocupación seria. No obstante, es importante notar que son las municipalidades más pequeñas quienes tienen una barrera mayor. Lo anterior es importante de analizar cuando se estudia a la luz de pesos y contrapesos en la corporación municipal, porque la ciudadanía no tiene otro canal para demandar un proceso revocatorio, si no es por medio de una regiduría. Si la ciudadanía vota por una regiduría del mismo partido de la alcaldía, posteriormente podría no encontrar en la regiduría a quien dio su voto un apoyo para hacer efectiva la herramienta revocatoria. Deberá, entonces, acudir a otra regiduría, quizá minoritaria o de oposición, para poder expresar su descontento.

En razón de esta problemática, se proponen dos soluciones. Considerando que el umbral de aprobación de la moción es suficientemente alto como para prevenir la ingobernabilidad, se sugiere eliminar el umbral de firmas necesarias para la presentación de la moción. De esta manera, cualquier regiduría puede presentar la moción indiferente de su fuerza numérica en el concejo. Esto permitiría dar una respuesta a la ciudadanía inconforme.

La segunda solución que se propone es la capacidad de convocatoria por medio de recolección de firmas. Se debe buscar equiparar el proceso revocatorio con el umbral que dictamina la Constitución Política en su artículo 105, en el cual se brinda la posibilidad de iniciar un proceso de revocatoria con el 5% de las firmas del padrón electoral. De esta manera, se abriría un canal para que la ciudadanía pueda también gestionar esta herramienta sin pasar por el concejo municipal.

Ahora bien, existen también dificultades en el proceso electoral mismo, quizá más relevantes, para que la ciudadanía inconforme pueda lograr un resultado favorable. Estas se presentan en las reglas

proporcionales que la ley original dispone. La primera, que al menos dos terceras partes de los votos emitidos favorezcan la destitución del cargo sometido a consulta. La segunda, que estas dos terceras partes deben representar al menos un diez por ciento del padrón.

Cuando se estudian estas reglas en razón de casos reales, se puede evidenciar que la ley fue diseñada para obstaculizar la voluntad democrática. Para demostrarlo, se decidió modelar el comportamiento asumiendo que se haría un plebiscito revocatorio durante el período 2016-2020, tomando como ejemplo casos de estudio de los cinco cantones en que se ha realizado o intentado realizar un proceso revocatorio, así como las cabeceras de cada una de las provincias¹.

El primer modelo, aunque obvio, determina que si participa un 10% de la población, el plebiscito debe ganarse con el 100% de los votos. No obstante, cuando se estudia el comportamiento con un porcentaje de participación entre el 10% y el 14%, se evidencia que el porcentaje real para poder ganar una revocatoria es mayor al estimado en la ley actual (66,66%). Por ejemplo, en modelación hecha al 13% de participación se observa que para poder destituir al alcalde se necesitaría un 77% de los votos válidamente emitidos:

Tabla 4

Modelo de comportamiento de revocatoria con el 13% de participación, datos electorales 2016 (municipales)

Cantón	Elecciones 2016					Ley Actual				
	Padrón 2016	%participación	Votos totales	Total válidamente emitidos	Votos Papeleta Alcaldía Ganadora	% Participación	Numero de votos	Mínimo votos necesarios	Total de votos necesarios para ganar	%real para ganar
Alajuela	193588	29	59908	55550	33008	13%	25164	19357	16776	77
Paraiso	44765	43	19127	18383	5431	13%	5819	4477	3880	77
Cartago	117991	36	42281	41233	15870	13%	15339	11799	10226	77
Oreamuno	34952	35	12108	11717	3255	13%	4544	3495	3029	77
Liberia	43058	31	13427	13113	3193	13%	5598	4306	3732	77
Heredia	93490	29	26885	25238	13735	13%	12154	9349	8102	77
Limón	66628	40	26487	25472	13612	13%	8662	6663	5774	77
Pérez Zeledón	108626	37	40695	39739	13065	13%	14121	10863	9414	77
Puntarenas	84342	35	29822	28681	8039	13%	10964	8434	7310	77
San José	231682	26	61147	59792	23925	13%	30119	23168	20079	77
Siquirres	38953	38	14868	14344	4497	13%	5064	3895	3376	77

Nota: Elaborado con datos del TSE.

¹ La muestra que se escoge no se determina en criterios estadísticos, porque al fijar constantes, estas se comportan de la misma forma sin importar el lugar donde se les estudie.

Podría decirse que es válido esperar que sea más difícil destituir un alcalde si hay poca participación. No obstante, los diferentes modelos que se hicieron para esta investigación determinaron que la ley actual sí castiga la participación. Dicho de otra forma, cuantas más personas se llamen a votar, será mayor el número de votos válidos que se necesitan para poder destituir una persona gobernante. Tómese como ejemplo el modelo de la tabla 5 bajo la suposición de que los cantones seleccionados hubiesen tenido un proceso revocatorio con el mismo porcentaje de participación que tuvieron para el año 2016.

Tabla 5

Modelo de comportamiento de revocatoria de mandato con el mismo porcentaje de participación, datos electorales 2016 (municipales)

Cantón	Elecciones 2016					Ley Actual					
	Padrón 2016	% participación	Votos totales	Total válidamente emitidos	Votos Papeleta Alcaldía Ganadora	% Participación	Numero de votos	Mínimo votos necesarios	Total de votos necesarios para ganar	% real para ganar	Diferencia de votos entre la elección de la alcaldía y la opción de
Alajuela	193568	29	56908	55550	33006	29%	56135	19357	37423	34	-4417
Paraiso	44765	43	19127	18383	5431	43%	19249	4477	12833	23	-7402
Cartago	117991	36	42281	41233	15870	36%	42477	11799	28318	28	-12448
Oreamuno	34952	35	12108	11717	3255	35%	12233	3495	8155	29	-6900
Liberia	43058	31	13427	13113	3193	31%	13348	4306	8899	32	-5706
Hereda	93490	29	26685	25238	13735	29%	27112	9349	18075	34	-4340
Limón	66628	40	26487	25472	13612	40%	26651	6663	17767	25	-4155
Pérez Zeledón	108626	37	40695	39739	13065	37%	40192	10863	26794	27	-13729
Puntarenas	84342	35	29822	28681	8039	35%	29520	8434	19680	29	-11641
San José	231682	26	61147	59792	23925	26%	60237	23168	40158	38	-16233
Siquimes	38953	38	14858	14344	4497	38%	14802	3895	9968	26	-5371

Nota: Elaborado con datos del TSE.

Esto evidencia dos cosas. La primera es que ningún alcalde de los seleccionados fue electo con un 75% de los votos válidos. Este es el segundo problema más importante con la ley actual: que una revocatoria con el mismo porcentaje de participación al proceso anterior necesitaría más votos para la destitución. Es importante notar que, en la muestra seleccionada, la diferencia va desde 4155 votos hasta 16 233, en otras palabras, desproporcionado.

La desproporción supone un fenómeno que hemos denominado como una “trampa electoral”. Si participan pocas personas, el porcentaje para ganar una revocatoria es mayor al estipulado por ley. Si un cantón, por otro lado, participa igual o más que la elección pasada, necesita más votos nominales. Esto último es de suma preocupación, porque castiga la participación. Más preocupante aun, la ley actual brinda un halo de protección a aquellas alcaldías que no conquistaron electoralmente a la mayoría que supone el artículo 19 del Código Municipal.

Esta desproporción es originada por un criterio de proporcionalidad aleatorio, que es tener tres cuartas (3/4) partes de los votos. Decimos aleatorio, porque no es posible suponer a priori cuánta será la participación de un proceso, por lo que establecer un umbral de esta forma no responde a ningún criterio de realidad.

En consecuencia, es necesario pensar en una solución a esta problemática, que sea aplicable a todos los cantones, sin importar el porcentaje de participación o números de votos con los cuales se alcanzó la alcaldía. Se sugiere cambiar completamente las reglas que establece el artículo 19 del Código Municipal y sustituirlas por los siguientes dos criterios. El primero, para destituir un alcalde la opción de destitución necesitaría al menos un voto más que los obtenidos por la alcaldía en el proceso electoral por el que fue electo. El segundo criterio, que la opción para la destitución deberá obtener mayoría simple respecto a la opción que busca mantener a la alcaldía. Repasemos en la tabla 6 los ejemplos brindados para demostrar cómo se comportan estos dos criterios.

Tabla 6

Modelo de comportamiento revocatoria de mandato con resultado positivo Criterios establecidos con proyecto de ley propuesto. Datos electorales 2016 (municipales)

Cantón	Elecciones 2016					Propuesta de ley							
	Padrón 2016	% participación	Votos totales	Total válidamente emitidos	Votos Papeleta Alcaldía Ganadora	% Firmas para convocar	Número de firmas necesarias	Votos mínimos necesarios para destituir	Votos oposición mínimos (escenario a)	% participación (escenario a)	Votos oposición máximos (mínimo necesario ganar) (escenario b)	% participación (escenario b)	Dif. % part. elec. 2016 MENOS part. revocatoria min. (escenario b)
Alajuela	193568	29	56908	55550	33006	5%	9678	33007	0	17	33006	34	5
Paraiso	44765	43	19127	18383	5431	5%	2238	5432	0	12	5431	24	-18
Cartago	117991	36	42281	41233	15870	5%	5900	15871	0	13	15870	27	-9
Oreamuno	34952	35	12108	11717	3255	5%	1748	3256	0	9	3255	19	-16
Libertá	43058	31	13427	13113	3193	5%	2153	3194	0	7	3193	15	-16
Heredia	93490	29	26685	25238	13735	5%	4675	13736	0	15	13735	29	0
Limón	66628	40	26487	25472	13612	5%	3331	13613	0	20	13612	41	1
Pérez Zeledón	108626	37	40695	39739	13065	5%	5431	13066	0	12	13065	24	-13
Puntarenas	84342	35	29822	28681	8039	5%	4217	8040	0	10	8039	19	-16
San José	231682	26	61147	59792	23825	5%	11584	23826	0	10	23825	21	-6
Siquimes	38953	38	14868	14344	4497	5%	1948	4498	0	12	4497	23	-15

Nota: Elaborado con datos del TSE.

La tabla 6 representa la base mínima necesaria para que un proceso electoral revocatorio sea exitoso. Nótese que este modelo se rige bajo el mínimo de votos que podría alcanzar la oposición (escenario a), pero también el máximo de votos de la oposición para que aún se pueda destituir a la alcaldía

(escenario b). El primer criterio asegura que la alcaldía sea destituida por un voto más de lo alcanzado en su elección, de manera que una alcaldía no puede escudarse bajo el argumento de que fue destituida desproporcionadamente. Si bien es cierto que en el “escenario a” la participación es muy baja, se podría asumir.

El “escenario b”, por otro lado, asegura que el alcalde consiguió exactamente al mismo número de electores que lo eligieron y aun así perdió, porque la oposición fue capaz de convencer a una persona más. No obstante, debemos notar que este es el mínimo absoluto necesario para poder ganar un plebiscito. Si hay más participación, aunque la opción de la destitución tenga más votos que los obtenidos por el alcalde, el balance lo asegura el criterio de mayoría simple. De manera que no se castiga la participación electoral.

Se podría argumentar que esta revocatoria podría castigar a las alcaldías que fueron electas con una mayoría considerable de votos, como por ejemplo alcaldías electas superiores al 50% de los votos. No obstante, si una alcaldía gana con esa mayoría, debería ser capaz de sostener con relativa facilidad un proceso de revocatoria. Por lo tanto (y si es matemáticamente posible), la oposición deberá lograr llamar a muchas más personas a votar, evento sumamente positivo puesto que aumentaría, de nuevo, la participación.

Finalmente, aun si se gana por mayoría simple en un proceso con igual participación que el proceso de elección inicial, quiere decir que una cantidad de personas que en inicio se sentía identificada con la alcaldía, ahora se siente defraudada de suficiente manera como para votar en contra. En otras palabras, el proceso se vuelve accesible, pero justo, donde ningún actor debería salir perjudicado.

Además, no afecta la gobernabilidad, importante para que una municipalidad funcione sin ser obstaculizada por oposiciones políticas. En este sentido, se propone robustecer este principio al dejar plasmadas en una ley las sugerencias hechas por el TSE en el artículo 2.7.2 del *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital*, donde no se puede realizar este tipo de plebiscitos dentro de los ocho meses anteriores a la celebración de elecciones nacionales o de los tres meses anteriores a la elección municipal. Se propone, inclusive, dejar restablecido este período en el Código Municipal, pero con mayor rigidez, al establecer un período de 8 meses para ambas elecciones, además de solo permitirse un solo proceso de revocatoria por período de gobernación.

De esta manera, los procesos revocatorios no se podrán realizar como una medida artificial para crear ingobernabilidad previa a una elección.

Como se ha podido evidenciar, desde la convocatoria hasta la elección, se ha hecho claro que estas reformas apuntan a una norma capaz de responder a las necesidades cantonales.

B) DOS REFORMAS COMPLEMENTARIAS: ARTÍCULOS 154 Y 160 DEL CÓDIGO MUNICIPAL

De forma concreta se debe modificar el artículo 154 al agregar un inciso para que el concejo municipal carezca de potestad para invalidar una revocatoria en el eventual caso de que el alcalde, por medio de una mayoría, pueda ejercer presión para iniciar un plebiscito de este tipo. De la misma forma, se busca modificar el artículo 160 de la Ley n.º 7794, el cual hace énfasis en cuáles acuerdos no estarían sujetos al veto de parte del alcalde. En este artículo se plantea incluir un inciso en el cual se aclare que tampoco se encontrará sujeta al veto la convocatoria a un plebiscito de revocatoria de mandato. Esto para eliminar la posibilidad para que la alcaldía electa pueda aplicar un veto a la convocatoria que se estaría realizando. Actualmente no se toman en cuenta estas previsiones y potencialmente permite que diferentes actores tengan la capacidad de obstaculizar.

C) REFORMAS AL CÓDIGO ELECTORAL PARA QUE EL TSE SE ENCARGUE DEL PROCESO

La ley pone el peso administrativo del proceso exclusivamente en las municipalidades. Si bien el TSE tiene un rol de asesoría, es importante notar que es limitado. Esta limitación se debe a que para la ejecución de un proceso revocatorio, una municipalidad necesita un reglamento para los plebiscitos, un comité que lo organice y la aprobación de un presupuesto extraordinario.

La creación de un reglamento es un obstáculo, porque requiere que cada cantón tenga que empezar primero la negociación política para poder aprobar uno. Esto significa que cada uno de los 82 cantones tendrá potencialmente sus propias reglas para un proceso que debería ser estandarizado. Esto es importante, porque las alcaldías son electas, en primer lugar, bajo una serie de normas cubiertas por el Código Electoral. Adicionalmente, resulta natural que sea el TSE quien maneje este tipo de procesos, sobretodo porque el artículo 99 de la Constitución Política le determina estas funciones, puntualmente indica:

La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al TSE, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.

Coincidimos con Chacón (2014) al determinar que es contrario al derecho de la Constitución que se le brinde a otra institución que no sea el TSE el poder para organizar procesos electorales. Concordamos, además, con su afirmación de que tal y como se encuentra este proceso en la ley actual no cumple con el principio del paralelismo de las formas. Por lo tanto, revocar un mandato en un proceso electoral debería darse “con las mismas normas y sobre todo garantías que establece el Código Electoral” (2014, p. 245).

Por otro lado, no solo desde el punto de vista legal resulta natural que sea el TSE quien administre estos procesos, porque el TSE es una de las instituciones con más legitimidad, con una vasta experiencia en la planeación y ejecución de procesos electorales en el país. Sin mencionar que el TSE ocupa el segundo lugar en la escala de Integridad Electoral (Electoral Integrity Project, 2018, p. 12). Asimismo, tiene el recurso humano suficiente como para poder llevar este proceso a cabo sin mayor problema. En otras palabras, tiene una capacidad instalada.

Ligado a lo anterior, aunque los comités organizadores tengan los más estrictos estándares éticos, no dejan de ser figuras inscritas dentro de un marco político con intereses particulares (Chacón, 2014). Al transferir los procesos de revocatoria al TSE, se brinda un marco de neutralidad, credibilidad y sobre todo de independencia en los procesos electorales. Adicionalmente, un comité ejecutor del proceso revocatorio no está obligado a sistematizar la experiencia, ni tampoco a guardar los datos del proceso electoral, por lo tanto, se pierde la memoria institucional. Si bien un proceso revocatorio no debería ser usual, se espera que de requerirse repetir un proceso como estos, no sea necesario empezar desde cero. Lo mismo ocurre con el almacenamiento de datos; actualmente obtener los datos de las experiencias revocatorias previas es sumamente difícil. Al ser administrado por el TSE, estos problemas se solucionarían.

Finalmente, al transferir las funciones al TSE se resuelve un problema en la capacidad de financiamiento del proceso. Si bien es cierto que las municipalidades tienen la capacidad para financiar una elección revocatoria, la asignación de recursos no deja de ser un proceso político susceptible para intereses específicos, porque para aprobar un presupuesto extraordinario, este debe pasar primero por la alcaldía a quien se busca destituir y frente al concejo que también tiene capacidad para hacer oposición. Si el TSE asume el financiamiento de este proceso, se elimina la posibilidad para hacer oposición política a los recursos necesarios para este proceso.

5. CONCLUSIONES

Como se ha analizado, es necesario hacer modificaciones al Código Municipal y al Código Electoral para mejorar los plebiscitos revocatorios. Se proponen ocho modificaciones específicas. La primera modificación al artículo 19 del Código Municipal busca que la moción para presentar el proceso revocatorio ante el concejo municipal no necesite una tercera parte del total de los regidores, con el fin de hacer más fácil traer la discusión ante el concejo. En la misma línea, la segunda reforma busca que la ciudadanía por medio del 5% de las firmas pueda convocar un proceso revocatorio. De esta manera, no requeriría de un operador político para poder empezar un proceso revocatorio.

La tercera reforma propone eliminar el umbral de votación en la ley y sustituirlo por dos criterios. El primero, que para destituir un alcalde la opción de la destitución necesitaría al menos un voto más que los obtenidos por la alcaldía en el proceso electoral por el que fue electo. El segundo, que la opción para la destitución deberá obtener mayoría simple respecto a la opción que busca mantener a la alcaldía. Este criterio pretende contrarrestar la desproporción que supone este proceso, y así evitar lo que hemos llamado como “la trampa electoral”.

Adicionalmente, este proyecto de ley busca robustecer las sugerencias hechas por el TSE en su respectivo manual con la propuesta al limitar las revocatorias a ocho meses anteriores a cualquier elección tanto municipales como nacionales. De esta manera, los procesos revocatorios no se podrán realizar como una medida artificial para crear ingobernabilidad previa a una elección. Asimismo, se limita el plebiscito revocatorio a una única vez dentro del mandato de la alcaldía.

Se considera también oportuno hacer tres cambios pequeños en el Código Municipal. Por un lado, reformar tanto el artículo 154 como el 160 del Código Municipal para que ni el concejo ni la alcaldía puedan vetar la convocatoria. Así como modificar los artículos correspondientes para que los procesos revocatorios tengan lenguaje inclusivo.

La última reforma propone independizar el proceso de las revocatorias de las municipalidades y transferir las funciones al TSE. La aplicación de un reglamento, la naturaleza de los comités organizadores, así como la aprobación y ejecución de los presupuestos extraordinarios hacen que el proceso revocatorio no sea una instancia neutral. El TSE ha expresado su preocupación por algunos vicios mostrados de parte de los ejecutivos municipales y, en razón de esta preocupación, conviene transferir tales funciones a esta institución.

Este documento ha expuesto suficiente evidencia de la necesidad de una reforma tanto al Código Electoral como al Código Municipal para mejorar los procesos revocatorios. En este sentido conviene recordar un principio de la democracia directa que conlleva las revocatorias de mandato:

La revocatoria [...] tiene que equilibrar los principios de participación y gobernanza efectiva. Alcanzar ese balance es difícil, y el fallo para alcanzarlo puede conllevar consecuencias extremas. Por un lado, si la revocatoria es fácil de inicial, podría llevar a una trivialización del proceso. Por otro, requerimientos difíciles puede llevar a la ineffectividad y sus ciudadanos pueden sentirse desmotivados de usarlo [...]. (IDEA, 2008, p. 123)

El análisis sociológico, político y legal que se ha hecho del proceso revocatorio sugiere la necesidad de implementar una serie de mejoras basadas en el comportamiento real, con el fin de poder alcanzar el balance que se menciona anteriormente. Se ha demostrado que este balance no existe en la legislación actual. De manera que se invita a las y los legisladores a que aprueben modificaciones, para que la democracia costarricense siga en constante mejora y tenga los mejores estándares a nivel internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Argüello, H. (Jul.-Dic., 2017). Justicia electoral y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (24), 105-128.

Chacón, Y. (Ene.-Jun., 2014). Cuestionamientos de la constitucionalidad del artículo 19 del Código Municipal, a la luz de la acción de inconstitucionalidad tramitada en el expediente n.º 12-000255-0007-CO de la Sala Constitucional. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 226-269.

Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley n.º 8765. Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 del 02 de setiembre.

Costa Rica (1998). Código Municipal. Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998. Publicado en La Gaceta n.º 94 de 18 de mayo.

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

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (1998). Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital. Decreto del TSE n.º 03-98, publicado en La Gaceta n.º 204 del 21 de octubre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2004). Acta 157-2004 de las nueve horas del treinta de noviembre.

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

International IDEA (2008). *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Sweden: Stockholm.

Norris, P., Whynter, T. y Cameron, S. (2018). *Electoral Integrity and Campaign Media*. Sidney: Electoral Integrity Project. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/58533f31bebafe99c85dc9b/t/5b6d2be42b6a2842ec5d381d/1533881334487/PEI+6.5+mid-year+update.pdf>

Umaña, J. y Villegas, J. (28 de junio, 2005). Regidores de Orotina rechazaron plebiscito. *La Nación*, 15A.

JURISPRUDENCIA

Sala Constitucional (2004). Sentencia n.º 04-011608 de las ocho horas con cincuenta y dos minutos del 20 de octubre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2011). Sentencia n.º 7443-E1-2011 de las 08:35 horas del 25 de noviembre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2012). Sentencia n.º 790-E1-2012 de las 09:00 horas del 27 de enero.

UN ESTUDIO SOBRE COMPORTAMIENTO ELECTORAL A NIVEL SUBNACIONAL: EL CASO DEL CANTÓN DE NANDAYURE

Gonzalo Calvo Bonilla*
 Óscar Gutiérrez Fernández**
 Miriam Pérez Meneses***
 Ronald Sáenz Leandro****
 Karol Valverde Sánchez*****
 Joselyn Vargas Mayorga*****

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_6

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 13 de setiembre de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 5 de noviembre de 2019.

Resumen: Este estudio se desarrolla a partir de una visita de campo a Nandayure, Guanacaste, con ocasión de las elecciones municipales de 2016. Con la intención de conocer y obtener información de manera directa de un cantón con niveles altos y constantes de participación en estos comicios, el documento presenta los resultados inéditos de la aplicación de un instrumento cuantitativo sobre el comportamiento político-electoral de los votantes en el distrito de Carmona.

Palabras clave: Comportamiento electoral / Elecciones municipales / Participación política / Política local / Nandayure, Guanacaste.

Abstract: This study is developed from a field work in Nandayure, Guanacaste on the occasion of the 2016 Municipal Elections. With the intention of knowing and obtaining information directly from a canton with high and constant levels of participation in these elections, the document presents the unprecedented results of the application of a quantitative instrument on the political-electoral behavior of voters in the Carmona district.

Key Words: Electoral behavior / Municipal elections / Political participation / Local politics / Nandayure.

* Costarricense, politólogo, correo goncabo18@gmail.com. Profesional independiente.

** Costarricense, politólogo, correo osgufer@gmail.com. Profesional independiente.

*** Costarricense, politóloga, correo perezmenesesmiriam@gmail.com. Profesional independiente.

**** Costarricense, politólogo, correo ronald.saenz@ucr.ac.cr. Investigador, FLACSO Costa Rica.

***** Costarricense, politóloga, correo karolvalverde735@gmail.com. Profesional independiente.

***** Costarricense, politóloga, correo josvargasmayorga@gmail.com. Profesional independiente.

1. INTRODUCCIÓN¹

El proceso electoral municipal del año 2016 en Costa Rica inauguró la separación completa de las dinámicas de elección popular nacionales y cantonales. Esta dinámica permite generar esfuerzos de investigación en el análisis de diferentes fenómenos y acontecimientos propiamente locales. Un ejemplo de esta particularización es la distribución del comportamiento abstencionista a lo largo del territorio nacional. Al observar la información disponible, es evidente que la participación electoral muestra tendencias sostenidas en algunos cantones del país claramente identificables.

En el pasado, las investigaciones se han concentrado predominantemente en el estudio del abstencionismo a nivel nacional, dejando de lado el estudio de la participación electoral local, donde las motivaciones por las cuales los ciudadanos deciden ejercer su derecho y deber al sufragio arrojan información útil para la comprensión del fenómeno en su integralidad². Por esta razón, este estudio apunta a identificar las razones para ejercer el voto y los criterios políticos en torno al gobierno local, la alcaldía, el cantón y las elecciones, de las personas que asistieron a ejercer el sufragio en un cantón con permanente alto nivel de participación en elecciones locales.

En referencia a las dinámicas electorales recientes en Costa Rica, es palpable que:

[...] la larga marcha hacia la visibilización de los potenciales de los gobiernos locales, significa un lento pero constante proceso de cambio del comportamiento político y electoral, cuyos primeros efectos ya se empieza a sentir en los incipientes resultados de disminución del abstencionismo electoral en elecciones municipales y la consecuente reconfiguración de las dinámicas políticas en los cantones costarricenses. (Blanco, 2011, p. 17).

La anterior afirmación se puede comprobar observando los resultados electorales que se presentan en la figura 1 de los procesos en el 2002, 2006, 2010 y 2016 para la elección de alcaldes municipales.

¹ Los autores agradecen el financiamiento otorgado por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) para la elaboración de este estudio de campo. El presente artículo ha sido elaborado con base en resultados parciales contenidos en la memoria del Seminario de Graduación *Lo electoral-municipal: un estudio multidimensional de las Elecciones Municipales en Costa Rica, 2016*, presentada ante la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR en marzo de 2017.

² En esta línea, véanse los recientes aportes de Alfaro (2019), Beltrán (2019) y Guzmán (2019).

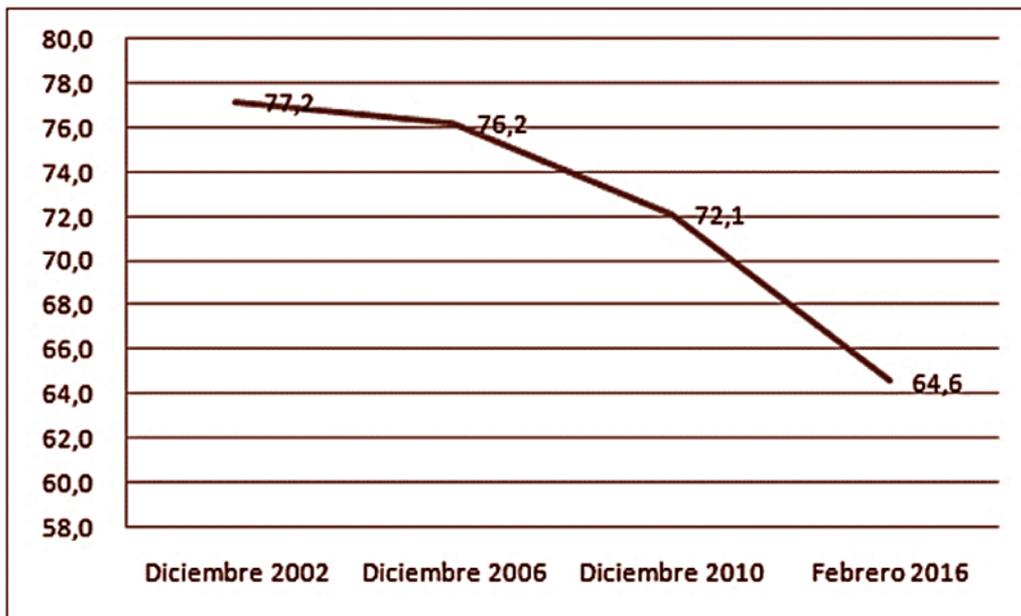


Figura 1. Abstención electoral según año de elecciones municipales, Costa Rica (2002-2010). Cifras en porcentaje. Elaborado con base en datos del TSE (2016).

La reducción constante del abstencionismo revela la tendencia en aumento de otro fenómeno: la asistencia a las urnas como forma de participación política electoral. En ese sentido, para un adecuado análisis de los procesos electorales locales, es relevante describir y exponer los contextos, niveles de participación política, percepciones sobre el desempeño de las autoridades locales, motivaciones para ejercer el voto y para escoger una determinada opción sobre otra.

Para efectos del presente artículo, se decide estudiar el caso del cantón de Nandayure perteneciente a la provincia de Guanacaste, como lo ilustra la figura 2. Este cantón tiene la particularidad de presentar niveles altos y constantes de participación, la tabla 1 muestra los cantones con mayor porcentaje de participación en las elecciones municipales 2002, 2006 y 2010.

Gonzalo Calvo Bonilla y otros

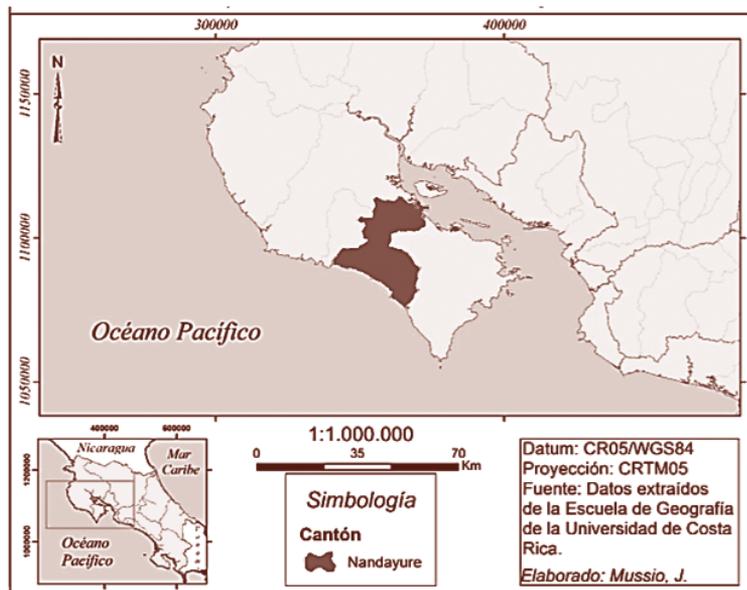


Figura 2. Mapa de la ubicación del cantón de Nandayure, provincia de Guanacaste. Elaborado por Jason M. Mussio con datos de la Escuela de Geografía de la Universidad de Costa Rica.

Tabla 1

Cantones con mayor participación electoral agregada según año de elecciones municipales, Costa Rica (2002-2010). Cifras en porcentaje

2002		2006		2010	
Cantón	%	Cantón	%	Cantón	%
Hojancha	67,3	Turrubares	77,7	Hojancha	70,7
Turrubares*	62,3	Nandayure	61,0	Turrubares	67,3
Nandayure*	54,2	Montes de Oro	57,1	Nandayure	65,2
Garabito	52,1	Talamanca	53,7	Parrita	57,8
Montes de Oro*	49,9	León Cortés	52,4	Zarcelero	57,5
Talamanca	47,8	Parrita	49,2	Abangares	55,1
Parrita*	45,1	San Mateo	48,2	San Mateo	54,1
Jiménez	44,7	Valverde Vega	47,2	Jiménez	52,6
La Cruz	44,6	Abangares	45,5	León Cortés	50,9
Santa Cruz	43,5	Los Chiles	44,7	Montes de Oro	48,5

Nota: Elaborado con base en datos del TSE (2016).

(*) Cantones con repitencia de altos porcentajes de participación en los tres comicios.

La tabla 1 evidencia cuatro cantones con participación electoral sostenida en comicios municipales, a saber: Turrubares, Nandayure, Montes de Oro y Parrita. Para determinar cuál de estos cantones sería más idóneo para realizar el análisis de caso, se tomaron en cuenta variables como extensión geográfica, población y tamaño del padrón electoral. La tabla 2 expone la caracterización demográfica de los cantones recurrentes.

Tabla 2

Caracterización demográfica y comportamiento electoral de cantones recurrentes con alta participación electoral en las elecciones municipales, Costa Rica

Cantón	Extensión territorial (km ²)	Población estimada (2015)	Padrón electoral	Participación electoral (2010)
Turrubares	415,29	6 446	4 484	2 819 (67,3%)
Nandayure	565,59	11 594	8 278	4 882 (65,2%)
Montes de Oro	244,76	13 851	9 941	4 243 (48,5%)
Parrita	478,79	18 305	11 285	5 653 (57,8%)

Nota: Elaborado con base en datos del TSE (2016).

Aunque de los datos anteriores se desprende que Turrubares es el cantón con mayor porcentaje de participación, Nandayure es más extenso territorialmente y tiene una población considerablemente mayor. Así las cosas, este equipo investigador decide concentrarse en el cantón de Nandayure amparado en las siguientes consideraciones:

1. Permanece durante las tres elecciones locales en los primeros tres lugares de participación electoral.
2. Se ubica en una provincia que no pertenece al Valle Central. Lo cual permite estudiar las dinámicas de una zona rural, **en un cantón nunca antes abordado en estudios de participación política.**
3. Respecto de los otros cantones con alta participación, es el de mayor extensión geográfica.

Como aspecto adicional de interés –aunque no de peso para la selección del cantón–, **el caso de Nandayure presentó un evento inédito en la historia de las elecciones locales.** Según la declaratoria 1312-E11-2016 del TSE, el resultado de las elecciones para la alcaldía municipal arrojó un total de 1316 votos para el candidato por el Partido Liberación Nacional, Sr. Luis Diego Campos Vargas, y

1316 votos para el candidato por el Partido Nueva Generación, Sr. Giovanni Jiménez Gómez, quien resultó electo debido al criterio de mayor edad establecido en el artículo 202 del Código Electoral. La tabla 3 presenta los resultados de las elecciones para alcalde de este cantón guanacasteco.

Tabla 3

Resultados de las Elecciones Municipales 2016 en Nandayure, Costa Rica

Partido Político	Candidatura a la Alcaldía	Votos obtenidos	(%)
Liberación Nacional	Luis Diego Campos V.	1316	28,55
Nueva Generación	Giovanni Jiménez G.	1316	28,55
Frente Amplio	María Etilma Cambronero C.	1080	23,43
Acción Ciudadana	Diógenes Mendoza O.	608	13,19
R. Socialcristiano	Franklin Carrillo C.	155	3,36
Unidad Social Cristiana	Tonis Jiménez M.	135	2,93

Nota: Elaborado con base en datos del TSE (2016).

La intención del estudio presentó la necesidad de conocer y obtener información del electorado de manera directa. Para esto se decidió aplicar un instrumento cuantitativo que permitiera agregar las respuestas individuales, y analizar posibles tendencias en las condiciones, comportamientos y preferencias de los votantes en Nandayure.

El análisis se vio enriquecido por el trabajo de campo efectuado como observadores electorales. Los investigadores se trasladaron al cantón durante 5 días: 3 previos a la elección, día de la elección y un día adicional; esto para poder comprender mejor el proceso electoral.

2. FICHA METODOLÓGICA

Este estudio se plantea como objetivo identificar las razones para ejercer el voto y los criterios políticos en torno al gobierno local, la alcaldía, el cantón y las elecciones, de las personas que asistieron a ejercer el sufragio en un cantón con permanente alto nivel de votación en elecciones locales, la tabla 4 presenta el rango etario de las personas entrevistadas.

El instrumento (cuestionario estructurado) fue aplicado el domingo 7 de febrero del 2016, durante la jornada electoral, con un horario de 6:00 a.m. a 6:00 p.m., en las juntas receptoras 4436, 4437 y 4438, ubicadas en la Escuela Pbro. José Miguel Carmona, distrito de Carmona. Este es el centro de votación principal del distrito central de Nandayure, el cual presentó un total de 1831 electores inscritos.

La administración de los cuestionarios la ejecutan las seis personas miembros del equipo investigador, identificados con gafetes del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP-UCR) y con credenciales como observadores electorales del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

Tomando en cuenta la población reducida de la zona –y, a pesar del alto número de personas abordadas mediante selección aleatoria sistemática–, la encuesta tiene un margen de error de un $\pm 8,5\%$ para un nivel de confianza del 95%. A las personas entrevistadas se les explicó los propósitos del estudio y la confidencialidad de la información aportada. En términos generales la colaboración y la confianza de los entrevistados para con el estudio fue positiva³.

Tabla 4

Rango etario votantes encuestados, Elecciones municipales 2016, Nandayure, Costa Rica

Rango etario	Porcentaje
18-25	24,0
26-35	17,6
36-64	42,4
64 o más	16,0
Total	100

Nota: Calvo et al. (2017).

En cuanto al sexo, del total de votantes encuestados, el 58,4% son hombres y el 41,6% son mujeres; el 41,6% tiene 35 años o menos.

³ Las inferencias e interpretación de datos presentadas en líneas posteriores son aplicables para los 1831 electores inscritos en el centro educativo seleccionado, procurando vislumbrar tendencias que puedan generar explicaciones y valoraciones tentativas.

2.1 CUESTIONARIO Y PROCESAMIENTO DE DATOS

El cuestionario se diseñó mediante sesiones de trabajo entre los miembros del equipo investigador⁴. El trabajo intenso de varias semanas implicó una mejora en aspectos de fondo y forma señalados en consultas a personas expertas. La aplicación corresponde a un instrumento con preguntas comprensibles para los votantes. Se intentó que el cuestionario cumpliera con los siguientes principios:

- Preguntas con lenguaje accesible y de fácil comprensión.
- Opciones de respuestas que reflejaran conductas posibles y opiniones.
- Respuestas cuantificables.

El cuestionario contenía treinta y cuatro ítems numerados y agrupados en los siguientes subtemas:

- Entorno político
- Motivos para votar
- Percepciones y actitudes
- Criterios sobre la alcaldía vigente
- Perfil político básico
- Perfil básico personal

Los cuestionarios efectuados se codificaron e introdujeron en una base de datos y se procesaron mediante paquetes estadísticos. El análisis llevado a cabo partió de los ejes temáticos preestablecidos, y fue enriquecido con la visión crítico-analítica de los investigadores en varias sesiones de trabajo.

3. RESULTADOS

Basados en las categorías anteriormente expuestas, se presentan los datos más relevantes que se desprenden del cuestionario aplicado a los votantes el 7 de febrero de 2016; entre ellas: motivaciones para asistir a votar, candidaturas, opinión sobre abstencionistas, percepciones y actitudes sobre los asuntos políticos del cantón, rumbo que lleva el cantón, criterios sobre la alcaldía vigente en el momento de la elección, entorno político, comportamiento político y afinidad política familiar.

3.1 MOTIVACIONES DEL VOTO

Los permanentes altos niveles de participación electoral en Nandayure, en las elecciones municipales recientes, hacen que el estudio y análisis del comportamiento de las personas para acudir a las urnas

⁴ Para una revisión pormenorizada del instrumento consúltese Calvo *et al.* (2017).

resulte en sumo grado pertinente, especialmente cuando en la gran mayoría del país el promedio de abstencionismo ha sido considerablemente elevado.

En el instrumento se establecieron factores que podrían favorecer la participación de las personas en las elecciones locales, como lo muestra la tabla 5. Se tomó en cuenta la influencia de amigos o familiares para decidir acudir a las urnas, los mensajes publicitarios tanto del TSE como de los partidos políticos, el mensaje de las personas candidatas y finalmente la responsabilidad y el deber cívico.

Los factores que los encuestados afirmaron como más influyentes en su decisión de ir a votar son los que responden a las afirmaciones “el voto es un deber” y “porque es mi responsabilidad como ciudadano” con un 93,6% y 86,4%, respectivamente.

Por el contrario, de acuerdo con los datos recopilados, la afirmación “me motivaron venir a votar familiares o amigos” fue la que, según los encuestados, tiene menos influencia; el 68,8% consideró que este factor les motivaba nada en su decisión para asistir a votar. Además, a pesar de la gran campaña en medios de televisión, radios y redes sociales realizada por el TSE sobre la importancia de la figura del gobierno local, el 48% no lo consideró influyente. Aunque 4 de cada 10 ciudadanos dice que la publicidad del órgano electoral sí les motivó para asistir a las urnas, lo que genera un resultado curioso.

Tabla 5

Motivaciones para acudir a votar, según personas encuestadas. Elecciones municipales 2016, Nandayure, Costa Rica. Cifras en porcentaje

Me motivó venir a votar...	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS/NR
Que el voto es un deber	93,6	4,0	0,0	1,6	0,8
Que es mi responsabilidad como ciudadano	86,4	8,8	1,6	3,2	0,0
El mensaje que les escuché a unos o varios candidatos	24,8	16,0	17,6	40,0	1,6
Los anuncios del TSE invitando a votar	20,8	20,0	11,2	48,0	0,0
La publicidad electoral de los partidos	8,0	16,0	18,4	56,8	0,8
Familiares o amigos	14,4	10,4	6,4	68,8	0,0

Nota: Calvo et al. (2017).

La influencia de la publicidad realizada por cada partido político presente en el cantón también fue limitada, debido a que un 75,2% de los votantes consideró que estos elementos influyeron poco o nada en la decisión de acudir a votar; al mismo tiempo, el 57,6% de los encuestados asegura que el mensaje de los candidatos influyó poco o nada en su decisión de ejercer el voto. Por otra parte, la mayor concentración de respuestas sobre cuánto influyó la propaganda electoral de los partidos políticos en la decisión de emitir el voto se concentró en la categoría de nada, con un 56,8%.

Cabe señalar que en Nandayure la difusión mediática es muy limitada, si se compara con la mayor parte del Valle Central. De hecho, este equipo investigador visitó la zona e hizo recorridos a lo largo de los distritos centrales Santa Rita y Carmona, en donde se pudo observar una ausencia de vallas y publicidad, con excepciones mínimas constituidas por material elaborado por los ciudadanos, y no por los partidos políticos. En otras palabras, la publicidad de los partidos políticos, al menos la desplegada en espacios públicos, es austera.

A partir de las respuestas de los votantes, se puede establecer que las principales motivaciones para acudir a votar presentan un origen relacionado con el deber cívico de las personas, mientras que factores “externos” o propios de los partidos políticos influyen poco o nada en la decisión de acudir a votar.

Por otra parte, contrario a los datos anteriores sobre la motivación para ir a votar, en donde las respuestas fueron abiertas, también a partir de una selección preestablecida, se les solicitó a los votantes que identificaran las tres razones principales por las cuales asistieron a votar. Concretamente se les preguntó *¿Cuáles son las tres razones más importantes que le motivaron a venir y emitir el día de hoy su voto?* La selección se puede observar en la tabla 6 y contemplaba elementos como las propuestas de los candidatos, la confianza que estos inspiraban, el partido político, la tradición familiar, si conocían a la persona por la que votarían.

Tabla 6

Razones para asistir a votar. Elecciones municipales cantón de Nandayure, Costa Rica 2016. Cifras en porcentaje

Razón	Porcentaje
Porque emitir el voto es un deber	55,2
La confianza que le inspira la persona por la cual votó	48,0
Porque conozco a la persona por la cual voté	48,0
La experiencia de la persona por la cual votó	41,6
Las cualidades personales del candidato	36,0
Las propuestas de los candidatos	27,2
La tradición familiar	09,6
El partido político	11,0
En protesta sobre el alcalde o partido en el poder	4,0
NS/NR	19,2

Nota: Calvo et al. (2017).

Al igual que en el ítem anterior, el factor del deber cívico como motivación para asistir a votar fue el más referido como razón de ir a votar, eso es considerado por el 55,2% del total de los encuestados; en el segundo lugar se encuentran la confianza que le inspira la persona por la cual votó y porque conozco a la persona por la cual voté, ambas con un 48,0%; y en cuarto lugar, la experiencia de la persona por la cual votó, con un 41,6%.

Para estudiar de forma más concreta el comportamiento de las personas votantes con relación a las motivaciones detrás de la emisión de su voto, la figura 3 muestra las opciones brindadas en este ítem, las que pueden agruparse en cuatro categorías:

- *Categoría de protesta*: El votante emite su voto con la finalidad de castigar comportamientos políticos, generalmente, del partido gobernante.
- *Categoría de propuestas-candidatos*: El elector emite su voto a partir de aspectos relacionados con el candidato, el mensaje y/o las propuestas establecidas en el plan de gobierno.
- *Categoría de afiliación*: El votante toma la decisión de apoyo a un candidato a partir de su afinidad con un partido político en específico y la existencia, o no, de una tradición familiar de apoyo a una agrupación o ideología en concreto.
- *Categoría de deber cívico*: El elector emite su voto a partir de sus intereses por satisfacer valores y principios de carácter cívico.

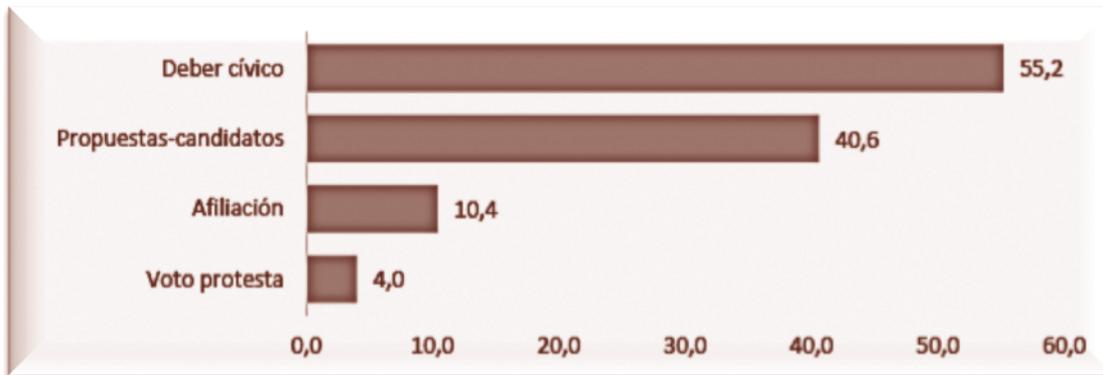


Figura 3. Categorías analíticas para comprender las motivaciones del voto. Cifras en porcentaje. Calvo et al. (2017).

A la luz de esta categorización, puede notarse la preponderancia del factor del deber cívico de ir a votar como principal motivación para asistir a las urnas, ya que es compartido por el 55,2% de los encuestados. Por otro lado, llama la atención la importancia que se les da a las características propias del candidato, dado que el 40,6% toma en cuenta las propuestas, la confianza y la experiencia de la persona por la cual votó, para asistir a las urnas.

Por último, puede notarse que los factores de afiliación y voto protesta no son las principales consideraciones de los encuestados para asistir a votar, ya que únicamente son considerados por el 4,0% de los votantes encuestados.

Al igual que los ítems anteriores y con el objetivo de profundizar en las razones más personales y particulares de cada votante encuestado para asistir a votar, se decidió incluir en el cuestionario una pregunta abierta que le permitiera al votante afirmar con total discreción cuál era la razón más importante por la cual había asistido a votar. Las respuestas dadas se agruparon a partir de su frecuencia en las siguientes: deber y responsabilidad cívica, hacer o promover un cambio, apoyo a un candidato, apoyo al partido y mejorar el cantón.

En concordancia con los ítems previos, puede observarse en la figura 4 que el deber y la responsabilidad cívica constituyen la principal razón por la cual las personas encuestadas emiten su voto, con un 49,6% de las respuestas emitidas. En segundo lugar, se ubican las intenciones de hacer un cambio con un 13,6% de las respuestas y, en el tercero, el apoyo a un candidato, con un 12,8%. El 12,0% del cuarto lugar corresponde a la categoría de mejorar el cantón, y el 11,2% que representa la categoría de otros, que está constituido por respuestas dispersas.

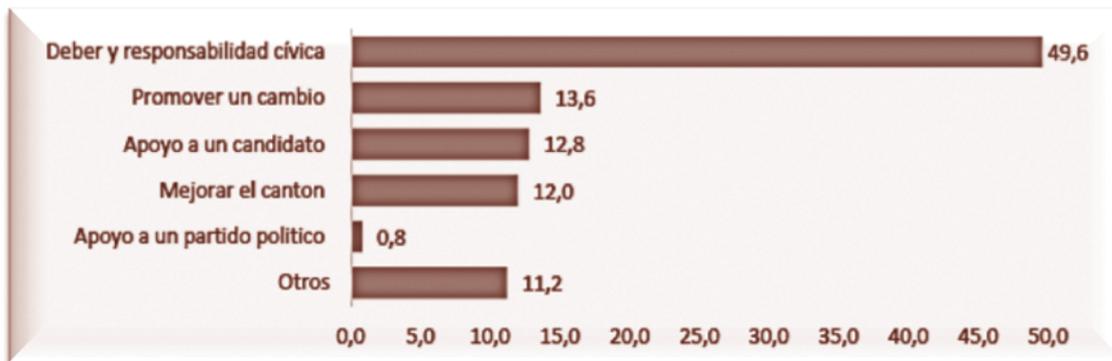


Figura 4. Razón más importante por la que emitió su voto. Cifras en porcentaje. Calvo et al. (2017).

El apoyo a un partido político parece no generar ningún efecto sobre la disposición de las personas para emitir su voto en las elecciones municipales. Este es el único ítem de motivaciones en que no existe una opción preestablecida que sugiera la presencia, existencia o importancia de los partidos políticos, y en que se permite al encuestado expresar personalmente la principal motivación por la que decidió emitir su voto.

Las nulas menciones del apoyo a un partido político –superadas por la categoría de otros– han de contemplarse a la luz de las respuestas de ítems anteriores, donde el apoyo a partidos políticos suele ocupar porcentajes reducidos. Recuérdese que únicamente un 11,2% de los encuestados hizo mención de los partidos políticos cuando se les preguntó *¿Cuáles son las tres razones más importantes que le motivaron a venir y emitir el día de hoy su voto?*

Incluso podría pensarse que las respuestas agrupadas en las categorías mejorar el cantón y hacer o promover un cambio podrían fusionarse. En otras palabras, casi un 25% considera que el ejercicio electoral que realiza coadyuva a una mejora del cantón. A través del voto, el individuo tiene la posibilidad de influir en quienes detentarán el poder, lo cual, eventualmente, le permitiría ver traducidas sus necesidades (cambios y mejoras) en la toma de decisiones.

3.2 LAS CANDIDATURAS

Para el equipo investigador resultó interesante conocer los rasgos o características de la persona candidata que son tomados en cuenta por los votantes al momento de decidir emitir su voto; por esta razón, a los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: *¿Podría decir si el candidato por el que usted acaba de votar tiene alguna cualidad sobresaliente?*, a lo cual el 80% de las personas respondieron afirmativamente.

Posteriormente, se les preguntó *¿Cuál(es) sería(n) una o dos cualidades personales que le destacaría al candidato(a) por la cual usted votó el día de hoy?* La totalidad de los votantes pudo decir al menos una cualidad; cuando se les preguntó por una segunda cualidad esta sólo fue mencionada por el 72%.

Con relación a las respuestas brindadas por los encuestados, el 42% hizo referencia a características relacionadas con el perfil formativo del candidato (profesión, estudios universitarios, experiencia laboral); un 8,8% mencionó cualidades relacionadas con la transparencia del candidato y un 17,2% mencionó otras características personales del candidato (por ejemplo, su humildad, empatía o carisma).

Lo anterior no puede desvincularse del hecho de que la representación es uno de los fines últimos del sufragio. Las características mencionadas por las personas encuestadas y expuestas en la tabla 7 no hacen más que reforzar el hecho de que en general votan por candidatos con características que les permiten satisfacer sus necesidades y objetivos.

Tabla 7

Categorías analíticas para comprender las características atribuidas a los candidatos. Elecciones municipales 2016, Nandayure, Costa Rica

Categoría	Porcentaje
Perfil profesional	42,0
Relación a la transparencia	8,8
Otras características personales	17,2
Otro	0,8
NA	31,2
Total	100,0

Nota: Calvo et al. (2017).

Con respecto a la racionalidad del voto y la importancia de la información con que cuenta la persona votante, se incluyó la pregunta: *¿Recuerda usted alguna propuesta concreta del candidato por el cual votó?* El 50,4% de los encuestados respondió que sí, mientras que el 49,6% restante afirmó no recordar con precisión ninguna propuesta del candidato por el cual votó.

Posteriormente, se les solicitó a las personas que aseguraron recordar alguna propuesta, mencionar una o dos del candidato por el cual votaron. La categoría más mencionada de promesas –ya sea como primera o la segunda mencionada– responde al desarrollo económico del cantón con el 20% de las respuestas dadas.

El segundo lugar de las propuestas recordadas por los encuestados se relaciona con preocupaciones vinculadas con el ambiente y la salud en el cantón, con un 27% (se ubican en esta categoría todas las respuestas relacionadas con la gestión del recurso hídrico).

Por otro lado, únicamente un 60% de quienes recordaron la primera propuesta logró recordar una segunda propuesta. Estas se distribuyeron con los mismos porcentajes en dos categorías: 11,2% recordó propuestas relacionadas con el desarrollo económico del cantón, y 11,2% mencionó propuestas con respecto al ambiente y la salud en Nandayure. Las propuestas relacionadas con la gestión municipal ocupan el tercer lugar con un 4%.

Ahora bien, ya sea mencionada como primera o segunda propuesta que se recuerde del candidato por el cual se votó, es interesante que casi el 19,2% de votantes recordó propuestas relacionadas con el agua potable; y el 16,8% con calles y caminos, tal y como se observa en la tabla 8.

Tabla 8

Propuestas que recuerda el votante con respecto al candidato por el cual votó. Elecciones municipales 2016, Nandayure, Costa Rica. Cifras en absoluto

Propuesta	Mencionada como primera	Mencionada como segunda
Calles y caminos	13	8
Agua potable	13	11
Desempleo	10	2
Educación	1	0
Asuntos de salud	2	1
Otros	23	17
NA	63	86
Total	125	125

Nota: Calvo et al. (2017).

3.3 SOBRE LOS ABSTENCIONISTAS

El equipo investigador consideró importante conocer qué piensan los votantes acerca de los no votantes, sobre todo cuando se supone que estos últimos se vinculan con el desencanto y el desinterés de la política, para esto se les preguntó: “Si una persona le dijera a usted que no quiere venir a votar en estas elecciones porque cualquiera que resultare Alcalde(sa) «va a hacer poco por este pueblo», ¿usted qué le diría a esa persona?”

Ante esta pregunta se destaca que el 38,4% respondió con base en argumentos relacionados con el deber y la responsabilidad de ir a votar, y el 19,2% consideró que es una decisión personal y que, por eso, debía ser respetada.

Si bien el porcentaje de otros es particularmente alto en esta pregunta (24,8%), se debe a la diversidad de argumentos que pueden ser planteados ante esta interrogante, en tanto se le pregunta al elector sobre su posicionamiento frente a las actitudes y decisiones de otras personas.

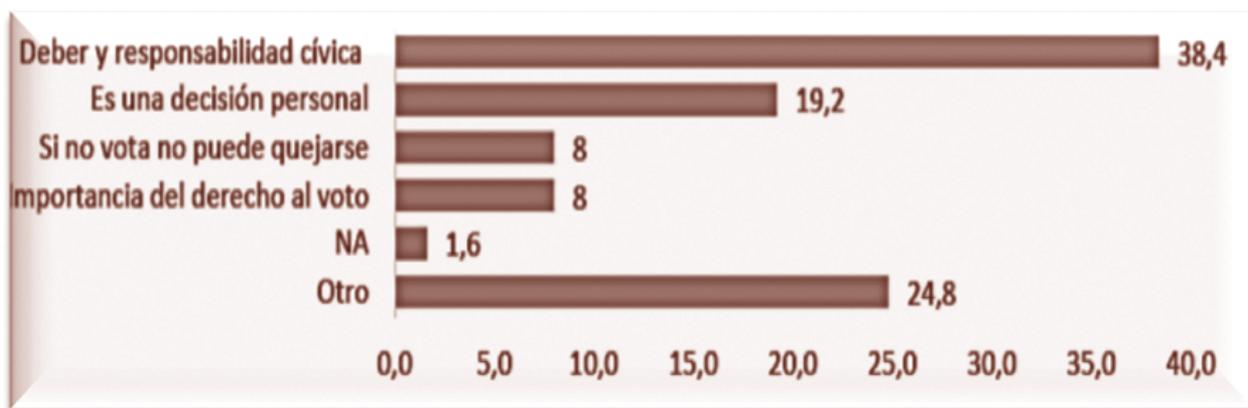


Figura 5. Percepción de los votantes sobre las personas que deciden abstenerse de votar. Cifras en porcentaje. Calvo et al. (2017).

En resumen, sólo una minoría hace un reclamo a los que no votan con la advertencia de que si no vota, no se queje; 2 de cada 10 no le dirían nada en tanto prefieren respetar la decisión; finalmente, casi 5 de cada 10 les enviarían un mensaje para recordarle a los no votantes su responsabilidad ciudadana y la importancia del acto de votar.

3.4 EXPRESIONES LOCALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación ciudadana ha de entenderse como toda acción en que un individuo en condición de vecino o ciudadano se involucra por medio de acciones con el colectivo de la sociedad en espacios que le atañen. En aras de analizar el impacto de esta sobre la racionalidad del voto de las personas encuestadas, se creó una serie de ítems que rescatan sus percepciones sobre el involucramiento que creen tener en los asuntos políticos del cantón.

La importancia de realizar esta pregunta estriba en que hay una corriente de pensamiento que critica al ciudadano como un sujeto pasivo políticamente y poco vinculado con el cantón o espacio geográfico que habita. El primer ítem le solicita a la persona encuestada que se identifique con un enunciado sobre su percepción en términos de cuán políticamente activa se considera. Un 45,6% manifestó considerarse no activa en los asuntos políticos del cantón, un 33,6% como medianamente activa y, finalmente, un 20,8% se considera a sí misma una persona muy activa en los asuntos políticos del cantón.

Si se agregan los dos grupos más altos reportados en esta pregunta, el porcentaje de personas que se consideran activas en algún nivel representa más de la mitad de la muestra, con un 54,4%. A pesar de esto, la diferencia entre quienes se consideran activos y quienes afirman no serlo es únicamente de 8,8 puntos porcentuales.

Esto invita a conjeturar sobre cuán extrema pareciera ser la autopercepción de los hábitos de actividad política en Nandayure; se tiene una participación al menos medianamente activa, o no se tiene del todo.

De manera posterior, en aras de entender la composición de los porcentajes de autopercepción en términos de actividad política en el cantón, se solicitó a todas las personas encuestadas mencionar si habían sido parte de alguna de las siguientes expresiones de participación.

Tabla 9

Expresiones sobre la participación política. Elecciones municipales 2016, Nandayure, Costa Rica

¿Ha participado en alguna de las siguientes opciones?	Sí	No
Integrar un partido político	29,6	70,4
Hacer campaña para un partido político	30,4	68,8
Postularse para puesto de elección popular	12,0	88,0
Acudir a manifestaciones y protestas	16,8	82,4

Nota: Calvo et al. (2017).

La mayoría de respuestas se aglomeró en la negativa de haber participado en alguna de las opciones ofrecidas; las concentraciones son del 70% o más en cada una de las formas de participación política que contemplaba el ítem. Si bien estos resultados invitan a conjeturar sobre cuán veraces fueron las respuestas en que más de la mitad de los encuestados se consideraba activo políticamente, debe contemplarse el hecho de que tres de las cuatro opciones establecidas se relacionan con la dinámica de decisiones en el cantón. Evidentemente de quienes dicen haber participado no se tiene información de la profundidad con la que realizan tal participación, sobre lo cual sería fundamental adentrarse en futuras investigaciones.

3.5 PERCEPCIONES SOBRE LAS AUTORIDADES POLÍTICAS: LA ALCALDÍA MUNICIPAL

Para analizar cómo la percepción sobre la gestión del gobierno local vigente en el momento de la elección puede influir sobre la decisión de ir a emitir el voto (considerando, además, que la administración de este había sido, por única vez, de seis años), el instrumento aplicado incluyó ítems que permiten medir los niveles de conocimiento y satisfacción de las autoridades locales electas en el 2010.

La primera aproximación se hizo preguntando a los encuestados si reconocían el nombre del alcalde vigente en el momento de la elección. Un 84% de las personas encuestadas logró mencionar el nombre completo del señor Carlos Arias Chaves.

El conjunto de personas que afirmó no conocer el nombre del alcalde constituyó el 10,4%, y aquellas que solo lograron recordar el nombre (sin apellidos) del entonces alcalde, representa el 4,8% de los encuestados. En otras palabras, casi 9 de cada 10 votantes sí identificó a la principal figura política del cantón, pese a que este no participaba en la contienda electoral.

Al momento de preguntar por el partido político por el cual resultó electo el señor Arias Chaves, solamente un 52,8% aseguró recordarlo. Del total de personas que aseguraron recordarlo, el 40,9% mencionó al Movimiento Libertario como su partido de procedencia, que es la respuesta correcta.

En este ítem la concentración de respuestas correctas es la mayor, y la cantidad de respuestas en que se atribuye la militancia partidaria del entonces alcalde al Partido Liberación Nacional (18,8%) y al Partido Acción Ciudadana (16,9%) representan menos de la mitad del porcentaje correspondiente a las respuestas acertadas.

3.6 COMPORTAMIENTO POLÍTICO LOCAL

Considerando los bajos porcentajes de abstencionismo en Nandayure y los cambios introducidos en el 2009 en el Código Electoral, se les consultó a los encuestados si habían votado en las elecciones municipales del año 2010, a lo que un 81,6% aseguró que sí, sólo el 4,8% mencionó no haber votado en esas elecciones, y un 13,6% de los encuestados aseguró ser menor de edad para esa fecha.

Con respecto a la volatilidad de los votantes y su partido político de preferencia, en el caso particular de Nandayure, el 55,2% de los encuestados manifestó que no votó por el mismo partido que en las elecciones presidenciales del 2014, y un 59,2% no votó por el mismo partido que en las elecciones de alcalde de 2010. El estudio no preguntó a los votantes sobre el partido por el cual votó, en aras de obtener una mayor sinceridad en la respuesta.

En lo que refiere a las elecciones municipales de 2016, el 87,2% de los encuestados aseguró votar por el mismo partido en las tres papeletas (alcalde, regidores y síndicos). Es decir, tan solo un 12,8% de las personas decidió quebrar el voto.

Si bien la coyuntura descrita invitaría a intuir altos niveles de insatisfacción, y un “voto castigo” en el ámbito local, la imposibilidad misma de castigar o premiar a través del voto no es una posibilidad real en este caso. Lo anterior no sólo porque el ítem no buscaba averiguar la opción política por la que habían votado las personas encuestadas, sino también por una serie de circunstancias que se presentan a continuación.

En el año 2010 únicamente tres agrupaciones políticas participaron en las elecciones municipales (los partidos Integración Nacional, Liberación Nacional y Movimiento Libertario). Para el caso estudiado, la cantidad y configuración de partidos en la contienda aumentó a seis, con la incorporación de los partidos Republicano Socialcristiano, Frente Amplio, Acción Ciudadana y Nueva Generación. Además, se dio la salida de los partidos Integración Nacional y Movimiento Libertario.

En términos cuantitativos, el 74,5% de encuestados aseguró no haber votado por el mismo partido que en las elecciones anteriores (2010) por cuestiones de satisfacción; ahora bien, teniendo presente que para el 2016 la oferta partidaria se duplicó y varió su configuración de manera considerable, el atribuirle al indicador “satisfacción” la principal razón para no repetir la elección partidaria, podría prestarse para interpretaciones poco rigurosas.

Asimismo, debe contemplarse el hecho de que el Partido Movimiento Libertario, agrupación ganadora en las elecciones municipales del año 2010, no participó en la contienda electoral debido a que por cuestiones de carácter procesal no concretó la inscripción de su candidato ante el TSE. Debe, además, considerarse el hecho de que en las elecciones del 2010 el Movimiento Libertario recibió el 47,5% de los votos válidos. Si bien este porcentaje es en sumo grado importante, más de la mitad de las personas que votaron en esa elección no favorecieron con su voto a esta agrupación partidaria.

Por otra parte, considerando la posible existencia de afiliaciones partidarias de tradición familiar, y la influencia que pudo tener sobre los encuestados a la hora de emitir el voto, se les consultó: “Es común encontrar que una persona viene de una familia que tradicionalmente sigue a un partido político en específico. En su caso, ¿existe en su familia una afinidad mayoritaria hacia un partido político?” Ante esta interrogante el 60,8% de los encuestados respondió que sí; sin embargo, el 60,5% del total de personas que afirmaron tener una afinidad política familiar no votó por ese partido.

Estos resultados muestran una sintonía con respecto a las motivaciones que tienen las personas para asistir a votar, pues sólo el 9,6% de los votantes considera la tradición familiar como una razón para asistir a votar, y el 68,8% estima que sus familiares o amigos no lo motivaron para ir a votar. ¿Estamos en presencia de una mayor autonomía del votante respecto del tradicional comportamiento familiar?

4. Consideraciones finales: la experiencia electoral en un cantón rural

A partir de la experiencia en el cantón de Nandayure, se puede afirmar que casi la totalidad de los votantes asisten a ejercer su voto motivados por el deber y la responsabilidad cívica. Además, la mayoría tenía confianza en las capacidades de su candidato para resolver los problemas del cantón.

En este sentido, es basta la literatura desde la teoría de la elección racional que considera el deber como elemento que motiva el ejercicio del voto, lo que Riker y Ordeshook consideran como “la satisfacción de cumplir con la ética de votar” (1968, p. 28). Sobre las razones, Santana afirma que “se debe a que votar genera la aprobación de terceros –presumiblemente de quienes votan al mismo partido– y no hacerlo puede conllevar cierta desaprobación social” (2004, p. 46). En esta

misma línea, Santana propone que otro de los muchos aspectos que influye en la decisión de asistir a votar es “la creencia de que votar contribuye a sostener la democracia” (2004, p. 46), este aspecto influye en las personas que valoran y quieren apoyar la democracia.

La visita a Nandayure y la observación de las dinámicas en su territorio llaman a reconsiderar la efectividad de la organización administrativa municipal, especialmente en poblaciones que actualmente son dispersas geográficamente. El equipo investigador pudo observar las enormes distancias recorridas por los habitantes de distritos más lejanos a Carmona, el distrito central. Esta situación fue una muestra de una forma de centralización dentro de las propias localidades, en las que unas concentran el poder económico y político del cantón, mientras que otras son aisladas pasivamente y no presentan apoyo estatal. Este es un tema que debe cuestionarse, ¿es nuestra organización territorial administrativa la óptima para satisfacer las necesidades de toda la población?, la división provincial y cantonal excluye muchas dinámicas sociales y productivas que generan mayor sentido común entre comunidades vecinas de distintos cantones que las conformadas por miembros del mismo municipio.

Reconsiderar las circunscripciones electorales y administrativas es un ejercicio sumamente valioso, en un contexto de constantes cambios en las sociedades que las componen para procurar una mayor representatividad. Esta valoración debe llevarse a cabo considerando inevitablemente la dinámica local-nacional en que los intereses de ambas esferas no siempre coinciden.

4.1 CODA. ¿EL VOTO COMO SOBERANO EN CASO DE EMPATE?: UNA BREVE REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA EXPERIENCIA DE NANDAYURE

Los resultados electorales en Nandayure presentaron la oportunidad única de analizar una norma electoral del sistema costarricense. Por primera vez en la historia, la elección terminó con un número igual de votos para el candidato del Partido Liberación Nacional y el candidato del Partido Nueva Generación. Este caso de empate abre la posibilidad de valorar la situación de los 1316 votantes que no vieron a su candidato convertirse en alcalde y la de los 1316 electores que sí lo hicieron.

El asunto fue resuelto según el artículo 202 del Código Electoral que establece: “[...] En caso de empate, se tendrá por elegido(a) al candidato(a) de mayor edad y a su respectiva suplencia”.

El voto 2016-003459 de la Sala Constitucional, en respuesta a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el candidato liberacionista Luis Diego Campos ante el criterio de adjudicación y una posible discriminación en contra de las personas jóvenes, fue rechazado por el fondo.

Según lo dictado por la Sala Constitucional y la normativa vigente, la experiencia de la persona de mayor edad acrecienta su idoneidad y capacidad para el desempeño del cargo, reconociendo también que ambos candidatos empatados gozan de idéntica legitimidad democrática.

La preponderancia de la ley, como máxima representación de la voluntad de la nación, legitima jurídicamente al criterio de adjudicación del cargo público de la alcaldía estudiada. Sin embargo, ¿procura este, efectivamente, que sea el soberano el que tome la decisión final de quien administre los intereses del cantón desde la alcaldía?

El desplazamiento de la nación como soberana única, y el hecho de que sea una condición ajena a sí misma la que adjudique finalmente el puesto de la alcaldía, y se parta más bien de una condición del candidato, abre la posibilidad de visitar el espíritu de la normativa electoral actual: ¿se compromete el valor del sufragio cuando la legislación permite un viraje de esta naturaleza?

De esta manera, y procurando responder a las interrogantes planteadas al lector en líneas previas, es vital procurar un diálogo entre los hechos estudiados y la normativa que atiende los comicios municipales actualmente.

La participación política de los 1316 electores que votaron por el Partido Liberación Nacional fue efectiva, en tanto influyó en la distribución de votos válidos entre los candidatos en competencia, además de permitir la expresión de los intereses programáticos de una parte determinada del electorado de Nandayure. Sin embargo, esta no se concretó en términos reales, debido a que no fue la participación política en forma del sufragio la que determinó quién resultaría electo como alcalde, sino una condición ajena a la lógica electoral del hecho estudiado.

Si bien los votantes del Partido Nueva Generación no superaban en número a quienes votaron por el Partido Liberación Nacional, el que la norma correspondiente favoreciera a este grupo de electores les permitió ver sus intereses programáticos e ideológicos concretados a través de la elección de su candidato a la alcaldía.

El actual criterio de adjudicación en caso de empate podría comprometer la decisión del soberano sobre quién administrará los intereses del cantón desde la alcaldía. Si bien es este el mecanismo que la normativa establece para los casos de empate, como bien rescata Vidal (2012, p. 111), el sufragio como forma de participación política es la esencia y la razón de ser la democracia.

Referencias bibliográficas

- Alfaro, R. (2019). Participación en las elecciones municipales en Costa Rica: perspectiva histórica. *Revista de Derecho Electoral*, 28(2), 225-246.
- Beltrán, V. (2019). El voto como “deber ser” y práctica política en espacios locales: una exploración de los relatos en torno a las Elecciones Municipales 2016. *Revista de Derecho Electoral*, 28(2), 261-279.
- Blanco, R. (2011). *Análisis de las Elecciones Municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos*. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010). San José: PEN.
- Calvo, G., Gutiérrez, O., Pérez, M., Sáenz, R., Valverde, K. y Vargas, J. (2017). *Lo electoral-municipal / Modelo para armar: un estudio multidimensional de las Elecciones Municipales en Costa Rica, 2016* (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Código Electoral (2009). Ley n.º 8765, publicada en el Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre de 2009.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2016). *Elecciones municipales en cifras 2002-2016*. San José: TSE-IFED. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras.pdf>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2019). *Estadísticas de procesos electorales 1988-2018*. San José: TSE-IFED. Recuperado de http://tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm
- Guzmán, J. (2019). Élités locales y participación ciudadana en elecciones locales 2002-2016. *Revista de Derecho Electoral*, 28(2), 281-297.
- Riker, W. y Ordeshook, P. (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review*, 42(1), 25-42.
- Santana, A. (2014). *La decisión de votar: homo economicus versus homo sociologicus*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Vidal, G. (2012). *Desigualdad social y equidad política: ensayos críticos de teoría democrática*. México: Porrúa.

Bases de datos

Calvo, G., Gutiérrez, O., Pérez, M., Sáenz, R., Valverde, K. y Vargas, J. (2017). Elecciones Municipales Costa Rica, 2016. *Harvard Dataverse*. <https://doi.org/10.7910/DVN/MY9AK1>.

Jurisprudencia del TSE

Sala Constitucional (2016). Voto 03459-2016 a las nueve horas cinco minutos del 9 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Resolución 1312-E11-2016 de las diez horas con cincuenta y cinco minutos del veinticinco de febrero.

CIEN AÑOS DE LAS LUCHAS SOCIALES CONTRA LA DICTADURA DE FEDERICO TINOCO: MEMORIA Y DERECHOS POLÍTICOS. AL MAESTRO MARCELINO GARCÍA FLAMENCO

Macarena Barahona Riera*
Carolina Mora Chinchilla**

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29-7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 3 de octubre de 2019

Revisión, corrección y aprobación: 24 de octubre de 2019.

Resumen: El centenario del asesinato del maestro salvadoreño Marcelino García Flamenco, ocurrido en La Cruz de Guanacaste el 19 de julio de 1919, sirve como motivo para reflexionar acerca de los hechos políticos vividos por la sociedad costarricense entre el 27 de enero de 1917, día del golpe de Estado a Alfredo González Flores por parte de Federico Tinoco, y su salida de Costa Rica el 19 de agosto de 1919. Estos dos años, cargados de violencia, tortura y muerte, son analizados a través del lente de la memoria ya borrosa de estos sucesos. El trabajo remonta al 12 de abril de 1924, cuando finalmente los restos de García Flamenco pasan al Cementerio General y son sepultados en la misma tumba de Rogelio Fernández Güell y sus compañeros. No los conoció en vida, pero compartió su misma suerte. El mapa presenta los caminos recorridos por ellos entre 1918 y 1919. En marcha atrás se recorren los hitos más importantes del movimiento social y político que llevó al debilitamiento de los Tinoco, de los cuales se concluye que su ascenso y caída hizo que Costa Rica retrocediera en lo político, lo legal, lo económico y, sobre todo, en derechos humanos.

Palabras clave: Historia política / Pensamiento político / Golpe de Estado / Dictadura / Biografía / García Flamenco, Marcelino / Tinoco Granados, Federico.

Abstract: The 100th anniversary of the assassination of the Salvadorean teacher, Marcelino García Flamenco, which took place in La Cruz, Guanacaste on July 19th, 1919 serves as a motive to reflect about the political facts experienced by the Costa Rican society between January 27th, 1917, day of the coup d'etat given to Alfredo González Flores by Federico Tinoco, and his exit from Costa Rica on August 19, 1919. These two years, charged with violence, torture and death are analyzed through the lens of the, already blurry remembrance of these events. The work goes back to April 12th, 1924, when the remains of García Flamenco finally are put to rest at the General Cemetery and are buried in the grave of Rogelio Fernández Güell and his companions. He did not know them but he shared their same fate. The map presents the roads traveled by them between 1918 and 1919. Going back in history, the article reviews the most important milestones of the social and political movement that led to the weakening of the Tinocos. The article concludes that the rise and fall of the Tinocos made Costa Rica go backwards in terms of economic, legal and political issues, and above all, in terms of human rights.

Key Words: Political history / Political thought / Coup d'etat / Dictatorship / Biography / Garcia Flamenco, Marcelino / Tinoco Granados, Federico

* Costarricense, socióloga y politóloga, correo macarenabarahona@gmail.com. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Escritora, poeta y ensayista. Profesora Universitaria. Investigadora en la Universidad de Costa Rica. Catedrática.

** Carolina Mora Chinchilla cmora@tigomail.cr. Master en Historia de la Universidad de Costa Rica. Profesora de Historia de la Cultura en la Escuela de Estudios Generales. Coordinadora de la Sección de Historia de la Cultura y directora de la Revista Estudios, de la Escuela de Estudios Generales de la UCR. Ha publicado artículos sobre diversos temas históricos en los Cuadernos de Historia de la Cultura y en revistas especializadas.

Los episodios históricos de un pueblo muestran “a lo vivo el espíritu y la carne del pueblo”, es la materia popular de los hechos históricos, los convertidos en mitos, los olvidados, los que duelen.

Matilde Carranza Volio, 1942

1. CRÓNICA DE LA MEMORIA: 1918-1924

Matilde Carranza Volio, maestra, testigo de una época de dictadura en Costa Rica (1917-1919) y quien vivió en carne propia los horrores que provocaron Federico y Joaquín Tinoco sirve como introducción a este trabajo de recuperación de la memoria histórica. El epígrafe fue tomado de su tesis doctoral en Filosofía (1942), de la Universidad de Wisconsin, Madison, titulada: *El pueblo visto a través de Los Episodios Nacionales de don Benito Pérez Galdós*. Ella desde muy joven comprendió que la historia la hacen los pueblos. Por eso, es importante reconstruir sus hechos, dando vida a lo anónimo y a lo olvidado. Es así como se construye la historia y la justicia.

El sábado doce de abril a las nueve de la mañana los restos [García Flamenco] salieron del edificio metálico en medio de una gran muchedumbre y permanecieron en el Templo de la Música, donde se llevaron a cabo una oración fúnebre y la ceremonia religiosa. (Urbina, 2017, p. 223).

Posteriormente, fue trasladado al Cementerio General de San José y enterrado en la fosa donde yacen Rogelio Fernández Güell, Ricardo Rivera, Jeremías Garbanzo y Carlos Sancho. Finalmente, se habían encontrado aquellos revolucionarios que, aunque no se conocieron, lucharon contra la violenta dictadura de Tinoco. Ese 12 de abril, con un gran homenaje de los maestros y maestras y de las autoridades políticas, en vísperas de concluir el periodo presidencial de Julio Acosta, en nuestra perspectiva, se cierra el ejercicio de la dignidad para las víctimas tinoquistas. Aun hoy muchas esperan su resarcimiento.

Durante el velatorio en la Escuela Buenaventura Corrales, Omar Dengo expresó:

García Flamenco, el Héroe de la justicia: El Héroe surge cuando el espíritu del hombre toma posesión de sus más altas capacidades y sintetiza la vida de un pueblo o expresa un designio de la civilización o refleja el pensamiento de Dios. Hay que hacer el elogio del Héroe en el sentido completo de la palabra. Hay el Héroe de la libertad; el Héroe del trabajo. Hay el Héroe de la verdad; el Héroe que sufrió persecución por querer

robarle luz al sol; el Héroe de la virtud que se llamó santo, encarnando la virtud, como en el caso de Francisco de Asís; hay el Héroe del amor, el que dicta el Evangelio de la fraternidad. Unos están cerca de Bolívar; otros cerca de Jesús. Este es García Flamenco, el Héroe de la Justicia... Ellos lloran la pérdida del Héroe, aquí lo recibimos para colocar su espíritu entre las sagradas devociones de la Patria. Es el Héroe que viene a nosotros como un Mesías. (Gamboa, 1990, p. 177).

No deja de llamar la atención la forma en que se expresa del maestro; equiparado con la figura de un héroe como Juan Santamaría y con un santo bondadoso. Días después se iniciará una colecta movida, entre otras maestras, por Carmen Lyra, para la construcción de un monumento en su honor.

1.2 SU ASESINATO

El maestro hondureño Juan Blas, testigo presencial de los acontecimientos del asesinato de García Flamenco y compañero del maestro, en sus declaraciones a *El Herald de Puntarenas* narró consternado lo siguiente:

...el señor Lobo nos dijo que cuando el señor García Flamenco abandonó la Escuela de Buenos Aires, horrorizado del crimen cometido por Patrocinio Araya en Rogelio Fernández y sus compañeros, siguió rumbo a Chiriquí y de ahí se trasladó a Panamá y de este lugar marchó para Managua, Nicaragua. Que estando en Managua el señor Ministro de Instrucción Pública llamó a ambos, a García Flamenco y al señor Lobo para ofrecer al primero la escuela de Moyogalpa y al otro la de Juigalpa, que ambos dispusieron unirse a los revolucionarios para venir a combatir la tiranía, y así lo hicieron; que el 26 de julio último (1919) el general Segundo Chamorro con escaso número de hombres se situó en La Cruz, dispuesto a librar combate, pero habiendo sido víctima de una emboscada no tuvo otro remedio que cargar en persona con dos máquinas y buscar la retirada, por haber tratado de ponerse en salvo su gente, que más tarde al practicar una exploración observó que las fuerzas del gobierno traían herido en estado agónico a García Flamenco, en vez de guardarle las atenciones que en tales casos y entre gentes civilizadas conviene lo rociaron con petróleo y le prendieron fuego. Lobo **vio perfectamente las contorciones del desgraciado García Flamenco, al arder.** El cuadro de horror que presencié Lobo lo enfermó durante unos cuantos días y todavía ahora al hacernos la narración experimenta calosfríos. (Chacón, 1929, p. 183) [Resaltado no es del original].

Desde meses antes, los revolucionarios, entre los que se encontraba García Flamenco, ingresaban a Costa Rica por la frontera con Nicaragua. En sus memorias, Mario Sancho aclara:

Se llamó a Julio Acosta a San Salvador que, junto a Manuel Chao, general mexicano, salieron hacia el Sapoá con armas, luego de haber dirigido un manifiesto al pueblo de Costa Rica, conocido como la Proclama de Sapoá, escrita por Mario Sancho. “Chao era un hombre culto. Fue maestro de escuela en México antes de entrar en la Revolución al lado de Villa, de quien se separó después”...

Desde Nicaragua se preparaba la entrada a Costa Rica con la ayuda del doctor (Antonio) Giustiniani, Toño Álvarez Hurtado, Manuel Castro Quesada, Raúl Acosta y [...] el apoyo del presidente Chamorro, Adolfo Díaz y hombres del Partido Conservador, como el general Alonso Estrada y el general Segundo Chamorro. (Sancho, 1961, pp. 130-131).

En La Cruz se dispuso que el grueso del ejército de los revolucionarios se fuera a Santa Rosa. El 5 de mayo, explica Rafael Obregón (1981), con las fuerzas revolucionarias en territorio costarricense, el gobierno de Tinoco envió al ejército nacional que se estableció en Liberia.

Los levantados se dispusieron a dar batalla a las tropas tinoquistas atrincheradas en la Hacienda El Jobo:

...desatino insigne y derrota espantosa, en que perdimos al general García Osorno, a Celin Arias y otros muchos valientes muchachos, a más de cuatro *Maxims* que teníamos. En la refriega salió herido otro de nuestros jefes, el general Alfonso Estrada. Pasamos a Conventillos y luego a Ostional, lugar en que el retén nicaragüense nos quitó las armas, nos disponíamos a abandonar la empresa, cuando se presentó el Coronel Alfredo Noguera Gómez y nos instó a perseverar. Noguera venía de la frontera, de jefe de las fuerzas de observación del gobierno de Managua y les ofreció provisiones y armas, retomando la marcha hasta Peñas Blancas donde nos establecimos. (Sancho, 1961, p. 131).

Pese a que se devolvieron, entraron y salieron durante las siguientes semanas en la zona fronteriza de La Cruz a Peñas Blancas, manteniendo la presión sobre el ejército. Vanos esfuerzos, pues cada intento costó vidas del grupo revolucionario. En una de estas incursiones es cuando toman preso a Marcelino García Flamenco, lo hieren y luego, ya detenido, lo asesinan el 19 de julio de 1919.

La vida del maestro salvadoreño y su entrega a la causa de la libertad en Costa Rica reflejan sus altos valores morales y éticos. Al igual que Rogelio Fernández y los otros jóvenes, no dudó en combatir la violencia y la injusticia del régimen de Tinoco. Todos estuvieron marcados por un mismo destino trágico, unos en Buenos Aires de Puntarenas el 15 de marzo de 1918 y un año y tres meses después en La Cruz, García Flamenco sería asesinado por la tiranía, luego de la batalla del Ariete.

Su asesinato fue la revancha de un gobierno que se vio exhibido por la prensa panameña. Tan execrable hecho fue ejecutado por el “coronel José Miguel Uzaga, quien ordenó dejar los restos abandonados en la plazoleta del cuartel” (Fernández, 2010, p. 326). Se debe recordar que luego de los asesinatos del 15 de marzo de 1917 en Buenos Aires (Puntarenas), García Flamenco fue requerido para levantar el acta en la que dio parte del suceso. Ante tal atropello, el maestro decidió partir para Panamá y unirse a la lucha de los revolucionarios ahí, no sin antes denunciar lo sucedido en el *Star of Herald*.

La cifra de los muertos en esta lucha contra los Tinoco se desconoce, pero bastan estas muertes para reflejar la ignominia de la dictadura para con la población civil. Un periodista y un maestro mártires de una tiranía, convirtiéndose en símbolo de la dignidad y la lucha por el honor de la libertad y la defensa de la democracia y los derechos políticos mínimos como la libertad de expresión.

Julio Acosta en sus memorias, se expresó así de este personaje:

García Flamenco era el jefe de la sección de la Cruz Roja, con escasez de medicinas y utensilios mantenía bien articulado este cuerpo. En Granada se unió a los revolucionarios un médico inglés Mr. Mess que como revolucionario del ejército sentó plaza en la revolución, ya en Santa Rosa con todo y dispuesto para atacar el Jobo dijo: yo no paso de aquí, yo no desafío el peligro. Marcelino contestó: irá usted al combate con nosotros, será ahora cuando más lo necesitamos. El galeno apuntó, ha olvidado usted señor oficial que soy inglés, no serán ustedes los que me obliguen a pelear. A lo que García Flamenco desenfundando su revólver amenazó ordenándole: adelante camarada con todo y su ciudadanía inglesa quedará tendido aquí. (Oconitrillo, 1991, p. 74).

Imaginemos a ese maestro salvadoreño lleno de juventud y con la indignación y el coraje del que sabe que lo mueve la verdad y lo correcto, días antes de perder él su vida. Acosta lo describe: “recuerdo perfectamente su noble figura: alto, fornido, blanco con aposturas de hombre y dulzura de apóstol. De sus ojos salían a veces destellos de indignación y otros magníficos efluvios de bondad, según los sentimientos que moviera su ánimo” (Oconitrillo, 1991, p. 87).

2. Condiciones prerrevolucionarias 1917-1919

Al anochecer del 13 de diciembre de 1917, Alfredo y Jorge Volio, con un puñado de amigos abandonaron furtivamente Cartago, su ciudad natal. Por solitarios caminos de mulas alcanzaron la costa y a la altura de Quepos los embarcaron en una lancha al timón de Magdalena Bustillos, los llevó a Coto, entonces territorio usurpado por las autoridades panameñas [...]. Los revolucionarios fueron concentrados en David, mientras Alfredo se dirigió a ciudad de Panamá a hacer gestiones a favor de su causa. (Oconitrillo, 1991, p. 50).

Jorge Volio fue una figura política e intelectual reconocida durante la primera mitad del siglo XX. Regresó a Costa Rica después de haber estudiado en la Universidad de Lovaina, Bélgica. Por sus inquietudes políticas participó en la resistencia contra la invasión estadounidense a Nicaragua en 1912. A partir de esta experiencia que lo marcó y le dejó muchos amigos políticos, se dirige al vecino país en busca de apoyo para un levantamiento contra la dictadura. Desde 1917 había atacado duramente a Tinoco, por lo que tiene que huir a Panamá, como explica arriba Eduardo Oconitrillo (1991) y luego a Nicaragua:

donde acosado por los partidos Liberal y Conservador nicaragüenses, que no quieren problemas con los Tinoco, parte para Honduras. Allí el Instituto Nacional lo acoge como profesor de Geografía y de Historia Universal en 1918. Se siente impotente en Tegucigalpa y penosamente regresa a Nicaragua a continuar la lucha contra los tiranos. Le esperan tristes momentos; muere el jefe revolucionario; su hermano Alfredo y tras algunos triunfos militares en Santa Rosa y el Jobo son emboscados cerca de La Cruz. Horrorizado, ve caer al maestro Marcelino García Flamenco, el denunciante de los crímenes de Buenos Aires. (Niní de Mora, 31 de agosto de 1984, La Nación, p.15).

En su libro *El año funesto* publicado en Nicaragua en diciembre de 1918, Jorge Volio explicó las razones de su actuación:

...nosotros no somos revolucionarios en el sentido vulgar de la palabra; somos precisamente contra-revolucionarios, somos reivindicadores de las libertades públicas que en hora mala, alevosamente, nos arrebatara el usurpador; y deben convencerse los tiranuelos de Costa Rica, que a la altura en que estamos del siglo, ya no es posible levantar de improviso señoríos feudales sobre la perfidia y la violencia. (Sánchez, 2014, p. 35).

En Panamá organizaron la resistencia y el acopio de armas, como puede apreciarse en la figura 1. Ahí el apoyo no fue el esperado y la situación internacional complicó las cosas. Panamá ya contaba con un canal interoceánico y las medidas militares durante la I Guerra Mundial hicieron de Panamá un lugar estratégico en ese conflicto. No se debe obviar que el canal recién inaugurado era propiedad de los Estados Unidos. Esto complicó el gobierno de Federico Tinoco, quien como ya se sabe, no fue reconocido por el presidente Woodrow Wilson, como legítimo gobernante, debido a que llegó al poder por un golpe de Estado. En busca de reconocimiento diplomático, el gobierno de Tinoco hizo diversas gestiones y hasta le ofreció el uso de agua y puertos costarricenses para contribuir a las necesidades de guerra de su ejército naval (Oconitrillo, 1991). El 23 de mayo de 1918 el Congreso Nacional de Costa Rica le declaró la guerra a Alemania, así como lo habían hecho los otros países de la región. Un poco tarde, ya que estaba pronta la firma del armisticio (11 de noviembre de 1918) y los Estados Unidos habían entrado a la guerra mundial un año antes (4 de abril de 1917).

En este clima, los revolucionarios Luis Anderson, Jorge y Alfredo Volio no pudieron contar con el apoyo del gobierno de Estados Unidos ni de Panamá para el objetivo militar (Salazar, 1995, p. 80). En Nicaragua también tuvieron dificultades; sin embargo, contaron con ayuda del presidente Adolfo Díaz, los generales Alfonso Estrada, Segundo Chamorro y Manuel Estupiñán. Ahí estuvieron más de un año organizándose para iniciar las invasiones y la presión militar en mayo de 1919, que no cesó hasta que Federico Tinoco dejó el poder.

Las protestas en San José a mediados de 1919 fueron en aumento. La dictadura se ensañó contra los maestros y empleados públicos. Se les prohibió la organización, se afectaron directamente los nombramientos y los salarios. Combatió las manifestaciones públicas de cualquier tipo, lo que alentó al movimiento estudiantil del Liceo de Costa Rica, del Colegio Superior de Señoritas y del Colegio Seminario, que se solidarizó con el de sus profesores. A su lado, el movimiento obrero se manifestó abiertamente, en las calles de la ciudad, en varias jornadas. Estas culminan el 13 de junio de 1919 con la denominada “quema de *La Información*” y *La Prensa Libre* y con centenares de víctimas, muertos, heridos y las cárceles llenas.

Macarena Barahona Riera y Carolina Mora Chinchilla



Figura 1. Mapa de los movimientos de la resistencia armada contra el gobierno de Tinoco, diciembre 1917-agosto 1919.

Posterior a las manifestaciones del 13 de junio de 1919, 121 maestros renuncian a sus puestos, incluidas directoras de escuelas importantes, entre ellas Vitalia Madrigal, Ester Silva, Graciela Gutiérrez, Anita Cantillano y el director Patrocinio Arrieta. El gremio de educadores de Costa Rica fue el protagonista político y social de la lucha contra los Tinoco. Su pelea puede observarse como la continuación de la insurrección que un año antes lideró Fernández Güell. Este gremio se enfrentó a la policía y al ejército sin temor a la violencia y la represión ya usual por parte del gobierno.

Durante la dictadura hay religiosos que se sumarán a la resistencia, como Ramón Junoy Sonsalve, Ricardo Rodríguez Elizondo y Salomón Valenciano, sacerdotes que sufrieron cárcel, torturas e inclusive la muerte, tal es el caso de Rodríguez.

Las garantías constitucionales desde el movimiento de Rogelio Fernández Güell en marzo de 1918 habían sido suspendidas:

...ya por entonces [primeros meses de 1919] cientos de ciudadanos guardan prisión en las cárceles del país atribuyéndoles delitos políticos, y otros sufren pena de confinamiento por oponerse a las disposiciones gubernamentales, como en una ocasión lo hace el Colegio de Abogados, por ejemplo, en favor de dos connotados miembros del foro costarricense, quienes antes ejercen el periodismo. Víctor Guardia Quirós y Jorge Volio. (Loaiza, 1986, pp. 208-209).

La participación de las mujeres, docentes y estudiantes fue tan importante en estas manifestaciones que su arrojo y valentía ha quedado plasmado en diversas crónicas posteriores. Inclusive a algunas de ellas se les dictó "auto de prisión" (Chacón, 1929, pp. 191-192), como el caso de Amparo de Zeledón. Luego, en el gobierno de Acosta García, a tres de estas maestras, en reconocimiento a sus acciones, les fue otorgada una beca para cursar estudios de especialización. Ellas fueron María Isabel Carvajal, Matilde Carranza y Lilia González, enviadas a Europa¹.

Como las manifestaciones públicas fueron prohibidas, las jornadas del 1 de mayo de 1919 no se realizaron. La resistencia civil y los grupos organizados en el exilio siguieron dando la batalla contra la dictadura de los Tinoco, quien no se sonrojaba por el irrespeto al artículo 26 de la Constitución de 1917 que indicaba:

Art. 26. A nadie se hará sufrir pena alguna sin haber sido oído y convencido en juicio y sin que le haya sido impuesta en sentencia firme por juez o autoridad competente. Exceptuase el apremio corporal en materia civil. (Obregón, 2007, p. 200).

Desde 1918, la dictadura tomó medidas con respecto al ejército. Buscó su modernización y la reorganización de los contingentes como parte de un proyecto de Ley de Organización General del Ejército, de Ordenanza Militar y del Código de Justicia Militar, planteado el 1 de mayo de 1919 (Loaiza, 1986). Era obvia la fortaleza militar del régimen, que no escatimó recursos en eso y para tenerlos "agradecidos", les facilitó el acceso a tierras y posibles negocios con recursos estatales:

En los treinta meses se suceden las autorizaciones con respecto a bienes territoriales del Estado para enajenarlos; Aserrí, Naranjo, Esparta, Coronado, La Unión, Jiménez y Heredia recibieron autorizaciones y concesiones particulares: una venta de 800 hectáreas, un

¹ Su papel fue tan reconocido que en el recibimiento a los revolucionarios del Sapoá, el sábado 13 de setiembre de 1919, en La Sabana y en el desfile donde las maestras sobresalieron en sus carrozas alegóricas, los revolucionarios las saludaron especialmente y luego se dirigieron de inmediato a la casa de Amparo López Calleja de Zeledón, tesorera de la revolución, que estaba al costado norte de la Sabana. El recibimiento lo calcularon en la crónica de unas 30 mil personas.

contrato que concede el derecho de explotar los bosques nacionales de Nicoya [...] arrendar por 50 años la milla marítima del Atlántico, otra concesión de 5000 hectáreas y el reparto en lotes de 20, 40 y 60 hectáreas. (Soley, 1949, p. 157).

Por otra parte, el ascenso de grado militar para muchos fue el reconocimiento por sus actos. El 16 de julio de 1919, ante la Cámara de Diputados, Joaquín Tinoco solicitó ascenso para un buen número de soldados que habían participado en las acciones bélicas contra los revolucionarios del Sapoá y la misma Cámara le concedió al Ministro de Guerra el grado de General de División y a otros cinco el grado de General de Brigada (Fernández, 2010, p. 326).

No fue suficiente y la crisis se manifestó en las peores condiciones económicas para un gobierno deslegitimado y represor. Aunque había declarado la guerra a Alemania, nunca logró el reconocimiento de Estados Unidos. Dejó de lado los principios básicos de la democracia, al oponerse a la libertad de prensa, de opinión, al derecho de libre tránsito por el territorio nacional y a la libertad de acción y de organización.

3. Orígenes del conflicto 1913-1918

En 1913 el Congreso Nacional aprobó una valiosa reforma electoral que permitió el voto directo público para los hombres. No obstante, este avance democrático tuvo poco efecto en el siguiente proceso electoral.

La elección de 1914 enfrentaría a Máximo Fernández, Carlos Durán y Rafael Yglesias. Al no obtener la mayoría ninguno de los tres, se terminó haciendo un acuerdo en el que los candidatos que habían obtenido mayor número de votos renunciarían y llamarían al diputado Alfredo González Flores, recién electo en el Congreso como primer designado, a ejercer la presidencia:

El 28 de abril se presentaron ante el presidente Ricardo Jiménez, Carlos Durán, González Flores y Federico Tinoco para mostrarle el acuerdo logrado y firmado por 21 diputados quienes se comprometían a votar por González Flores como primer designado. (Murillo, 1980, p. 6).

El presidente Jiménez entregó de inmediato el mando del ejército y la policía a Federico Tinoco. Los tres se quedaron en el Cuartel de Artillería hasta el 8 de mayo, día de la toma de posesión. De acuerdo con Hugo Murillo (1980), estas acciones tienen visos claros de golpe de Estado. Pero ya listo el acuerdo, Alfredo González Flores asumió el poder y no hubo mayores lamentos.

Ante la sucesión de los eventos posteriores, pensamos en la corresponsabilidad histórica de los líderes de los partidos principales, que violentaron las instituciones políticas y militares.

En primer lugar, Ricardo Jiménez que no dudó en unirse al pacto ya descrito, para evitar que Máximo Fernández ganara la elección. Con esto se retrocedieron décadas en los avances institucionales con respecto al desarrollo de los derechos políticos y el proceso civilista iniciado por Costa Rica desde años atrás, incluido el recién aprobado voto directo, aunque no secreto.

En segundo lugar, la ambición de Alfredo González Flores que no tuvo el carisma y el liderazgo para mantener cohesionada su propia base de apoyo social y política. Las reformas electorales fueron tiradas por la borda en un instante con la entrega de los cuarteles a Federico Tinoco. A pesar de todo, sus iniciativas de reformas tributarias hubieran sido de gran ayuda, pero: “exitaron la hostilidad de las clases privilegiadas”, según las propias palabras de Eduard Hale, cónsul de los Estados Unidos en Costa Rica (Oreamuno, 1919, p. 25).

“Ahora bien, el señor González no solo carecía de prestigio sino de experiencia política y hasta de conocimiento de los hombres” (Sancho, 1961, p. 144). Como ejemplo de ello, González le permitió amplias funciones a Federico Tinoco, dándole la confianza absoluta como ministro de Guerra y como jefe de la Policía Nacional. Le permitió todo el control castrense y del aparato represivo del Estado. El golpe de Estado y la concentración del poder eran inevitables:

Lo único cierto es que la sociedad, sobre todo su clase dirigente se hallaba desmoralizada y además temerosa de las reformas tributarias que se proponía hacer el señor González, y mitad por temor y mitad por querer medrar, corrió a hacer coro a aquel que alguien llamó una vez Cronwell de opereta. (Sancho, 1961, p. 145).

En tercer lugar, el golpe de Estado de los hermanos Tinoco contó con el manifiesto apoyo del capital extranjero, representado por la compañía bananera (UFCO) y su máximo representante Minor C. Keith y de la jerarquía eclesiástica, con su obispo Juan Gaspar Stork.

Por primera vez en cincuenta años prisioneros políticos llenaban las cárceles de Costa Rica y desterrados políticos traspasaban sus fronteras. El ejército fue aumentando para impedir el restablecimiento de las garantías constitucionales perdidas, parafraseando a don Rafael Oreamuno (1919, p. 78).

El 11 de abril de 1917 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente que legitimó el resultado de las elecciones para presidente. El ambiente está muy contaminado con temas como el petróleo y los contratos con Amory and Son y Greulich, entre otras cosas. El proyecto de constitución, elaborado por un grupo de notables propone algunos cambios radicales, como instaurar nuevamente la pena de muerte abolida desde 1877. Los diarios de la época dan cuenta de una numerosa manifestación en contra por parte de trabajadores y obreros el 6 de mayo de 1917. Ahí se rindió homenaje a Rogelio Fernández Güell y a José Astúa Aguilar, constituyentes opuestos absolutamente a su restitución.

El otro tema fue la reforma electoral. Se propuso que la elección presidencial quedara en manos de un colegio electoral; y la de diputados, senadores y munícipes, fuera por voto directo. Ante la aprobación de esta reforma electoral Fernández Güell se retiró de la constituyente. Este fue el inicio de sus problemas con el régimen tinoquista, que lo persiguió hasta darle muerte.

El gobierno se endurece cada vez más contra el movimiento social y político de oposición. La persecución fue tenaz. Se inicia luego de esto una sucesión de eventos dictatoriales que indican lo porvenir. El periódico de Fernández Güell, *El Imparcial*, fue clausurado desde el 25 de julio de 1917; el 23 de octubre se da la explosión del cuartel principal que causó 70 muertes. Los músicos de la banda militar fueron encarcelados por no querer tocar en el funeral de José Joaquín Rodríguez. Por esos días se declara enemigos del régimen para su persecución y captura a los hermanos Volio y a los hermanos Fernández Güell y otros compañeros.

3.1 1918: PRIMERAS REBELIONES Y GRAVES PROBLEMAS ECONÓMICOS Y DIPLOMÁTICOS

En 1918 Ramón Junoy en la crónica *Satrapía* narra lo siguiente:

Hechos los preparativos y dadas las últimas órdenes ocho días después, esto es el 21 de febrero, salían de Curridabat dos clérigos montados en sendos caballos. El uno era don Rogelio, el otro yo. Don Rogelio iba reuniendo su gente que paulatinamente iba llegando en las primeras horas de la noche por caminos extraviados, y al llegar a media noche tenía ya su pequeño ejército de 20 hombres pronto a vencer o morir. A las 3 de la madrugada se iniciaba la revolución, tomando don Rogelio el tren que iba para Puntarenas. (Sánchez, 2014, p. 72).

El 22 de febrero de 1918 Rogelio Fernández Güell no espera más y realiza un levantamiento militar y político con diferentes grupos a nivel nacional. Se levantan en San Ramón, en Escazú, en Santa Ana y Desamparados. Este plan fracasa y algunos son detenidos. Otros huyen, como el caso de Rogelio Fernández, quien se va hacia Panamá con un pequeño grupo. Como ya se dijo, fue asesinado el 15 de marzo de 1918 en Buenos Aires.

La situación que pronto enfrenta Tinoco, como es sabido, lo lleva a implementar medidas económicas muy mal recibidas por aquellos que antes lo habían apoyado. Federico Tinoco, al tomar el poder y convertirse en presidente constitucional, logró neutralizar todas las reformas impositivas de González Flores. La I Guerra Mundial había causado estragos no solo en Europa. Costa Rica pronto enfrentó una grave crisis fiscal debido a “un descenso del volumen de las importaciones, el cual pasó de 10 millones de colones, en 1913 a solo 5 millones en 1915” (Salazar, 1995, p. 37).

Luego, el bloqueo comercial y político de Estados Unidos produjo un aislamiento diplomático y económico del país. La crisis golpeó no solo a los exportadores, sino también a los campesinos, comerciantes medios, artesanos, empleados de gobierno, etc.

Además, se debe recordar que la política de Estados Unidos con respecto al Caribe y Centroamérica desde siempre, y en especial a partir de la construcción del canal interoceánico, finalizado en 1914, es de control y dominio político militar sobre el área. Su influencia en la vida política de estas pequeñas naciones, defendiendo intereses de sus compañías y buscando mayor control de recursos naturales y materia prima, como el petróleo, guiaron sus decisiones en estos y otros momentos. Panamá y Nicaragua en tiempos de la dictadura tinoquista se encuentran bajo la estricta vigilancia de los Estados Unidos, al igual que Haití, República Dominicana, Cuba y las que fueron llamadas “Banana Republics”.

3.2 RETROCESO INSTITUCIONAL 1913-1919

A nivel político la sociedad costarricense retrocede institucionalmente con la dictadura de 1917-1919. El proceso de construcción de un sistema democrático más moderno, con el sufragio universal, aunque fuera solo para varones (1913) y el sistema de partidos políticos, se detuvo por completo hasta después de 1920.

Este periodo dictatorial hace de la represión, la intolerancia y la violencia política la forma de sostener el poder: el de los Tinoco y su grupo. Claramente se observa cómo va siendo aislado por los mismos que lo apoyaron, interesados en librarse de los tributos económicos que Alfredo González con su reforma tributaria había planteado.

La administración de Tinoco hace retroceder la cultura política nacional, la libertad de prensa y los derechos ciudadanos en sus libertades de organización y participación política. Justo en el año de 1913, se fundó la Confederación General de Trabajadores que, junto con el Centro de Estudios Germinal (1912), celebró en ese año por primera vez en Costa Rica el día de los trabajadores. Maestros que participaron en esta conmemoración como Omar Dengo, Joaquín García Monge, Carmen Lyra, entre otros, van a plantear nuevas ideas políticas y serán nuevos representantes del movimiento obrero y del magisterio. Sus propuestas sobre la salud, la educación, la distribución de la riqueza, etc. van a incidir en el desarrollo cultural y social de distintas organizaciones.

En 1915 la Escuela Normal de Costa Rica se constituyó en una institución concebida, desde sus inicios, con lo más moderno en pedagogía para la formación de los maestros. Muchos de estos maestros y maestras renuncian a la Normal, en protesta por la destitución de Joaquín García Monge como director en 1918. Este grupo de jóvenes intelectuales constituyeron el liderazgo de un sector que supo resistir la represión y los cambios de la dictadura y, posteriormente, continuaron de manera activa en la vida cultural y política de Costa Rica.

Estos antecedentes confirman que Costa Rica sin la dictadura habría avanzado de manera continua en muchos aspectos culturales, políticos y sociales, a pesar de la cruda crisis económica que enfrentó con la I Guerra Mundial. Además, es importante mencionar el bache que dejó a su paso, en lo que respecta a la soberanía nacional. La salida de Federico Tinoco del poder trajo consigo la intervención directa de los Estados Unidos en el nombramiento del presidente interino. Juan Bautista Quirós Segura tuvo que renunciar a su nombramiento provisional, porque no fue del gusto de la potencia. En su lugar asumió Francisco Aguilar Barquero, hasta que toma posesión Julio Acosta en 1920.

4. CONCLUSIONES

A fines de marzo de 1918, Marcelino García Flamenco luego de haber renunciado a su puesto de maestro en Buenos Aires (Puntarenas), salió rumbo a Panamá. Con el claro objetivo de denunciar la masacre de Fernández Güell, Jeremías Garbanzo, Joaquín Porras, Eduardo Rivera y Carlos Sancho, escribe “A la conciencia pública de Costa Rica”, en el periódico *Estrella de Panamá (Star of Herald)*, una declaración detallada de las salvajes acciones de los militares, comandados por Patrocinio Araya, quien le solicitó, hacer el acta de tan horribles sucesos, para enviar el parte a San José.

En su testimonio y crónica para la historia, se dirige a los más altos valores que probablemente él como maestro enseñaba. Se dirige a la conciencia pública de Costa Rica, al pueblo de Costa Rica, señalando que el destino de nuestra cultura:

...está pendiente del pundonor de los hombres, de los “hombres honrados” a los cuales interpela por la vergüenza vivida junto a sus niños. El maestro llevó a sus estudiantes a que “conocieran” el horrendo significado de la palabra asesinato, les dio a leer un artículo de don Rogelio contra la pena de muerte, llevaron flores a las tumbas de las víctimas y cerró la escuela en señal de duelo. “Costarricenses seréis cómplices de vuestros propios males, si dejáis por más tiempo vuestros destinos en manos de sargentos. David, Panamá, 1 de abril de 1918. (Chacón, 1929, p. 164).

La cruda verdad de la violencia del sistema, una violencia que el pueblo de Costa Rica tenía décadas de no vivir, a partir de su testimonio, consideramos que cambió el devenir de los acontecimientos. Va a fortalecer a los revolucionarios y a la resistencia civil, compuesta especialmente de trabajadores, maestros y maestras. Estos humildes costarricenses, apoyados por la certeza del error de la tiranía, le mostrarán al poder militar y político una actitud de insubordinación y valor cívico que no debemos olvidar. Así como debemos agradecer el apoyo solidario de nicaragüenses, salvadoreños, hondureños y mexicanos a los revolucionarios del Sapoá.

Pocos recibieron homenajes por su labor, por eso llama la atención que a Jorge Volio el Congreso le otorgó el grado de general de División de las Milicias de la República, le regaló un uniforme de honor y una espada, por haber ganado honores en combate como parte de los revolucionarios del Sapoá, el 24 de mayo de 1920 (De Mora, La Nación, 31 de agosto de 1984, p. 15).

Compartimos el pensamiento del filósofo costarricense Luis Barahona, que busca explicar parte de nuestra idiosincrasia tan blanda, poco analítica y carente de introspección, sobre todo en lo que respecta a los recuerdos trágicos de la historia compartida:

El pensamiento histórico nacional muestra sagacidad para desenredar la madeja de los hechos y lucidez para presentarlos, sin embargo, esa visión histórica no penetra en el trasfondo del acontecer humano, frecuentemente se pierde en lo anecdótico y en los aspectos sociales y políticos con lo que corre el riesgo de anclarse en los sargazos de la historia por falta de pericia para maniobrar en medio de los vientos contrarios de las pasiones humanas. (Barahona 1980, p. 33).

A cien años de esta, nuestra historia, veámonos en el espejo de Marcelino García Flamenco, de los nicaragüenses, mexicanos, centroamericanos en general, y valientes costarricenses, que no tuvieron temor de defender no solo la conciencia del pueblo de Costa Rica, sino la libertad que poco a poco fue recuperada. La cruel muerte del maestro salvadoreño es un símbolo de heroísmo y dignidad. Él con su entrega hizo evidente que los valores democráticos fundamentales están por encima de la propia vida y que deben ser consustanciales a la identidad de todos los costarricenses.

Este 19 de julio de 2019 se cumplió el centenario de su asesinato y convencidos de que su muerte no fue en vano, volvemos a él como referente y símbolo de un país donde continuamente los maestros y maestras nos llenan de enseñanzas más que los militares. Hace cien años las maestras rompieron el cerco del miedo y la ciudad las vio salir a las calles y protestar en contra del gobierno, convirtiéndose en la vanguardia civil que necesitaban los revolucionarios. Creemos que las mujeres provocaron más inseguridad al régimen que las fuerzas rebeldes desde Sapoá. La participación de las mujeres en los hechos fundamentales de nuestra historia delata una memoria que esconde el verdadero sentir de nuestra identidad. Volver a ver la historia con ojos de mujer es también denunciar la violencia política, la cárcel, el asesinato, la tortura, el acoso y la falta de justicia para resarcir a las víctimas.

Para el fin de la tiranía, ya el mundo había cambiado radicalmente. La revolución rusa y el fin de la I Guerra Mundial transformaron para siempre los roles sexuales de la sociedad occidental. La mujer ve cambiar su atuendo y sus cabelleras, más cortas y juveniles; listas para incorporarse de lleno a la vida económica y política. Gran cambio que traerá las luchas por la ciudadanía política y la toma de conciencia de los derechos humanos. Todas estas faenas apenas iniciaban en la Costa Rica de la década de 1920. Así como el inicio de una cultura política con nuevas ideas. El anarquismo, el socialismo, el reformismo, el comunismo, entre otros, serán la base de nuevas organizaciones sociales y partidos políticos.

El 27 de agosto de 1919, apareció un nuevo periódico, *El Hombre Libre*, dirigido por José Fabio Garnier y en el que escribe un grupo de antitinoquistas. Su primer editorial resumía así su ideario: “queremos lo que se nos gritó desde el Sapoá. Constitucionalidad y sanción” (p. 2). De lo último hubo poco.

La historia no solo es un relato de los hechos acontecidos, sino que se expresa en las relaciones con el presente y con el futuro, con nuestras vinculaciones como sociedad entre los hombres y las mujeres. Nuestra obligación como costarricenses es la de develar y defender los profundos valores de la libertad, la justicia, la democracia y la paz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, O. (2008). *Federico Tinoco Granados en la Historia*. San José, Costa Rica: Progreso Editorial.
- Barahona, M. y Mora, C. (2018). Insurrección, ferrocarril y revolución. Vida de Rogelio Fernández Güell. Artículo inédito.
- Bonilla, A. (2008). Movimientos sociales y represión del estado en la dictadura de Tinoco 1918-1919. *Diálogos Revista de Historia*, 9, 1513-1538.
- Bonilla, A. (2015). El retrato del recuerdo y el olvido. Políticas de conciliación, olvido y memorias emblemáticas de la dictadura de Federico Tinoco Granados *Diálogos Revista de Historia*, 13(1), 63-82.
- Carranza, M. (1942). *El pueblo visto a través de los Episodios Nacionales*. San José, Costa Rica: Editorial Universitaria.
- Chacón, T. (1929). *Proceso histórico*. San José, Costa Rica: Editorial no identificada.
- Gamboa, E. (1971). *Omar Dengo*. San José, Costa Rica: EUNED.
- González, L. Sáenz, C. (1976). *Carmen Lyra*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Gutiérrez, B. (2017). *Rogelio Fernández Güell. Episodios de la Revolución Mexicana*. Puebla: Ediciones del Lirio y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Loaiza, N. (1986). *El Periódico La Información su comportamiento en una etapa de crisis nacional 1915-1919*. (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Murillo, H. (1982). La administración González y el Golpe de Estado de 1917. En *Antología de Historia de las Instituciones*. San José, Costa Rica: Oficina de publicaciones de la UCR.

- Obregón, C. (2007). *Las Constituciones de Costa Rica IV*. San José, Costa Rica: Editorial de la UCR.
- Obregón, C. (2010). *El Proceso Electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José, Costa Rica: EUCR.
- Obregón, R. (1981). *Hechos militares y políticos de Costa Rica*. Alajuela: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría.
- Oconitrillo, E. (1980). *Rogelio Fernández Güell Escritor, poeta y caballero andante*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Oconitrillo, E. (1991). *Julio Acosta. El hombre de la providencia*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Oconitrillo, E. (1991). *Los Tinoco 1917-1919*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Oreamuno, R. (1919). *La caída del gobierno constitucional*. Nueva York: Laisne y Carranza.
- Rodríguez, P. (2019). Marcelino García Flamenco el maestro salvadoreño que dio su vida por las libertades de Costa Rica. *Revista Estudios*, (38), 1-17.
- Salazar, J. (1995). *Crisis Liberal y Estado Reformista. Análisis político electoral 1914-1949*. San José, Costa Rica: Editorial de la UCR.
- Sancho, M. (1961). *Memorias*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Sánchez, E. (Ed.) (2014). *El año Funesto (Jorge Volio) Satrapía (Ramón Junoy)*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Soley, T. (1949). *Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Universitaria.
- Urbina, Ch. (2017). Las honras fúnebres de Marcelino García Flamenco en 1924. *Cuadernos Americanos*, 2(160), 219-231.
- El hombre libre*. Desde la redacción. (27 de agosto, 1919). *Diario El Hombre Libre*, p. 2. Recuperado de <http://www.sinabi.go.cr/biblioteca%20digital/periodicos/El%20hombre%20libre/El%20hombre%20libre%201919/hzb-27%20de%20agosto.pdf>

¿UNA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA?¹

Marie-Anne Cohendet*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_8

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 7 de octubre de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de noviembre de 2019.

Resumen: Analiza la situación actual de la democracia representativa que pareciera estar en crisis. Señala que, a pesar de la falta de credibilidad o reproches a las instituciones políticas producto de la corrupción, la crisis económica, la globalización, el retorno al discurso religioso y la crisis de identidad, aunada a la incapacidad de los políticos para cumplir o satisfacer las demandas de la población, la crisis se acentúa en dos ejes: falta de crecimiento de la democracia y una crisis de conciencia en los ciudadanos.

Palabras clave: Debilitamiento de la democracia / Democracia representativa / Representación política / Apatía política / Descontento político / Corrupción política / Crisis política / Francia / Europa.

Abstract: The article analyzes the current situation of representative democracy, which seems to be in crisis. It points out that, in spite of the lack of credibility or reproaches made to the political institutions, due to corruption, economic crisis, globalization, religious discourse and identity, and the incapacity of politicians to satisfy the demands of the population, the crisis escalates in two axes: lack of growth of democracy and an awareness crisis among citizens.

Key Words: Weakening of democracy / Representative democracy / Political representation / Political apathy / Political discontent / Political corruption / Political crisis / France / Europe.

¹ Traducción libre de Sergio Trejos Robert del artículo titulado “*Une crise de la représentation politique*” publicado en la revista *Cités*, 2004/2 (18), p. 41-61, editada por PUF, DOI 10.3917/cite.018.0041. Agradecemos a esta revista y a la editorial por permitirnos publicar la traducción al español en la *Revista de Derecho Electoral* del Tribunal Supremo de Elecciones.

* Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de París 1 “Panthéon-Sorbonne”.

Asco de la política, rechazo a los políticos, miedo a Europa, corrupción, abstencionismo, extremismo... la democracia representativa parece estar en crisis. En Francia, como en la mayoría de los países, a pesar de que ciertos mecanismos de democracia directa como el referéndum permiten clasificar nuestro régimen dentro de las democracias semidirectas, la democracia es esencialmente representativa. Por medio de la representación política, los actos llevados a cabo por los representantes políticos le son atribuidos al pueblo como si este los hubiera adoptado. Al obedecer las reglas adoptadas por nuestros representantes, se supone que nos obedecemos a nosotros mismos. Pero el problema es justamente que los franceses ya no parecen sentirse verdaderamente representados por los políticos. Su desdén parece tan profundo que a menudo ya ni siquiera se esfuerzan por ir a votar, incluso si el abanico político dentro del cual pueden elegir ha sido considerablemente extendido². Lógicamente, el rechazo a la política y el abstencionismo favorecen enormemente a los partidos extremistas y en particular a los que, cobijándose con ella, vuelven a poner en tela de duda la democracia.

Estos problemas no solamente atañen a Francia. Muchos otros países son afectados por la corrupción, el abstencionismo y el auge del extremismo, sobre todo en Europa Occidental, pero también en otras regiones del mundo, cualquiera que sea su régimen político³. Tampoco es que sean del todo nuevos. Sin embargo, están ligados al desarrollo de fenómenos tales como la crisis económica, la globalización, el retorno al discurso religioso y una crisis de identidad⁴. Los aspectos constitucionales de esta crisis se explican parcialmente por la evolución de la organización y de la práctica de las instituciones políticas. Pero, sobre todo, lo novedoso de esta crisis parece residir en el hecho de que los ciudadanos hayan tomado conciencia, más que nunca, de la complejidad y de los límites de la democracia representativa.

² Así, en las elecciones legislativas del 9 y 16 de junio de 2002, las tasas de abstencionismo llegaron al 35,59% en la primera ronda y 39,68% en la segunda ronda, cuando los electores tenían opción entre 22 familias políticas (*la autora utiliza la palabra familia y no partido) en la primera ronda y 13 en la segunda. Estos números tan elevados se explican, no obstante, en parte por el contexto específico de esta elección: el rechazo de la cohabitación y la presencia de la extrema derecha en la segunda ronda de la elección presidencial del 5 de mayo del 2002.

Nota del traductor (NT): En Costa Rica, en las elecciones presidenciales y legislativas del 2018, el abstencionismo fue de 34,30% en la primera ronda y de 33,55% en la segunda. En las presidenciales y legislativas del 2014 fue de 31,8% en la primera ronda y de 43,5% en la segunda.

Es un tema que el Tribunal Supremo de Elecciones ha estudiado con profundidad. En "Participación y abstencionismo: Serie histórica elecciones presidenciales 1982-2018" (Tribunal Supremos de Elecciones, 2018) se puede apreciar que el abstencionismo se dispara entre las elecciones de 1994 a 1998 al pasar del 18,9% al 30%. Se puede igualmente consultar "Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?" (Raventós Vorst, 2005) y "Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: Salida, voz y lealtad" (Raventós Vorst, 2011).

³ Desde hace mucho tiempo, el abstencionismo es importante en Estados Unidos de Norte América (régimen presidencial) y en Suiza (régimen directorial), igualmente en los regímenes parlamentarios (países de la Unión Europea). En cambio, el modo de escrutinio parece tener mayor incidencia en la presencia de partidos extremistas: en la medida que el escrutinio a una sola ronda lleva al bipartidismo, no emergen de manera significativa en los países –bastante pocos– que tienen este tipo de escrutinio como, por ejemplo, en Gran Bretaña y en los Estados Unidos de Norteamérica.

⁴ Estos problemas, evidentemente, no son específicamente constitucionales. Pero algunos de ellos se explican, aunque sea parcialmente, por la evolución de las instituciones o de la práctica institucional, y todos tienen una incidencia en la percepción de las instituciones políticas. Hay que tener en mente las interacciones constantes entre estos elementos extrajurídicos y las reglas de derecho constitucional para estudiar los problemas constitucionales planteados por esta crisis.

¿Se está realmente en presencia de una “crisis”? Sin duda, si se entiende por ello un periodo difícil, una “situación tensa de la que depende el retorno al estado normal”⁵. Sin embargo, lejos de hipótesis pesimistas, puede considerarse que, si es que la hay, no es una crisis que afecte la existencia de la democracia misma, se trata más bien de una crisis de adolescencia de la democracia representativa. Con todo lo que conlleva de preocupante, por los desbordes a los que puede conducir, y de alivio, ya que es un progreso decisivo hacia la edad adulta. Más allá de estos problemas que traducen un desencanto doloroso, se percibe claramente una crisis de identidad, una toma de conciencia y una revuelta frente a la complejidad y los límites de la democracia representativa. No obstante, estos fenómenos reflejan esencialmente una mayor madurez de los ciudadanos que, mayoritariamente, no desean replantearse la democracia, sino que quieren una más real. Detrás de las dos grandes categorías de reproches generalmente formulados contra las instituciones, emergen los aspectos esenciales de esta crisis. La incapacidad de los políticos para cambiar nuestras vidas proviene sobre todo de (I) una crisis de crecimiento de la democracia y la mejor comprensión de las debilidades de nuestra democracia representativa refleja sobre todo una crisis de conciencia de los ciudadanos (II).

1. CRISIS DE CRECIMIENTO, EL LEVIATÁN SE REVIENTA

Durante siglos, se ha percibido al Estado como el único marco de la vida política. Bajo el antiguo régimen, la soberanía del rey era asimilada a la del Estado. Al hacerse soberano en lugar del rey, el pueblo se asimiló al Estado del cual toleraba el poder sólo porque encarnaba el suyo. Los ciudadanos podían entonces sentirse fácilmente representados por el Estado, único marco, sencillo de identificar, fácil de personificar, y cuyos poderes en todos los aspectos parecían ilimitados por el principio mismo de la soberanía⁶. Pero, bajo la influencia conjugada de una internacionalización de relaciones y de la voluntad de establecer una mayor democracia, la separación de los poderes se ha profundizado y extendido considerablemente. El poder del Estado entonces está (A) dividido y limitado entre diversas instituciones políticas y (B) parece enfrentarse al desarrollo de los poderes privados.

A) LA DILUCIÓN DE LOS PODERES DEL ESTADO EN DIVERSAS INSTITUCIONES

La crisis de la democracia representativa se explica en parte por la evolución del marco y de las modalidades de esta representación. Los ciudadanos ya no están representados solamente por una institución en el marco del Estado, sino por numerosas instituciones en diversos escenarios. Desde luego y por supuesto, pueden encontrar dificultades para identificar a sus representantes y tener un

⁵ NT: Si bien la autora ha utilizado el diccionario Larousse, nosotros hemos preferido traducir directamente del texto.

⁶ Definida por Jean Bodin, en 1576, en *Los seis libros de la República*, como el “poder de impartir órdenes y constreñir sin recibir órdenes ni ser constreñido” (pp. 88-89).

sentimiento de dilución de los poderes y, por lo tanto de las responsabilidades. Dicho sentimiento se refuerza por el hecho de que los políticos evocan -a menudo- los límites de su poder para justificar su ineptitud para cambiar la vida de los ciudadanos. Sin embargo, esta evolución es producto de una garantía esencial de la democracia: la separación de los poderes. “Es una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella [...] Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas” (Montesquieu, 2005, p. 144). Este principio ha sido aplicado no solamente en el plano horizontal, al interior del Estado, entre los tres poderes evocados por Montesquieu, sino también en el plano vertical, entre el Estado y los poderes políticos infra y supraestatales.

Se constata, en primer lugar, una evolución de la separación horizontal de los poderes. El principio de una separación entre los poderes legislativo, ejecutivo y jurisdiccional evidentemente no es novedoso en Francia. Sin embargo, la implementación y el funcionamiento de estos poderes han variado de manera sensible en estos últimos años y, sobre todo, estas variaciones han afectado la representación de los ciudadanos en el seno del Estado.

Bajo la III y la IV República, los ciudadanos estaban representados principalmente por la Asamblea Nacional, único órgano del Estado cuyos miembros eran elegidos mediante el sufragio universal directo y que, además, disponía de un poder legislativo ilimitado y casi incontrolado⁷. Los representantes del pueblo tomaron el lugar del soberano y abusaron de su poder, en particular, cuando abandonaron todos los poderes en manos de Pétain⁸ por medio de la ley del 10 de julio 1940. Bajo la IV República, la inestabilidad gubernamental condujo al replanteamiento de las instituciones⁹.

El objetivo, bajo la V República, consiste en reequilibrar los poderes en beneficio del Ejecutivo. Pero pronto el presidente de la República, también elegido mediante sufragio universal directo a partir de 1962, domina las instituciones. En la práctica –y no en el derecho–, se entiende que el gobierno está bajo su bota y que la Asamblea debe apoyarlo bajo el riesgo de una disolución. Durante estos períodos de práctica presidencialista de la Constitución, los franceses pueden identificar con claridad a sus representantes, el más importante -sin lugar a dudas- es el presidente. Para su elección

⁷ Un presidente elegido por los parlamentarios y un jefe de gobierno desprovisto, en los hechos, del arma esencial que es el derecho de disolución y consecuentemente inestable, poco podían limitar los poderes de esa Asamblea.

⁸ NT: Para que el lector costarricense entienda el contexto de este párrafo, es bueno recordar que Pétain fue quien negoció la rendición del Estado francés al nazismo durante la Segunda Guerra Mundial. Las inclinaciones antisemitas y fascistas afines al nazismo del político francés posiblemente incidieron en su decisión.

⁹ La estructuración de una mayoría al rededor del gobierno no fue posible, esencialmente por que, por una parte, el presidente evitaba elegir como primer ministro a una personalidad fuerte que hubiera podido ser el líder de la mayoría y, por otra parte, si bien el primer ministro finalmente había sido dotado del derecho de disolución, sus limitantes, tanto en derecho, pero sobre todo en los hechos por el descrédito de este poder, no le permitieron utilizarlo eficazmente.

la tasa de abstencionismo es tradicionalmente la más baja¹⁰. La alternatividad es entonces muy clara entre la izquierda y la derecha que dirigen sucesivamente la mayor parte de los poderes. La contrapartida de esta simplicidad es una amplitud de los poderes presidenciales que son poco limitados por los otros poderes, y que no parecen terminar más que al finalizar el mandato presidencial (Cohendet, 2002a). Por ello, las elecciones legislativas se vuelven menos importantes de lo que eran antes a los ojos de los franceses, lo que contribuye a explicar el incremento de las tasas de abstencionismo para estas elecciones¹¹. Así, en la primera ronda de las legislativas del 2002, cerca de 60% de los abstencionistas estiman que estas elecciones tendrán consecuencias poco o nada importantes para sus vidas¹².

En caso de cohabitación¹³, la percepción de la representación política se modifica profundamente. Existe una impresión de división de la representación entre, por una parte, la mayoría parlamentaria y el gobierno que determina y conduce la política de la Nación y, por otra parte, el presidente, reducido esencialmente a un rol de árbitro y de garante. La repartición de los poderes es mucho más equilibrada, y prácticamente todos los franceses se sienten representados por alguno de estos órganos (Cohendet, 1993). Pero unas interpretaciones discutibles de la Constitución y una imagen deformada de la cohabitación conducen a una impresión de cogestión, de confusión de poderes y de dilución de las responsabilidades.

Durante este medio siglo, se asiste paralelamente al surgimiento del poder jurisdiccional. Los jueces judiciales y administrativos¹⁴ han afirmado su poder y, en cierta medida, su independencia. El juicio de ciertos casos ha demostrado que la corrupción y los abusos del poder de los representantes pueden a veces ser limitados por el poder jurisdiccional. Pero, bajo la V República, principalmente el juez constitucional se convierte en una institución importante. Concebido, en un inicio, para ser el “guardián del Ejecutivo” contra el Legislativo, se vuelve un defensor del parlamento, pero sólo en cierta medida,

¹⁰ Es habitualmente del 20% en la segunda ronda; sin embargo, puede conocer fluctuaciones importantes: cerca del 85% de los votantes en la primera ronda de las presidenciales de 1965 y solamente 64,5% en la segunda ronda de las presidenciales de 1969. En el 2002, siempre para las presidenciales, el porcentaje de votantes fue del 71,6 en la primera ronda y 79,41 en la segunda.

¹¹ NT: El porcentaje de abstencionismo, en Costa Rica, tradicionalmente ha sido más alto en las elecciones municipales. En el 2002 fue de 77,2%, en el 2006 de 76,2%, en el 2010 de 72,1% y en 2016 de 64,6%. Vid.: Cascante Matamoros, 2019; Cascante Matamoros, 2016 y Zamora Chavarría, 2016.

¹² Este fenómeno es particularmente claro entre los obreros y los electores de Arlette Laguiller y de Jean Marie Le Pen. Sondeo Sofres realizado para Le Monde, publicado el 15 de junio 2002. NT: Laguiller fue candidata en varias ocasiones para el partido “Lucha Obrera” (como su nombre lo indica de extrema izquierda) mientras Le Pen para el partido “Frente Nacional” (como su nombre también lo indica de extrema derecha) ¡Curiosamente pareciera ser un punto donde la extrema derecha e izquierda convergen!

¹³ NT: “Se entiende por cohabitación la situación de un jefe de Estado y una mayoría parlamentaria políticamente antagónicos” (Cohendet, 2013, p. 325).

¹⁴ NT: En Francia el juez administrativo es competencia del Consejo de Estado que se encuentra dentro del poder ejecutivo y no del judicial como sucede con la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda. El separar la jurisdicción administrativa del poder judicial es consecuencia en parte de la desconfianza que se arrastra hacia los jueces desde la Revolución francesa. Se debe indicar; sin embargo, que existen algunos tribunales a lo interno del Poder Ejecutivo como por ejemplo el Tribunal Administrativo Ambiental adscrito al MINAE.

ya que no controla la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo, particularmente los del presidente¹⁵. Consigue legitimidad –más que nada- de su posición de garante de los derechos humanos. Hace prevalecer la voluntad del pueblo, expresada en la Constitución, a la de sus representantes, expresada en la ley; interviene activamente en la interpretación de la Constitución y cabe preguntarse si se ha convertido –él mismo- en un representante del pueblo (Troper, 1990). Es un hecho, por lo menos, que es un límite al poder de ciertos representantes de los ciudadanos.

Ergo, la representación del pueblo ya no está siempre concentrada en un órgano con poderes muy extendidos, parlamento o presidente; se divide, de manera más o menos clara según el contexto político, y en todo caso, es más limitada de lo que era antes por el poder jurisdiccional. Las garantías democráticas son relativamente mayores que antes, pero la representación política se ha vuelto –entonces- más compleja y difícil de comprender para los ciudadanos.

Se constata, en segundo lugar, una mayor evolución de la separación vertical de los poderes:

Como el poder es casi siempre el rival del poder, el gobierno general estará siempre alerta para contener las usurpaciones de los gobiernos estatales, y éstos obrarán de igual modo respecto al gobierno general. El pueblo podrá arrojar su peso en cualquiera de los dos platillos de la balanza y hacerlo preponderar en todos los casos. Si cualquiera de los dos invadiese sus derechos, podrá utilizar al otro como medio para enderezar la situación. (Hamilton, s.f., p. 112)¹⁶.

El principio de la separación vertical de los poderes no sólo concierne al régimen federal evocado por Hamilton, sino que también la descentralización, de la cual Tocqueville mostró su importancia para iniciar a los ciudadanos a la vida política y evitar el despotismo del Estado (1981, p. 133)¹⁷. Aquí también, el progreso de la democracia genera que la representación política se vuelva más compleja. El incremento de la descentralización y la politización de las elecciones locales acentúan la división de la representación y de los poderes entre el Estado y los entes descentralizados territorialmente¹⁸.

¹⁵ La mayoría de los actos del presidente son actos administrativos cuyo control es ejercido por el Consejo de Estado. Sin embargo, este último rechaza controlar los actos dichos “de gobierno”, referentes a las relaciones entre los poderes públicos constitucionales y los actos diplomáticos, bajo el argumento de que son demasiado políticos. Algunos de estos actos podrían, sin embargo, ser el objeto de un control de constitucionalidad.

¹⁶ NT: Se ha consignado el extracto de una traducción al español de la obra. Recuperado de: <http://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

¹⁷ Ver: Tocqueville, 1981a, p. 133.

¹⁸ Esta tendencia ha sido confirmada por la revisión constitucional del 28 de marzo 2003 relativa a la organización descentralizada de la República.

La construcción de la Unión Europea acentúa este fenómeno. Ahora, los gobernantes invocan con frecuencia la UE para justificar su impotencia. Por otro lado, desde la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo considerable del derecho internacional conduce a una autolimitación de los Estados, en particular, en materia de derechos humanos. A este nivel, se asiste igualmente a un crecimiento del poder jurisdiccional, particularmente en el marco del Consejo Europeo, en beneficio de la Corte Europea de los Derechos Humanos.

Por eso, la identidad política -el sentimiento de pertenencia a una colectividad política- ya no se concentra en el Estado, sino que se multiplica en diferentes niveles. Se es ciudadano francés y europeo, y también se dispone de un poder de acción política a nivel de la municipalidad, del departamento y de la región¹⁹. Si se concibe la soberanía del pueblo como la autonomía de los ciudadanos, entonces se puede considerar que -ahora- se ejerce esta autonomía en diferentes marcos geográficos. Así, nosotros los ciudadanos no somos menos soberanos de lo que éramos antes, pero podemos ejercer nuestra soberanía en diferentes escenarios. Asimismo, para defender nuestros derechos fundamentales, que son la base de la democracia, podemos actuar no solo a través de las instituciones del Estado, sino también contra el propio Estado en una jurisdicción supranacional²⁰. Sin embargo, estos adelantos son percibidos por algunos como un resquebrajamiento inquietante de nuestra ciudadanía²¹.

B) ¿LA RENUNCIA DEL ESTADO FRENTE A LOS PODERES PRIVADOS?

Para evitar el nuevo despotismo, Tocqueville subrayaba también la importancia de otros contra-poderes frente al Estado, en particular el poder asociativo (Tocqueville, 1981a). De hecho, la experiencia de los regímenes totalitarios confirmó que un Estado que controla todos los poderes, particularmente el económico, religioso y mediático, es necesariamente antidemocrático y que deben existir contra-poderes exteriores al Estado capaces de limitar su poder. Sin embargo, desde hace algunos años, es válido preguntarse si se asiste a un nuevo desequilibrio de los poderes, esta vez, en beneficio de poderes privados. Mientras que Tocqueville pensaba en el rol benéfico de múltiples asociaciones con un peso similar entre ellas, se observa la influencia de grupos de

¹⁹ Las municipalidades y los departamentos existen desde hace mucho tiempo, pero estas colectividades tenían un carácter mucho menos político. Las regiones y la Unión Europea son marcos mucho más recientes.

²⁰ La historia ha mostrado, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, que los Estados pueden violar gravemente los derechos humanos, lo que genera un peligro mayor para la paz, por ello, se reconoció el derecho de los ciudadanos a recurrir a la Corte Europea de los Derechos Humanos contra el Estado. NT: En Latinoamérica, los funcionarios del Estado durante las dictaduras militares fueron -sin lugar a dudas- la principal amenaza a los derechos humanos. Bajo el argumento de la "seguridad nacional" se cometió todo tipo de atropellos a la dignidad humana: desde ejecuciones extrajudiciales hasta desapariciones forzadas. La criminología contemporánea estudia estas sombrías páginas de la historia. Solamente por citar Zaffaroni (2005, pp. 42-48; 2013, pp. 183-196 y 2017, pp. 445-474).

Cabe destacar el papel protagónico que ha tenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²¹ Para esclarecer el problema de las relaciones entre la soberanía del pueblo y la división vertical de los poderes, la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norte América ha desarrollado la teoría de la doble soberanía de los ciudadanos, que se ejerce en el marco de los Estados miembros y el del Estado federal. Pero si se concibe la soberanía del pueblo como siendo esencialmente la autonomía de los ciudadanos, es preferible referirse a los diferentes marcos de ejercicio de la soberanía.

presión que frecuentemente dependen -esencialmente- de su peso financiero y de su orientación política. En diversos ámbitos, se puede cuestionar la representatividad de los grupos vinculados a las decisiones políticas como las asociaciones familiares en la discusión acerca de los PACS²² o los representantes de comunidades religiosas en varios debates. Igualmente, las aseguradoras han jugado un rol central en la adopción de la ley que ha revertido la jurisprudencia Perruche (Cayla y Thomas, 2002)²³. La idea de que participen asociaciones en el proceso de decisiones políticas es interesante, pero a condición de que sean realmente representativas, que no sustituyan la voluntad de la mayoría y que no se trate de una renuncia del poder político frente a los intereses económicos.

La decepción de la política se justifica a menudo por el sentimiento de que los políticos no pueden, o no quieren, actuar en ciertos ámbitos. Esto se atribuye, entre otras razones, a una globalización caracterizada por el poder de ciertos grupos y a la invocación de imperativos económicos inherentes al liberalismo económico. Tiene como resultado una falta de compromiso del Estado en ciertos ámbitos, incluso una sumisión del poder político hacia imperativos económicos. Los ciudadanos se dan cuenta de la impotencia de la política para actuar sobre los problemas que más los afectan, como los despidos, el desempleo o las condiciones de trabajo. Mientras el poder de los patronos es cada vez más difícil de soportar para muchos asalariados²⁴ y que es aún más poderoso debido al desempleo, los franceses pueden constatar que las cámaras patronales desempeñan un papel público y notorio en la elaboración de las leyes, las cuales, muy a menudo, tienden justamente a incrementar su poder²⁵. Asimismo, si la protección del medio ambiente se ha vuelto un problema esencial para muchos franceses, al punto de que el presidente de la República se ha comprometido en inscribir el derecho humano al ambiente en la Constitución; ciertos grupos como las aseguradoras, han ejercido presiones sobre la comisión encargada de elaborar una carta del medio ambiente, y se puede temer que, cuando se examine este proyecto en el 2004, las presiones provenientes en particular del mundo empresarial logren archivar esta revisión de la Constitución o la vacíen de su contenido esencial²⁶.

²² NT: Este instituto jurídico se encuentra en el artículo 515-1 del Código Civil francés: "Un pacto civil de solidaridad es un contrato celebrado por dos personas físicas mayores de edad de sexo diferente o del mismo sexo, para organizar su vida en común" (traducción de Legifrance).

Es pertinente mencionar un párrafo de François Terré y de Dominique Fenouillet:

La admisión del pacto civil de solidaridad constituye la respuesta del legislador a la demanda de acceso al matrimonio formulada por parejas homosexuales. Con el fin de suavizar la crítica que hubiera consistido en reprochar al legislador acordar el reconocimiento social a una pareja que ciertas personas consideran como "fuera de las normas", el legislador pretendió que solamente tuviera efectos patrimoniales y abarcara aspectos materiales. (Terré y Fenouillet, 2011, p. 293).

El matrimonio entre personas del mismo sexo es posible en ese país a partir de la Ley n.º 2013-404 del 17 de mayo 2013.

²³ NT: El caso "Perruche" del 19 de diciembre de 1993 es acerca de la responsabilidad civil de un laboratorio médico por las lesiones que sufrió un no nacido. La madre decidió continuar con el embarazo creyendo erróneamente que los medicamentos que tomaba habían inmunizado al feto contra la rubéola. Este niño nació discapacitado de por vida, por lo que sus padres demandaron al laboratorio médico.

²⁴ Se sabe, por ejemplo, que el número de suicidios ligados a la situación profesional ha aumentado considerablemente.

²⁵ Por ejemplo, en materia de legislación sobre la jornada laboral o sobre la flexibilidad laboral. Sobre la extensión del poder de los patronos (Dockés, 2004).

²⁶ Sobre la Carta del ambiente, se puede ver el número especial de la *revista jurídica del ambiente* de septiembre 2003. NT: La Carta del ambiente fue adoptada en el 2004. Al no ser un experto en materia de derecho ambiental no me aventuraría en afirmar que no haya sido vaciada de contenido. Se puede ver en el siguiente link : <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004> consultado el 26 de diciembre de 2012.

De esta manera, parece cada vez más sensible el peso que tienen ciertos grupos privados asociados al poder normativo o que -eventualmente- ejercen una presión más discreta o implícita sobre el poder político. De esta forma se determina la orientación de diferentes legislaciones lo que puede representar una amenaza para la eficacia de los derechos fundamentales. Por ejemplo, excesivas concentraciones en los medios de comunicación, la prensa y el sector de la edición pueden ser muy peligrosos para la libertad de expresión en cuanto a que existe el riesgo de que amenacen el pluralismo indispensable para la democracia y que el poder financiero controle la expresión de las ideas²⁷. La limitación referente a estos poderes ha provenido a veces del legislador, en función de la orientación política de la mayoría, particularmente en la década de 1980, por las leyes relativas a los consorcios en la prensa y al financiamiento de los partidos políticos (para prohibir su financiamiento por las empresas y así limitar el riesgo de plutocracia). Pero los límites a la concentración de los medios de comunicación han provenido -principalmente- de los órganos de control de estos representantes como el Consejo Constitucional²⁸ y -más recientemente, aunque en pocas ocasiones- de la Unión Europea²⁹. El problema de las relaciones entre el poder político y los otros poderes -económico, religioso y mediático- no es nada nuevo; sin embargo, estos últimos años reviste un carácter particularmente visible, hasta chocante, lo que genera necesariamente el despecho de una parte de los ciudadanos³⁰, a pesar de que la situación francesa es mucho menos inquietante que la de otros países³¹.

La crisis de la democracia representativa se debe, en parte, a que los ciudadanos observan una cierta impotencia de los políticos, que se explica a la vez por la división de los poderes y por cierta renuncia del Estado frente a los poderes privados. Pero también, se debe, sobre todo, a una mejor comprensión de los límites de la democracia representativa.

²⁷ NT: Ver a Shina, 2009.

²⁸ La decisión 84-181 del 11 de octubre de 1984 del Consejo Constitucional acerca de una ley referente a limitar la concentración y asegurar la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas de prensa.

²⁹ Así en el caso "Lagardère" de finales del 2003. NT: La Comisión Europea manifestó su oposición a que el grupo financiero "Lagardère" adquiriera "Vivendi Universal Publishing" y de esta forma estableciera -en los hechos- un monopolio en el ámbito de la edición. (Comunicado de prensa n.º 137/12 de la Corte de Justicia Europea. Recuperado de https://europa.eu/rapid/press-release_CJE-12-137_fr.htm?locale=FR el 13 de setiembre de 2019).

³⁰ El poder religioso, que tanto ha pesado en nuestra historia, parecía haber desaparecido del escenario político de la década de los 70 ha vuelto a ser importante; el poder mediático había sido liberado progresivamente de la tutela del poder político, sobre todo con el desarrollo del pluralismo de las radioemisoras y de las televisiones en los años 1970 y 1980, hoy parece amenazado por el poder financiero, y el poder económico parecía igualmente tener menos influencia sobre el poder político en los años 1980. Sobre el poder industrial de las tabacaleras, Vid. *Envoyé Spécial du 1^{er} abril 2004*.

³¹ Así, los lazos entre el poder financiero y el mediático son particularmente problemáticos en Italia y, de manera general, los lazos entre el poder financiero y el político son claramente problemáticos en Japón y en los Estados Unidos de Norte América. En Suiza la victoria del líder populista Cristophe Blocher en las elecciones del 10 de diciembre 2003 ha sido saludada con entusiasmo por el medio empresarial, que se dicen "encantados", particularmente los banqueros que aprecian que defienda el secreto bancario.

2. CRISIS DE CONCIENCIA, EL LEVIATÁN SE DESVELA

“El incremento del nivel educativo de la población refuerza [...] la posibilidad de criticar la acción de los representantes. Muchos de los fenómenos interpretados como síntomas de una «crisis de la representación» son consecuencias de esta evolución” (Gaxie, 1996, p. 152)³². Esta crisis se explica, en gran parte, por una toma de conciencia de los ciudadanos que, a la luz de ciertos asuntos, perciben mejor que nunca el carácter ficticio de la democracia representativa y la necesidad de controlar a los gobernantes. Consecuentemente, la comprensión de estos problemas (a) y la búsqueda de soluciones (b) reflejan una mayor madurez de los ciudadanos.

A) SE DENUNCIA LA FICCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

Síntesis de la libertad y de la igualdad, la democracia descansa sobre el principio de autonomía de los individuos. Ser libre es acatar solo las reglas que uno mismo se ha fijado. La ficción de la representación es una gran excepción a este principio. La doctrina, desde hace mucho tiempo, ha subrayado los inconvenientes de esta ficción³³. Para Emmanuel Dockès, la propia palabra ‘representación’ “es la fuente de uno de los principales mitos del Derecho y una de sus falsificaciones más groseras” (Dockès y Lhuillier, 2001, p. 164). “El parlamento representa al pueblo. Acatar las leyes, desde luego, es obedecer a nuestros representantes, lo que sigue siendo obedecernos un poco a nosotros mismos. El concepto de la representación guarda [...] las apariencias. No obstante, el engaño sigue estando allí” (Dockès y Lhuillier, 2001, p. 185). El concepto de la representación sirve, principalmente, para legitimar y disimular el poder. El mecanismo jurídico de la representación por el cual una persona, el representante, puede comprometer al representado y así crear obligaciones a su cargo sin que su consentimiento sea requerido, es utilizado en otras ramas del derecho, principalmente, para los menores y las personas discapacitadas³⁴. Pero, en democracia, la teoría de la representación poco puede justificarse por la incapacidad jurídica del pueblo. Su única justificación reside –ahora- en la división del trabajo (Kelsen, 1988). Sin embargo, siempre ha implicado el riesgo de una confiscación del poder de los gobernados y, entonces, es necesario que los representantes sean realmente controlados.

³² NT: Este libro ha sido traducido al español (Gaxie, 2004).

³³ Para Rousseau (2201), la ley debe ser la expresión de la voluntad general, la cual no puede representarse. Para Tocqueville, esta ficción y la ausencia de control de los electos puede legitimar un nuevo despotismo, el de la mayoría:

[...] hemos hecho en Europa extraños descubrimientos. La república, según algunos, no es el reino de la mayoría, como lo habíamos creído hasta aquí, es el reino de los que influyen fuertemente sobre la mayoría. No es el pueblo que dirige en este tipo de gobiernos, sino que son los que saben cómo influir en el pueblo -feliz distinción- que permite actuar en nombre de naciones sin consultarlos, y reclamar su reconocimiento pisoteándolos [...] hemos descubierto en nuestros días que hay en el mundo tiranos legítimos y santas injusticias, basta que las ejerzan en nombre del pueblo (1981b, p. 518).

³⁴ NT: El procedimiento mediante el cual se limita la capacidad de actuar de una persona se conoce como “salvaguarda” y está regulado mediante la Ley para la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad (n.º 9379).

¿Cómo son las cosas bajo la V República? “La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum”³⁵. La formulación del artículo 3 de la Constitución es ambigua en cuanto a que se refiere a dos concepciones radicalmente opuestas de la soberanía. Por un lado, la teoría de la soberanía nacional desarrollada por Siéyès, según la cual los electos representan a toda la nación y no al pueblo y que, por lo tanto, pueden no ser elegidos por medio del sufragio universal directo, ejercer un largo mandato el cual no es imperativo y ser poco controlados por los electores. Del otro lado, la teoría de la soberanía popular predicada por Rousseau, según la cual la democracia debería ser directa³⁶, pero en vista de que todas las decisiones no pueden ser tomadas directamente por el pueblo, la elección de representantes del pueblo es un remedio -a más no haber- aceptable solamente si los electos son considerados como mandatarios del pueblo: son elegidos necesariamente por medio del sufragio universal directo, su mandato debe ser corto, puede ser imperativo y deben ser controlados estrechamente por los electores.

En la práctica, con la excepción del referéndum, es sobre todo la tesis de la soberanía nacional que se impone hoy en Francia. Esto se traduce por una falta de representatividad de los electos y por un control insuficiente de su actividad.

Para empezar, existe una zanja entre los representantes y los representados. Según Daniel Gaxie, se observa una clara división del trabajo político entre “especialistas” y “profanos”:

Todas las encuestas de opinión confirman esta situación de exterioridad de los que son -a pesar de todo y oficialmente- ciudadanos dotados de una parcela de soberanía. Sólo una minoría de hombres y de mujeres –alrededor del 15% de las personas mayores de 15 años– se declara “muy” interesada por la política [...] y la probabilidad de prestar interés en los asuntos políticos se incrementa regularmente con el nivel de escolaridad y la posición social. Sin embargo, cerca de la mitad de la población es casi que indiferente a los asuntos sociales definidos como “políticos” y el resto, aproximadamente el 35% se sitúa en niveles intermediarios de interés” (Gaxie, 1996, p. 20)³⁷.

³⁵ NT: Traducción del Consejo Constitucional. Tomado de http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf el 02 de enero del 2013.

En Costa Rica sucede algo similar. Si bien es cierto: “La soberanía reside exclusivamente en la Nación” (artículo 2 de la Constitución Política) y “Los Diputados tienen ese carácter por la Nación” (artículo 106), la potestad de legislar también la tiene el pueblo por la vía del referéndum según lo estipulado en los numerales 123, 124, y 129 de la Carta Magna después de la reforma operada por la Ley n.º 8281 del 2002.

Duverger et al., 2007; Robles Leal, 2016; Sobrado González, 2014, pp.165-184 ;Hernández Valle, 2004a, pp. 379-400; Hernández Valle, 2004b, pp. 51-100; Trejos Robert, 2014; González Mora, 2017; Zovatto Garetto, 2015; Alfaro Calderón y Madriz Pérez, 2008; Sobrado González, 2007; Esquivel Faerron, 2008; Gómez Campos, 2010; y García Pandolfi y González Montero, 2008.

³⁶ “La soberanía no puede estar representada por la misma razón de no poder ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; es la misma o es otra: no hay término medio. Los diputados no son, ni pueden ser representantes del pueblo, sino sus comisionados, y no pueden resolver nada, en definitiva. Toda ley que no haya sido ratificada por el pueblo en persona es nula, y no es ley” (Rousseau, 2001, p. 125). Es en sus *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia* donde admitirá la necesidad de electos, pero estrechamente controlados por el pueblo. Duguit subraya que “a pesar de la argumentación lógica de J.J Rousseau, el gobierno representativo se ha (...) instituido en todos los países civilizados y se admite la existencia de la soberanía y la posibilidad de su representación” (2000, p. 218).

³⁷ En la 1.ª vuelta de las elecciones del 2002, cerca de los tres cuartos de los abstencionistas (71%) dicen que este escrutinio les interesa poco (41%) o nada (30%), y de los que han votado, 69% se declaran interesados por estas elecciones (27%) están poco interesados y 4% no lo están del todo. Ver: *Le Monde*, 15 de junio 2002.

El campo político se constituye en una “esfera cerrada” que tiende a replegarse sobre sí misma. Es sobre la base de la “«aptitud propiamente política» que se fundamenta la «superioridad» de los representantes con respecto a sus «mandatarios» [...] la división del trabajo crea la especificidad sobre la que descansa su autoridad” (Gaxie, 1996, p. 149).

Ello conduce a situaciones bastantes paradójicas. Los ciudadanos votan por políticos muy diferentes a ellos, en razón de sus competencias específicas, pero al mismo tiempo se sienten alejados de esta clase política que no es a su imagen. La profesionalización de la política acrecienta la distancia entre representantes y representados, sobre todo para los más desamparados, que se identifican difícilmente con la élite política y que se someten tanto más a los electos en la medida que no se sienten capaces de controlarlos (Gaxie, 1996). Esto se traduce, además, por una visión a veces muy diferente de las cosas entre representantes y representados. Por ejemplo, los diputados están mucho menos interesados que los ciudadanos en la protección del medio ambiente y conscientes de la gravedad de esta situación.

Durante estos últimos años, el desprecio por la política ha sido determinado, en gran parte, por la decepción provocada por la ausencia de grandes cambios a raíz de la alternancia de partidos y por los “juicios”. De hecho, especialmente desde la caída del muro de Berlín, la divergencia entre izquierda y derecha parece haberse esfumado por lo menos hasta un periodo reciente³⁸. Desde la mitad de 1980, en Francia, los partidos ya no presentan programas muy precisos y claramente marcados entre la izquierda o la derecha, sino más bien grandes orientaciones destinadas a recoger los votos del centro, lo que acentúa este sentimiento. La primera causa del abstencionismo, principalmente, reside en el hecho de que los electores “no confían en los políticos en general”.

Es en efecto la primera causa invocada por los abstencionistas (42% en promedio, 50% entre los obreros y asalariados y 69 % entre los electores de J.M. Le Pen en 2002) (Le Monde, 15 junio de 2002). Sin embargo, esta opinión es diferente para el conjunto de la población, ya que 68% de los franceses desapruueban las críticas del FN (Frente Nacional³⁹) contra la clase política. Las relaciones de los franceses con sus representados son ricas en paradojas, particularmente en este punto. Critican la corrupción de los políticos, y sin embargo, suelen reelegir candidatos cuya corrupción ha sido demostrada. Y, sobre todo, manifiestan la mayor desconfianza con los electos precisamente cuando la corrupción es por fin sancionada por la justicia –por lo menos en cierto número de casos-. De hecho, la corrupción de los políticos no es un fenómeno nuevo⁴⁰, tampoco su denuncia, es más bien la sanción de una parte de estos casos la que ha mostrado la amplitud del problema y suscitado

³⁸ Cabe destacar el discurso de la extrema derecha que busca presentarse de esta forma como la única alternativa existente.

³⁹ NT: Ver nota 13.

⁴⁰ Este problema se ha presentado durante toda nuestra historia; ya existía en la Grecia Antigua y en la época de la Revolución: por ejemplo, en 1795 Lacharrière notaba que “dentro de los directores, hubo inteligentes y honrados, pero no eran los mismos”, y designa un “Barras” “traficando de todo, todo el tiempo y con todo el mundo”.

reacciones de rechazo. Si bien es cierto que es difícil medir la evolución de la corrupción bajo la V República con precisión, ya que hasta hace poco muchos de los casos eran enterrados, al menos parece evidente que el general de Gaulle no hubiera permanecido inactivo si quienes lo rodeaban habrían sido implicados en asuntos de este tipo y difícilmente lo hubiéramos visto evadiendo la justicia. Resulta bastante lógico que los franceses estén decepcionados cuando el jefe de Estado puede erigir “la cero tolerancia” como el credo de su política y, al mismo tiempo, ser prácticamente intocable el tiempo que presida los Elíseos. Ni la decisión de un Consejo Constitucional compuesto entonces de cinco exministros de nueve miembros ni la corte de casación ni tampoco la posición de la comisión presidida por Pierre Avril, cuyos miembros han sido todos elegidos por el propio presidente, han podido borrar la imagen de irresponsabilidad que afecta gravemente la función presidencial⁴¹. Estas decisiones han reforzado un sentimiento de aislamiento de una clase de intocables. Están marcadas por una interpretación curiosa y difícilmente aceptable del principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley y de la separación de los poderes⁴². Por añadidura, cuando la responsabilidad penal de la mayoría de los miembros del ejecutivo ha sido aumentada en estos últimos años, el presidente de la República constituye una excepción (L’Hôte, 2001).

B) LA BÚSQUEDA DE UNA DEMOCRACIA RENOVADA

El mito de la unidad del pueblo y los fenómenos más chocantes de esta crisis no deben deformar nuestra visión de la realidad. No solo es uno, sino que son varios los cuestionamientos a las instituciones. Así, las causas y las manifestaciones de esta crisis son muy diversas dependiendo de las ideas, a menudo ligadas al origen socioprofesional, al nivel cultural o a la edad. El abstencionismo es particularmente fuerte entre las personas desfavorecidas. En la primera vuelta de las elecciones legislativas del 2002, la tasa de abstencionismo fue del 35,5%, pero asciende al 44% entre los obreros y llega al 59% entre los desempleados. Por otro lado, esta tasa es dos veces más elevada entre los jóvenes que dentro de los mayores de 50 años⁴³.

Los cuestionamientos a la democracia representativa y la búsqueda de nuevas vías para la expresión política hoy se realizan principalmente en tres direcciones: la puesta en duda de la democracia, la búsqueda de medios para mejorarla y la micropolítica.

⁴¹ Durante años, fue evidente para la casi totalidad de la doctrina que la responsabilidad del presidente por los actos cometidos fuera del ejercicio de sus funciones podía ser emprendida frente a los tribunales de derecho común, particularmente, frente a las jurisdicciones penales. En vista de esta interpretación, es claro que el Consejo Constitucional, en su fallo del 22 de enero de 1999, la corte de casación en su sentencia del 10 de octubre 2001 y la comisión Pierre Avril en su reporte al presidente del 12 de diciembre 2002, han adoptado cada uno –siguiendo, por cierto, un razonamiento diferente– una visión del problema que conduce a reforzar considerablemente el carácter “intocable” del presidente durante su mandato, y una revisión constitucional ha sido emprendida para conseguir esta ampliación en la versión propuesta por la comisión Pierre Avril.

⁴² Se entiende que los fueros de inmunidad son un obstáculo para que el poder jurisdiccional limite los abusos de quienes detentan el poder ejecutivo (Cohendet, 2002b, p. 321).

⁴³ En la primera vuelta de las elecciones legislativas del 2002, la tasa de abstencionismo fue del 51% entre los de 25-34 (46% entre los de 18-24 años), cuando es siempre inferior al 25% entre los de 50 años o más (23% en la sección de los 50-64 y 24% para los de 65 años y más). Ver: *Le Monde*, 15 de junio 2002. NT: A partir del estudio “Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?” se puede concluir que, aquí, las personas jóvenes también se alejan de las urnas. El porcentaje de abstencionistas es mayor dentro de los sectores desfavorecidos de la sociedad y -un dato interesante que no aporta a la autora- las mujeres votan más que los hombres (Raventós Vorst, 2005).

La primera vía es la de la extrema derecha, cuyas ideas han convencido a cerca de un francés de cada cuatro. La adhesión a estas ideas es muy fuerte entre las personas desprovistas de títulos y entre los obreros, comerciantes, artesanos y empresarios⁴⁴. El discurso de estos partidos y los actos de sus simpatizantes recuerdan a veces la atmósfera de los años 30⁴⁵: denuncia de los políticos “todos corruptos”, aumento del antiparlamentarismo, desprecio por los derechos humanos, sexismo, racismo, antisemitismo, acciones violentas contra algunas personas en razón de su color de piel o del origen de su nombre. El cuestionamiento de la democracia representativa en nombre de una democracia supuestamente más real apunta aquí, en realidad, a negar la democracia. La ideología de la extrema derecha cuestiona la separación de los poderes y los derechos humanos para preferir el todo-poderío del Estado, y vuelve a poner en duda la visión tradicional de la representación concedida como un mandato, una relación de dos voluntades autónomas, para mejor justificar la soberanía del presidente -figura moderna del príncipe absoluto- concebida para encarnar la unidad del pueblo en el Estado (Beaud, 1987). Estas ideas siguen siendo minoritarias, ya que 70% de los franceses consideran que el FN (Frente Nacional)⁴⁶ representa un peligro para la democracia⁴⁷.

La segunda vía, al contrario, consiste en mejorar la democracia (Robert, 2002 y Duhamel, 2002). Las propuestas hechas en este sentido apuntan primero a incrementar la participación del pueblo en el poder normativo. ¿Será necesario cuestionar la democracia representativa para reemplazarla por una democracia directa? Efectivamente se podría, en un futuro relativamente cercano, implementar debates y votos por Internet. Sin embargo, la complejidad de ciertas cuestiones supone que se les debe dedicar mucho tiempo, lo que es poco posible para la mayoría de los ciudadanos. La democracia deberá, entonces, seguir siendo semidirecta. Se puede esperar que la reciente reforma sobre el referéndum local permitirá rejuvenecer este instrumento democrático. No obstante, se tendría que impedir que, por este procedimiento, se atente contra los derechos humanos⁴⁸ y que

⁴⁴ Ver: Encuesta anual del Instituto TNS-Sofres para *Le Monde* y RTL, publicado en *Le Monde* del 10 de diciembre 2003.

⁴⁵ NT: Muchos intelectuales costarricenses también encuentran fuertes similitudes entre la actualidad nacional y los años 30. Para profundizar en esta temática se puede consultar a (Díaz Arias, 2015).

⁴⁶ Ver nota 13.

⁴⁷ Ver: *Le Monde*, 10 de diciembre 2003. NT: El apoyo a este partido de extrema derecha ha crecido considerablemente desde que se publicó este artículo en el 2004. En la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 2007 obtuvo 10,44% de los votos. En la primera vuelta de las presidenciales del 2012 el 17,90%. En la primera vuelta de las presidenciales del 2017 el 21,30% logrando de esta forma pasar a la segunda vuelta donde obtuvo 33,90% de los votos.

En las elecciones europeas del 2009 obtuvo 6,34% de los votos. En las del 2014 el 24,86% y en las de 2017 el 23,34% siendo el partido con más votos.

Datos tomados de la página web del Ministerio del Interior francés en: <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats> el 23 de setiembre de 2019.

Francia no es el único país donde este tipo de agrupaciones políticas tienen éxitos en las urnas: En el 2016 Donald Trump fue elegido presidente en los Estados Unidos de Norte América después de una campaña política donde el tema central fue la xenofobia (construir un muro fronterizo ha sido su principal promesa). Ese mismo año, Rodrigo Duterte fue elegido presidente de las Filipinas después de prometer ejecuciones extrajudiciales a los traficantes de droga. Jair Bolsonaro asumió la presidencia de Brasil el 01 de enero 2019 realizando esta misma promesa -abiertamente violatoria de las más elementales garantías penales- durante las elecciones. Da la impresión de que se ha retrocedido a los años 30 del siglo XX.

⁴⁸ NT: Este ha sido un tema de discusión frecuente en Costa Rica. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia 13313-2010 de **las dieciséis horas y treinta y uno minutos del diez de agosto del dos mil diez**, consideró “[...] que la potestad legislativa está sujeta a los límites dispuestos «por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional» Es así como los derechos humanos establecidos en los instrumentos del Derecho Internacional Público –Declaraciones y Convenciones sobre la materia-, resultan un valladar sustancial a la libertad de configuración del legislador, tanto ordinario como, eminentemente, popular a través del referéndum”.

La doctrina nacional -de forma unánime- avala esta interpretación jurisprudencial que por lo demás es de carácter vinculante.

se pueda recurrir a él con más frecuencia, particularmente por medio de la iniciativa popular⁴⁹, sin miedo de ver resurgir el cesarismo. A menudo se evoca el problema de la tan elevada tasa de abstencionismo con ocasión de este tipo de consultas, pero debe relativizarse y la introducción de un quórum podría evitar los riesgos que ello conlleva⁵⁰. Se han propuesto diferentes ideas para luchar contra el abstencionismo, importante en la mayoría de las democracias contemporáneas y que afecta tanto las elecciones como los referéndums. Las respuestas más satisfactorias consisten evidentemente en un tratamiento de las causas del abstencionismo, en particular el abismo entre los políticos y los ciudadanos. Sin embargo, hoy resurge una idea que hace sonreír, la del voto obligatorio, practicada -entre otros países- en Bélgica, pero que talvez merezca una reflexión⁵¹.

Mejorar la democracia participativa implica también el desarrollo de diversos procedimientos de consulta a los electores y administrados, particularmente por medio de debates, desde asambleas vecinales hasta el nivel nacional o europeo (Dumont, 2002). Algunos avances han sido realizados: las grandes discusiones acerca de la carta del ambiente o sobre el sistema educativo -incluso si pueden ser objeto de vigorosas críticas⁵²- al menos tienen la ventaja de recordar que la opinión de los ciudadanos es esencial sobre las cuestiones sociales y que la democracia no es la dictadura de la mayoría, sino que exige opiniones verdaderamente contradictorias.

Profundizar la democracia también implica exigir una mejor representatividad de los gobernantes. De manera general, algunos preconizan la generalización de sistemas proporcionales⁵³ para favorecer la multiplicación de partidos políticos. Los ciudadanos podrían, entonces, elegir candidatos más

Ver a González Mora, 2017; Carballo Madrigal, 2015; y Hernández Valle, 2004b, pp. 96-97.

⁴⁹ NT: Ver a Carro Zúñiga, 2017; Trejos Robert, 2017 y Hernández Valle, 2004a, pp.391-397; (Hernández Valle, 2004b, pp. 70-75.

⁵⁰ En Suiza, la tasa de abstencionismo se sitúa, la mayoría del tiempo, entre 40% y 60%. Sin embargo, varía considerablemente en función de la importancia de la cuestión planteada. En Francia, con ocasión del referéndum constitucional sobre el quinquenio, la tasa de abstención se elevó a 69%; sin embargo, el debate era muy confuso y el resultado parecía resuelto de previo (fue adoptado con 73% de los votos). NT: En Costa Rica, el porcentaje de abstencionismo en las consultas populares es bastante alto: la consulta distrital realizada en Cóbano, Lepanto y Paquera el 7 de diciembre de 1999 arrojó un abstencionismo del 64%; la consulta cantonal en Sarapiquí del 24 de setiembre del 2000, 87%; la consulta cantonal en Guácimo del 28 de octubre de 2001, 73%; la consulta distrital de Piedades Sur de San Ramón del 16 de febrero de 2003, 59%; la consulta cantonal de Turrialba del 28 de agosto de 2005 82%; la consulta distrital de Pejibaye del 29 de junio de 2008, 65%; en el plebiscito de revocación de mandato celebrado en Pérez Zeledón el 18 de diciembre de 2001, 73%; en el plebiscito de revocación de mandato celebrado en Paraíso el 20 de mayo de 2018, 80%; y en la consulta distrital realizada en Nosara el 03 de junio de 2018, 79%.

Excepcionalmente, la participación ha sido alta: la consulta distrital realizada en la Angostura de Santiago el 14 de abril del 2002 arrojó un abstencionismo del 16%; el referéndum nacional del 07 de octubre 2007, 40%; en la consulta distrital de Santa Isabel, Santa Rita y Río Cuarto del 07 de abril de 2019, 28%.

⁵¹ El artículo 93 de la Constitución Política establece lo siguiente: "El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta". Sin embargo, el ordenamiento jurídico no establece una sanción para los abstencionistas.

⁵² Recientemente la multiplicación de debates -en marcos muy diversos- como lo son en las empresas, la escuela o sobre el escenario público, tal vez se trate de una simple estrategia consistente en dar la ilusión de que los participantes tienen un poder de decisión, cuando esta decisión en verdad es tomada discrecionalmente por los que han organizado estos debates. Se trata entonces de un proceso de legitimación del poder que puede, en ciertos casos, rozar con una estafa intelectual.

⁵³ NT: Este tema actualmente se está discutiendo en Costa Rica. Ver: Hernández Valle, 2004a, pp. 361-365; Hernández Valle, 2004b, pp. 136-141; Gordienko López, 2015; Gordienko López, 2019; González Fernández, 2018; Rosales-Valladares, 2015 y Alcubilla, 2019.

cercanos a sus preocupaciones. Pero esto no se podría concebir sin modificar varios puntos de las reglas constitucionales, por una parte, para garantizar la estabilidad gubernamental y, por otra, para evitar que partidos antidemocráticos puedan encontrarse árbitros del juego político⁵⁴. También es posible concebir un ajuste del modo de escrutinio que permitiría a los ciudadanos pronunciarse por un partido y, dentro de este partido por una u otra tendencia⁵⁵. De manera más puntual, la falta de representatividad del Senado ha sido muchas veces subrayada. ¿Cómo los franceses podrían sentirse convenientemente representados en un país donde la segunda cámara del parlamento, que particularmente tiene el poder de bloquear las revisiones a la Constitución, ha sido constantemente dominada por una mayoría de derecha, ya que su modo de designación favorece a los electores del campo por sobre los de las ciudades, despreciando el principio de igualdad del sufragio y bajo el pretexto de que representa los entes descentralizados territorialmente⁵⁶?

Estas propuestas buscan desarrollar el control de los ciudadanos sobre sus representantes. “El pueblo inglés se figura ser libre y se engaña mucho; no lo es sino durante la elección de los miembros del parlamento; en cuanto éstos resultan elegidos, el pueblo es esclavo o no es nada” (Rousseau, 2001, p. 125). Lastimosamente, esta frase de Rousseau no ha envejecido lo suficiente. Como acertadamente lo había recomendado, el primer medio para reforzar el control de los ciudadanos sobre sus representantes consiste en mandatos cortos. En nuestra época, donde todo cambia mucho más rápido que hace dos siglos, se podría considerar reducir todos los mandatos a una duración de tres a cuatro años⁵⁷. También se ha sugerido instaurar procedimientos de “Recall”⁵⁸ permitiendo a los ciudadanos revocar los representantes durante el mandato⁵⁹. De manera más general, algunos han

⁵⁴ Convendría, sobre estos puntos, inspirarse del ejemplo alemán en lo que concierne el mecanismo de la censura constructiva y el control del carácter democrático de los partidos por la corte constitucional. NT: La “censura constructiva” es un mecanismo de control del canciller por parte del parlamento. Se encuentra regulada en el artículo 67 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania: “El Bundestag sólo podrá plantear una moción de censura frente al Canciller Federal si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del Presidente Federal el relevo del Canciller Federal. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando a quien resulte elegido”. Traducción al español realizada por el Deutscher Bundestag tomada de <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> el 23 de septiembre de 2019.

Acerca de este instituto Philippe Lauvaux comenta lo siguiente: “Evidentemente que el mérito de la estabilidad política del régimen no se le puede imputar exclusivamente al artículo 67. Pero este procedimiento, del solo hecho de su existencia, también puede haber contribuido a reforzar los efectos positivos de la estructura política -sistema de partidos y régimen electoral- sobre la estabilidad gubernamental de la Alemania postguerra” (Lauvaux, 2004, p. 719).

⁵⁵ Sería necesario encontrar un ajuste de este principio que permita evitar los inconvenientes que han justificado su abandono en Japón: un faccionalismo exacerbado.

⁵⁶ Así, Jean Granger subraya que “inmutablemente, desde 1959, es dominado por una mayoría RPR-UDF-centrista, alcanzando 72,6 % en 1989 y siempre superior entre 10 a 20 puntos del porcentaje que obtienen en las elecciones realizadas por medio del sufragio universal directo”, demuestra el carácter desigual de esta representación, no solamente entre los ciudadanos, pero también entre los entes descentralizados territorialmente” (Duhamel y Mény, 1992, p. 968). La reforma adoptada por su ley orgánica y por la ley del 30 de julio de 2003 no modifica esta situación de manera substancial, y se puede notar que, si el Consejo Constitucional tuvo la audacia de denunciar el mantenimiento de ciertas disparidades geográficas, no tuvo el valor de modificarlas.

⁵⁷ Recordemos que los mandatos duraban de uno a dos años durante la época revolucionaria, en los Estados Unidos de Norte América la cámara de representantes es elegida por dos años y en Suecia los diputados son elegidos por tres años (se trata, no obstante, de uno de los regímenes de la UE con mayor estabilidad gubernamental).

⁵⁸ NT: La autora ha utilizado esta palabra en inglés. Se podría traducir por “revocación de mandato”. Este instituto existe en el derecho municipal costarricense. Fue utilizado el 18 de diciembre del 2011 en el cantón de Pérez Zeledón para destituir de la función de alcalde a Luis Mendieta Escudero. Ver: Fernández Argüello y Sánchez Navarro, 1999; Fernández Argüello, 2017; Matheus Brito, 2008; Rivera Sánchez, 2006 y Chacón Murillo, 2014.

⁵⁹ Este tipo de procedimiento existe en ciertos Estados federados de los Estados Unidos de Norte América, en Japón y en Rumania. En Austria le permite al pueblo resolver un eventual desacuerdo entre el presidente y la mayoría parlamentaria: si el pueblo se pronuncia por el parlamento, el presidente debe renunciar y, en caso contrario, la asamblea es disuelta. A pesar de que nunca ha sido utilizado, es eficaz ya que se trata de un arma disuasiva.

deseado que se desarrollen y mejoren los mecanismos de control existentes entre los gobernantes, lo que puede lograrse por una revalorización del rol del parlamento. Sería lógico que el primer ministro disponga del derecho de disolución para contrarrestar su responsabilidad frente a la Asamblea, en la actualidad solo el presidente de la República cuenta con este derecho⁶⁰, a pesar de que -salvo caso de alta traición- el primer ministro es irrevocable. También se ha planteado la necesidad de considerar no solamente la responsabilidad política del presidente, sino también la penal, para que no sea tan limitada como lo es actualmente. Para algunos, el reequilibrio de nuestras instituciones implica la supresión de la elección del presidente por medio del sufragio universal directo⁶¹ y la elección del primer ministro directamente por los ciudadanos (Le Monde , 6 de mayo de 2002)⁶². Por otra parte, se ha sugerido volver a revisar el artículo 16 de la Constitución⁶³ que puede permitirle al presidente el ejercicio de plenos poderes y extender la competencia del Consejo Constitucional para que pueda revisar algunos de sus actos. Además, la independencia de ciertos órganos encargados de controlar a los gobernantes podría garantizarse mejor, particularmente sus modos de designación, especialmente en lo que se refiere al Consejo Constitucional y el mediador⁶⁴.

Estas propuestas también tienen por objeto acercar los representantes a los representados. Una evolución en este sentido sería favorecida por una prohibición de toda acumulación de mandatos, tantas veces propuesta. Tendría la ventaja de aumentar considerablemente el número de ciudadanos que participan realmente en la vida política y permitiría una diversificación sociológica de los representantes, especialmente favoreciendo el acceso de las mujeres en la vida política.

Los ciudadanos solamente pueden sentirse representados si pueden comprender el funcionamiento de las instituciones y el papel de sus representantes. Pero esto supone, por una parte, ser claros sobre la organización de las instituciones y, sobre este punto, el proyecto de “Constitución”⁶⁵ de la Unión Europea está lejos de ser plenamente satisfactorio; por otra parte, un verdadero aprendizaje

⁶⁰ NT: El párrafo primero del artículo 12 de la Constitución francesa contiene este instituto: “El Presidente de la República podrá, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras, acordar la disolución de la Asamblea Nacional”. Cabe consignar uno de los comentarios que realiza la autora en su tratado de derecho constitucional: “Existen dos grandes tipos de disolución: la victoriana, o de combate, que permite al Jefe de Estado sancionar un parlamento insumiso. Esta ha desaparecido en la mayoría de las democracias. La disolución de apoyo, o inglesa, mediante la cual el jefe del ejecutivo (de hecho, el primer ministro) procede a disolver de forma anticipada la asamblea, en un momento en que su partido todavía es popular, para favorecer la reelección de una mayoría que lo apoya” (Cohendet, 2013, pp.480-481).

⁶¹ Así para los autores de la *Convención para la VI República*.

⁶² Ver: *Le Monde* , 6 de mayo 2002

⁶³ NT: El texto de la norma es el siguiente: “Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional”. Recuperado del Consejo Constitucional en: http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf, consultado el 08 febrero de 2013.

⁶⁴ NT: El tema de la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia es particularmente problemático en Costa Rica (Antillón, 2019).

⁶⁵ NT: El 29 de mayo de 2005, el pueblo francés se pronunció acerca del proyecto de Constitución Europea a través del instrumento del referéndum con una participación del 69,37%. De estos, 44,18% se pronunciaron a favor de este proyecto y 53,30% en contra. Los datos fueron tomados de: <http://www.france-politique.fr/referendum-2005.htm>. Consultado el 08 de febrero 2013.

de la democracia a partir de la escuela primaria. No sólo implica un conocimiento serio de las instituciones, sino también la práctica del debate, del voto y de las responsabilidades en el seno mismo de la escuela. En fin, si los rankings de audiencia influyeran menos sobre la elección de los programas de televisión, podríamos esperar que una parte importante sea otorgada a emisiones de información política de calidad. Todas las encuestas muestran que el abstencionismo y el rechazo a lo político están a menudo ligados al nivel sociocultural.

La tercera vía es la de la micropolítica. Cada vez más, ciudadanos que se sienten completamente desamparados, indefensos en un mundo en el cual difícilmente tienen influencia, van a buscar y encontrar a través de acciones concretas y puntuales un medio para existir políticamente, de hacer algo para que la sociedad progrese. Es sobre todo en relación con la protección del medio ambiente que este modo de acción política ha empezado a desarrollarse. Por ejemplo, movimientos que han tenido lugar en Larzac⁶⁶, intervenciones de Greenpeace contra la energía nuclear, ocupaciones de locales para reivindicar el derecho a la vivienda, contra el cierre de fábricas, las acciones de José Bové contra los OGM⁶⁷ o la movilización de ATTAC por el impuesto Tobin⁶⁸. Este fenómeno se desarrolla en numerosos países, particularmente en Japón para la protección del medio ambiente y de los consumidores, en los Estados Unidos, o en África para proyectos de desarrollo. ¿Será una regresión, una vuelta a las “Jaqueries”⁶⁹, a luchas relacionadas exclusivamente con una revuelta aislada y carente de toda estructura política? Claramente no, o no exclusivamente. Se trata de medios muy eficaces para atar el lazo político; lejos de ser un simple cuestionamiento de las instituciones, constituyen medios de actuar fuera de los marcos existentes, pero para restablecer un diálogo con estos marcos, para compelerlos a comprometerse concretamente sobre problemas precisos. Además, estos movimientos conducen a crear, federar o reforzar las asociaciones que se forman alrededor de estos proyectos y frecuentemente son un primer paso hacia un mejor conocimiento del mundo político. Reúnen individuos “electrones libres”, asociaciones, a veces

⁶⁶ NT: Larzac es un altiplano dentro de la cordillera central de Francia (Massif Central), en 1971 el gobierno decide hacer un polígono de tiro militar produciendo un daño ambiental irreparable, los habitantes de este lugar muy poco poblado se negaron a vender sus tierras de vocación agrícola-ganadera al Ministerio de Defensa y emprendieron un sinnúmero de acciones para oponerse a la construcción de la base militar. Su lucha duro más de 10 años y es en Francia un ejemplo de resistencia civil por el medio ambiente, ya que gran parte de la sociedad civil apoyó a estos agricultores en la lucha por sus tierras. Para saber más acerca de este tema se puede consultar la página web: <http://www.larzac.org/> consultada el 09 de febrero de 2013.

⁶⁷ NT: José Bové es un personaje contradictorio, para unos un emblemático político defensor del medio ambiente, para otros un vándalo. Este individuo -agricultor de profesión- participó activamente de la lucha del Larzac y en contra de la implementación de OGM en la agricultura. Fue enjuiciado y condenado por sus acciones en la lucha en contra de las semillas genéticamente modificadas en varias ocasiones: en 1995, 1997 y 1999. Irrumpió con otros manifestantes en las instalaciones de varias empresas privadas dedicadas a este negocio (entre ellas Cirad y Novartis), en el año 2000 es condenado a 3 meses de prisión por haber participado en la destrucción de un McDonald's. Es delegado de la confederación campesina del 2004 al 2007; en el 2008 se presenta como candidato del partido ecologista y elegido en el parlamento europeo. Datos tomados de: <http://www.jose-bove.eu/>, consultado el 09 de febrero de 2013.

⁶⁸ NT: ATTAC es una ONG fundada en 1998 para promover un impuesto a las transacciones financieras, esta organización propugna que los mercados financieros estén al servicio de los ciudadanos y no el contrario. Tiene filiales en más de 42 países. Tomado de la página web de la filial española: <http://www.attac.es/>, consultada el 09 de febrero 2013.

⁶⁹ NT: Esta palabra es difícil de traducir. El diccionario Larousse Frances-Español de 1995 lo hace de la segunda manera: *motín*, pero inmediatamente agrega: “(...) *levantamiento de campesinos (en recuerdo de una rebelión de los campesinos de la Isla de Francia contra la nobleza en 1358)*”. Cabe destacar que es usada de forma despectiva. Para ampliar: Noiriél, 2018, pp. 37-45 y Marseille, 2002, pp. 357-359.

sociedades privadas, entes descentralizados territorialmente, incluso representantes de la ONU. Este tipo de acción política no reemplaza la democracia representativa, tampoco la cuestiona, se trata más bien de un aguijón para estimular la acción de los representantes del pueblo.

Esta crisis está ligada a la evolución de nuestras instituciones y a la práctica del poder político. Demuestra que los ciudadanos han tomado conciencia del carácter ficticio de la representación política y parece indicar que una evolución de nuestras instituciones y su práctica sería necesaria. Si no se toman medidas para mejorar nuestra democracia, particularmente la participación de ciudadanos en las decisiones políticas y un control más fuerte de los representantes, es posible que esta crisis siga empeorando. En el estado actual de las cosas, puede esperarse que se trate simplemente de una especie de “crisis de adolescencia” de la democracia representativa, que llevará pronto a la madurez y a reforzar la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beaud, O. (1987). À propos de C. Schmitt, *Droits*, (Número especial acerca de la representación).

Bodin, J. (1994). *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.

Cayla, O. y Thomas, Y. (2002). *Du droit de ne pas naître. A propos de l'affaire Perruche*. París, Francia: Gallimard.

Cohendet, M. (1993). *La cohabitation. Leçons d'une expérience*. París, Francia: Dalloz.

Cohendet, M. (2002a). *Le président de la République*. París, Francia: Dalloz.

Cohendet, M. (2002b). *Droit constitutionnel*. París, Francia: Montchrestien.

Dockés, E. (2004). Le pouvoir dans les rapports de travail: essor juridique d'une nuisance économiques. *Droit Social*, (6), 620-628.

Dockés, E. y Lhuillier, G. (2001). *Le corps et ses représentations*. París, Francia: LexisNexis.

- Duguit, L. (2000). *Leçons de droit public général faites en 1926*. París, Francia: LGDJ.
- Duhamel, O. (2002). Vers une VI^e République?, *Cités*, (La France et ses démons).
- Duhamel, O. y Mény, Y. (1992). *Dictionnaire constitutionnel*. París, Francia: PUF.
- Dumont, G. (2002). *La citoyenneté administrative* (Tesis de doctorado). Universidad de Pantheon-Assas 2, París, Francia.
- Gaxie, D. (1996). *La démocratie représentative*. París, Francia: Montchrestien.
- Hamilton, A. (s.f.). El federalista. Recuperado de <http://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>
- Kelsen, H. (1988). *La démocratie, sa nature, sa valeur*. París, Francia: Económica.
- L'Hôte, V. (2001). *La responsabilité pénale des membres des exécutifs* (Tesis de doctorado). Universidad de Nancy 2, Nancy, Francia
- Robert, X. (2002). La Vie République? *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, (1-2), 1-572.
- Tocqueville, A. (1981b). *De la démocratie en Amérique*, Vol. I, II parte, Cap. IX, París, Francia: Garnier-Flammarion.
- Tocqueville, A. (1981a). *De la démocratie en Amérique*, Vol. II, II parte, Cap. IV. París, Francia: Garnier-Flammarion.
- Troper, M. (1990). La justice constitutionnelle et démocratie. *Revue française de droit constitutionnel*, (1), 31-48.

Referencias bibliográficas del traductor

- Alcubilla, E. (2019). El Funcionamiento del sistema electoral español. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 177-183.

- Alfaro, E. y Madriz, P. (2008). La reforma realizada en el año 2002 al artículo 195 de la Constitución Política: La posibilidad de someter a referéndum una reforma constitucional. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 1-19.
- Antillón, W. (2019). *El Poder Judicial: crónica de una debacle*. San José, Costa Rica: IJSA.
- Carballo, A. (2016). ¿Derechos humanos sometidos a referéndum? Superando la regla de las mayorías desde la progresividad de los derechos humanos. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 193-216.
- Carro, L. (2017). Reformas a la Ley de Iniciativa Popular, porcentajes de firmas para la presentación de proyectos. *Revista de Derecho Electoral*, (23), 217-233.
- Cascante, M. (2016). Elecciones Municipales 2016: Datos para el análisis del sistema de partidos multinivel. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 174-190.
- Cascante, M. (2019). Preámbulo: la contribución de la política local a la democracia. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 185-193.
- Chacón, B. (2014). Cuestionamientos de la constitucionalidad del artículo 19 del Código Municipal, a la luz de la acción de inconstitucionalidad tramitada en el expediente n.º 12-000255-0007-CO de la Sala Constitucional. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 226-269.
- Cohendet, M. (2013). *Droit constitutionnel*. París, Francia: LGDJ.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2018). *Participación y abstencionismo: Serie histórica elecciones presidenciales 1982-2018*. San José, Costa Rica: TSE.
- Díaz, D. (2015). *Crisis social y memorias en lucha*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Duverger, M. et al. (2007). *El referéndum (doctrina y legislación)*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Esquivel, M.A. (2008). Referéndum en Costa Rica: La primera experiencia. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 105-128.

- Fernández, H. y Sánchez, I. (1999). *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital*. San José, Costa Rica: IJSA.
- Fernández, H. (2017). Justicia electoral y revocación de mandato de alcaldes e intendentes en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (24), 105-128.
- García, R. y González, J. (2008). Repaso histórico de los institutos de democracia semi directa en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 1-41.
- Gaxie, D. (2006). *La democracia representativa*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- González, D. (2018). Calidad de la relación entre representantes y representados en los sistemas proporcionales de elección de diputados. *Revista de Derecho Electoral*, (26), 29-43.
- González, R. (2017). Ley de Reférendum: Reflexiones a 10 años de su promulgación. *Revista de Derecho Electoral*, (23), 203-215.
- Gómez, S. (2010). Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada. *Revista de Derecho Electoral*, (10). 1-36.
- Gordienko, A. (2015). La reforma política que Costa Rica necesita: La propuesta de poder ciudadano ¡Ya! *Revista de Derecho Electoral*, (20), 206-238.
- Gordienko, A. (2019). Una reforma electoral para Costa Rica y su potencial de promover el desarrollo equitativo de todo el territorio nacional. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 127-150.
- Hernández, R. (2004a). *El Derecho de la Constitución*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Hernández, R. (2004b). *El Derecho electoral costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Lauvaux, P. (2004). *Les grandes démocraties contemporaines*. París, Francia: PUF.
- Marseille, J. (2002). *Nouvelle histoire de la France*, vol.I. París, Francia: Perrin.

- Matheus, D. (2008). La regulación del referendo revocatorio de mandato en Venezuela y en Colombia. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 1-24.
- Montesquieu, C. (2005). *El espíritu de las leyes*. Bogotá, Colombia: Ediciones Universales.
- Noiriel, G. (2018). *Une histoire populaire de la France*. Marsellas, Francia: Agone.
- Raventós, C. et al. (2005). *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?* San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica/ IIDH/ TSE.
- Raventós, C. et al. (2011). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: Salida, voz y lealtad*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica/TSE.
- Rivera, J. (2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 1-42.
- Robles, A. (2016). *La reforma constitucional por la vía referendaria en Costa Rica*. San José, Costa Rica: IFED-TSE.
- Rosales, R. (2015). Problemas de la representación política y de los partidos en Costa Rica: Oportunidad para un diálogo social reconstitutivo. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 239-275.
- Rousseau, J. (2001). *El contrato social*. Trad. Doppelheim, Madrid, España: Mestas.
- Shina, F. (2009). *La libertad de expresión y otros derechos personalísimos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad.
- Sobrado, L. (2007). Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: Alcances y regulaciones. *Revista de Derecho Electoral*, (4), 1-19.
- Sobrado, L. (2014). *Elecciones y democracia*. San José, Costa Rica: IFED-TSE.
- Terré, F. y Fenouillet, D. (2011). *Droit civil: La famille*. París, Francia: Dalloz.

- Trejos, S. (2014). El ideal democrático: la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 131-149.
- Trejos, S. (2017). Institutos de democracia directa: La iniciativa popular. *Revista de Derecho Electoral*, (23), 235-259.
- Zaffaroni, E. (2005). *En busca de las penas perdidas*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.
- Zaffaroni, E. (2013). *La cuestión criminal*. Bogotá, Colombia: Ibabañez.
- Zaffaroni, E. (2017). *La palabra de los muertos*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.
- Zamora, E. (2016). De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 36-71.
- Zovatto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 34-75.

EL BINOMIO POLÍTICA-CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA¹

Luis Mario Rodríguez Rodríguez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_9

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 14 de junio de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de noviembre de 2019.

Resumen: La corrupción está sacudiendo la estabilidad de los sistemas políticos en la región. Los grandes escándalos en los que se han malversado cantidades millonarias del erario nacional representan un desafío sin precedentes para las democracias latinoamericanas. El nuevo “normal” del crecimiento de las economías, muy por debajo del que necesitan los gobiernos para combatir la pobreza y la percepción de que los responsables de la cosa pública están vaciando las arcas del Estado, contribuyen a deteriorar, aceleradamente, la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. El uso irregular del dinero en la política se está convirtiendo en el medio más frecuente utilizado en actos de corrupción. La entrega de recursos ilícitos en varias de las campañas electorales en América Latina, particularmente en Brasil, Perú, Guatemala, Colombia, Honduras y El Salvador, entre otros, delató una red transnacional de corrupción que motivó la apertura de varios procesos judiciales. La región continúa al acecho de una práctica que sigue desarticulando las instituciones de la democracia. El artículo presenta algunas lecciones del binomio “política y corrupción” en América Latina, resume el estatus en el Triángulo Norte de Centroamérica y plantea el debate acerca de si conviene dar el tratamiento como acto de corrupción al financiamiento irregular.

Palabras clave: Corrupción / Corrupción política / Debilitamiento de la democracia / Financiamiento del partido político / Lavado de dinero / Guatemala / Honduras / El Salvador / América Latina / Triángulo Norte.

Abstract: Corruption is shaking the stability of the political systems of the region. Big scandals, in which millions of dollars from public funds have been embezzled, represent an unprecedented challenge to Latin American democracies. The new “normal” growth of the economies is way below what governments need to fight poverty. The perception is that those in power depleting the treasury, and they continue to rapidly deteriorate the citizens’ satisfaction with democracy. Irregular use of money in politics is turning into one of the most frequent acts of corruption. The handing over of illegal resources in several electoral campaigns in Latin America, particularly in Brazil, Peru, Guatemala, Colombia, Honduras and El Salvador, among others, unveiled a transnational network of corruption that led to several judiciary processes. The region fights against a practice that keeps on weakening democratic institutions. The article presents some lessons of the “politics and corruption” binomial in Latin America. It provides a summary of the status of the Northern Triangle of Central America and presents a debate on the convenience of treating irregular funding as corruption.

Key Words: Corruption / Political corruption / Weakening of democracy / Funding of political parties / Money laundering / Guatemala / Honduras / El Salvador / Latin America / Northern Triangle.

¹ El artículo base, que aborda otros aspectos fuera del de la regulación del financiamiento político, se encuentra en “Política y corrupción en América Latina: las lecciones para el triángulo norte en Centroamérica” en Salvador Romero Ballivián y Julieta Castellanos (directores). Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata, 2019, p. 165 - 201.

* Salvadoreño, abogado y politólogo, correo lrodriguez@fusades.org. Doctor en Derecho Privado por las Universidades Autónoma de Barcelona y Dr. José Matías Delgado de El Salvador, con maestrías en Ciencia Política y Estudios Electorales, de la Universidad Jesuita José Simeón Cañas de El Salvador (UCA) y la Universidad de Valencia, España, respectivamente. Actualmente es el director de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), desde 2015 dirige la Escuela Centroamericana de Gobierno y Democracia (ECADE) y es secretario general de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Fue director ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada y secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República. Catedrático universitario, profesor invitado en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y coautor de la 3ª ed. del Diccionario Electoral del IIDH y de la 1.ª ed. edición del Tratado de Derecho Electoral Latinoamericano (Nohlen, Valdéz, Zovatto). Ha sido consultor del Centro Carter y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es columnista de El Diario de Hoy y participó como colaborador de ReVista, Harvard Review of Latin America, en la edición especial para El Salvador, Spring, 2016.

1. AMÉRICA LATINA: ALGUNAS LECCIONES DEL BINOMIO “POLÍTICA Y CORRUPCIÓN”

La corrupción está sacudiendo la estabilidad de los sistemas políticos en la región. El lento crecimiento económico combinado con la percepción de un bajo nivel de progreso multiplica sus efectos y reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Los grandes escándalos protagonizados por presidentes, vicepresidentes, funcionarios de gobierno y, en algunos casos, por diferentes empresas privadas, en los que se han malversado cantidades millonarias del erario nacional, representan un desafío sin precedentes para las democracias latinoamericanas.

La desaceleración económica en los últimos años en la mayoría de los países de la región, como puede observarse en la figura 1, y una clase media cada vez más exigente, han vitalizado la rendición de cuentas y la conciencia de la gente en relación con los efectos dañinos de la corrupción. El nuevo “normal” del crecimiento de las economías latinoamericanas, muy por debajo del que necesitan los gobiernos para combatir la pobreza y para incentivar al sector productivo con grandes obras de infraestructura estratégica, y la percepción, cada vez más arraigada en los ciudadanos de que los responsables de la cosa pública están vaciando las arcas del Estado, contribuyen a deteriorar, aceleradamente, la satisfacción de los ciudadanos con la democracia.

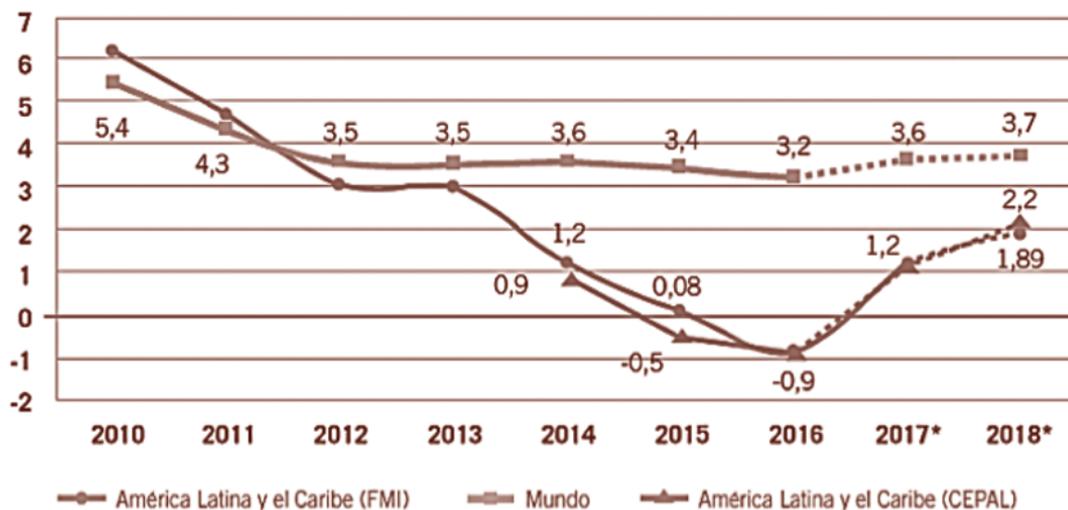


Figura 1. Mundo y América Latina y el Caribe: crecimiento del Producto Interno Bruto (2010–2018). Variación porcentual anual. Zovatto, 2018.

Nota: El crecimiento del PIB para 2017 fue de 1,2% (FMI y CEPAL). La región retoma el crecimiento, pero con tasas mediocres. Para 2018 el FMI proyecta un crecimiento de 1,6%. Menos de la mitad del crecimiento mundial, un tercio de los emergentes y un cuarto del crecimiento de Asia.

Por otro lado, una reciente investigación del INCAE Business School, citada por Clancy, Martínez y Ketelhohn, muestra una correlación fuerte (0,83) y positiva entre el nivel de transparencia de una nación y su prosperidad económica. Según el INCAE:

...todos los países ricos (PIB/Cap. mayor a \$40.000) son transparentes (Índice de Transparencia mayor a 50). Consecuentemente, ningún país corrupto es rico, y ningún país rico es corrupto. Entre los países pobres, la mayoría son corruptos. Aunque hay algunos pocos, como Ruanda, Botsuana y Bhutan, que son pobres a pesar de sus altos índices de transparencia. (2019, párr. 3).

El estudio de esta escuela de negocios agrega que “la corrupción disminuye la efectividad del Estado, sesga la inversión pública, reduce la eficiencia de los servicios públicos y aumenta los costos de transacción. Además, ahuyenta a la inversión privada (nacional y extranjera) y distorsiona los esfuerzos del talento empresarial” (Clancy, Martínez y Ketelhohn, 2019, párr. 4).

El flagelo de la corrupción presenta dos realidades. La primera tiene que ver con la ya deteriorada credibilidad de los partidos políticos. En la medida que resultan involucradas las más altas esferas del Estado en casos de lavado de dinero y en el desvío de fondos públicos los ciudadanos buscan otras opciones de gobierno. No solo están dispuestos a elegir a un “outsider” o a políticos con un discurso “antisistema”, sino que también crece en la población el sentimiento de indiferencia respecto de la forma de gobierno. La figura 2 muestra que a un considerable segmento de habitantes en el continente no le importa si vive en un sistema democrático o en uno no democrático. En realidad, es muy probable que los electores, al responder a este tipo de interrogantes, se refieran más bien a que su único objetivo es elegir a alguien que les resuelva de inmediato los principales problemas que afectan su entorno familiar.

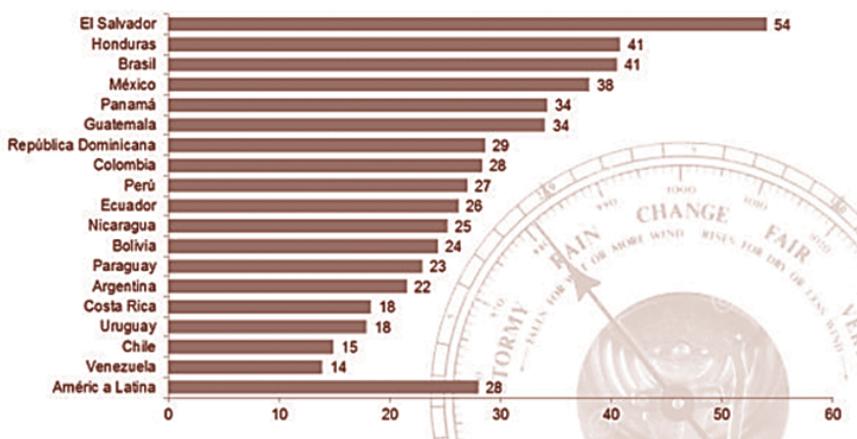


Figura 2. Da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. Resultados por país en 2018. Latinobarómetro, 2018.

En las recientes elecciones celebradas en Brasil, México y El Salvador, los candidatos a la presidencia atacaron sistemáticamente al “*statu quo*” y ofrecieron terminar con la corrupción; esta estrategia les permitió ganar con amplia ventaja sobre sus principales rivales políticos. Los resultados en esos comicios muestran que se está debilitando la lealtad ideológica y partidaria del electorado. En los tres casos citados, los movimientos de Jair Bolsonaro, Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele capitalizaron el enojo ciudadano y el desgaste de los partidos tradicionales atrayendo electores de las organizaciones partidarias que gobernaron sus respectivos países en los últimos veinte años.

Ciertamente, la corrupción no suele ocupar el primer lugar cuando se consulta a la gente sobre los principales problemas del país. En algunos casos, según el Latinobarómetro 2018, la corrupción desaparece como preocupación, sobre todo en el ámbito local. Sin embargo, la percepción del “aumento de la corrupción” se encuentra enquistada entre la población latinoamericana, tal como lo indica la figura 3. Los ciudadanos saben que el comportamiento de los funcionarios públicos no es el correcto porque están despilfarrando los bienes del Estado, ya sea por prácticas de tipo clientelar, por una ineficiente política de gasto público o por el robo de dinero a través del peculado, el lavado o las contrataciones públicas amañadas.

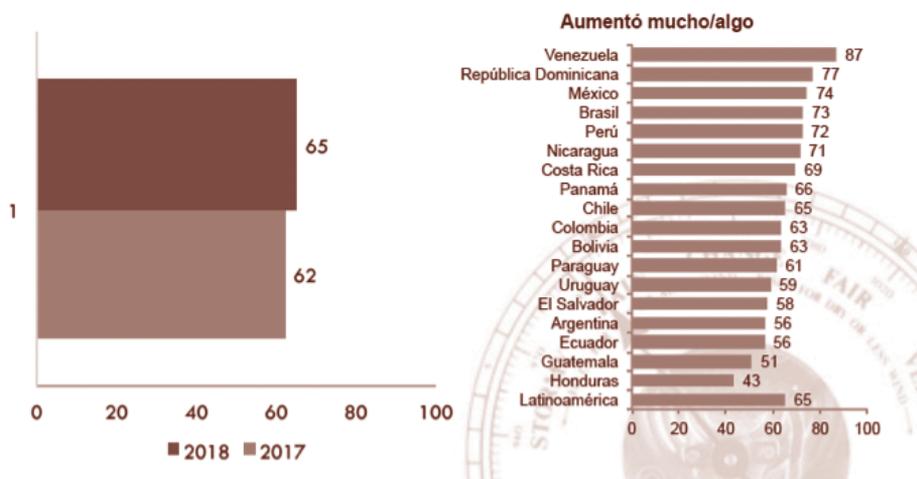


Figura 3. Aumento de la corrupción, totales América Latina 2017-2018. Latinobarómetro, 2018.

El otro efecto tiene que ver con la respuesta de las instituciones para controlar la corrupción y con nuevos mecanismos para acceder a la información pública. La prestigiosa revista *The Economist* señaló que “es una paradoja común: el mundo a menudo se da cuenta de la corrupción cuando alguien está haciendo algo al respecto. Eso lleva a la gente a concluir que las cosas empeoran cuando de hecho están mejorando” (2016, párr. 3). En línea con esa idea, Casas y Carter, en un análisis publicado por el Diálogo Interamericano, afirmaron que: “hoy no existe más corrupción que antes” (2017, p. 19). En realidad, ahora hay más información y los “destapes” de estas prácticas delictivas evidencian

que en el pasado reciente las instituciones no cumplieron su labor de control. En la actualidad hay más exposición, más publicidad de los señalados, más humillación pública y, principalmente, más criminalización, es decir, judicialización de los presuntos responsables (Casas y Carter, 2017).

Por años se ha percibido una manipulación de las instituciones encargadas de investigar a los involucrados en prácticas corruptas. El acceso a la información pública y los nuevos canales de comunicación, que “viralizan” los datos en cuestión de minutos a través de las redes sociales, aceleraron las reformas protransparencia y la rendición de cuentas en la región. Las medidas “anticorrupción” aprobadas en los últimos 15 años en América Latina, que fueron inefectivas hasta hace muy poco, ahora están contribuyendo a procesar a los responsables y a sentar precedentes importantes en la lucha contra este flagelo (Casas y Carter, 2017).

Los principales instrumentos adoptados entre 1990 y 2018 van desde la creación de oficinas de auditoría en las respectivas Constituciones o en la ley, las declaraciones juradas de bienes, el acceso a la información pública, la revisión de los sistemas de compras públicas, la política de gobierno electrónico, las leyes contra el lavado de dinero y la necesaria regulación del financiamiento político. Asimismo, se está dando seguimiento más preciso a las recomendaciones y a los estándares internacionales establecidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La figura 4 presenta la cantidad de medidas anticorrupción adoptadas.

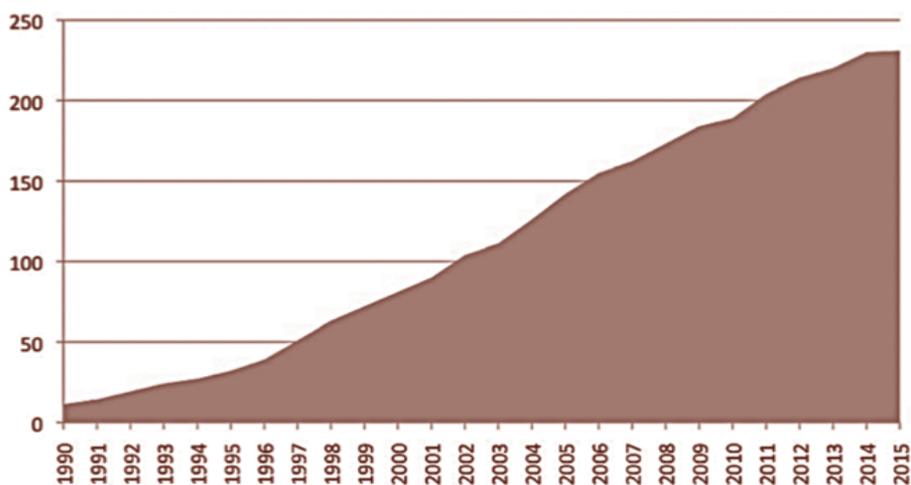


Figura 4. Número de medidas anticorrupción adoptadas por países latinoamericanos, 1990-2015. Casas y Carter (2017).

Los Estados han debido reaccionar en contra de la calamidad provocada por la falta de ética de los funcionarios y empleados públicos. Algunos países han promulgado leyes de negociación de reducción de penas (procesos abreviados), reformas judiciales de diferentes tipos y profundas modificaciones de la administración pública (Casas y Carter, 2017).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó el informe del “Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe”, elaborado por siete expertos en la materia. En resumen, el informe señala que es el momento para una transformación sistémica que incluya una reforma institucional y legal que aumente la disuasión y ponga fin a la impunidad de las personas con conexiones políticas.

El informe critica el exceso de leyes y la falta de prácticas concretas. Agrega que la mayoría de casos de corrupción se encuentra en los ámbitos de la contratación pública y en el financiamiento de las campañas. Como soluciones, los expertos convocados por el BID proponen los “acuerdos de culpabilidad”, incluyendo la negociación de cargos y la cooperación transnacional.

A nivel empresarial, se pueden reducir las oportunidades para cometer estos ilícitos mediante la implementación de programas anticorrupción. Estos programas no solo deben cumplir con la regulación nacional aplicable, sino también establecer los mecanismos para detectar y sancionar los casos internos de corrupción, así como promover la cultura de integridad y transparencia en la actividad empresarial. Desde el año 2016, la Organización Internacional de la Normalización (ISO) ha establecido el estándar ISO 37001 que sirve de guía para el diseño e implementación de este tipo de programas.

Los programas anticorrupción inician con una política anticorrupción explícita, conocida y compartida por todos los colaboradores de la organización. Deben incluir expectativas de conducta de los socios comerciales en su interacción con entidades de gobierno. También deben contemplar los estándares de transparencia para el manejo de contribuciones, donaciones, patrocinios y cualquier tipo de regalías entre colaboradores de la empresa, funcionarios públicos y partidos políticos. Asimismo, deben establecer los mecanismos de denuncia en caso de sospecha, sin temor a represalias y preferiblemente de forma anónima. Y, finalmente, deben establecer el sistema de sanciones para colaboradores que se involucren en actos de corrupción (Clancy, Martínez y Ketelhohn, 2019).

A continuación, en la tabla 1 se resumen los cuatro pilares incluidos en el informe del BID para un acuerdo de reforma sistémica.

Tabla 1

Pilares para un acuerdo de reforma sistémica propuestos por expertos convocados por el BID

PILARES PARA UN ACUERDO DE REFORMA SISTÉMICA	
<p>Pilar 1. Iniciativas mundiales y regionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Armonización legal de compromisos claves. ● Aplicar estándares de transparencia y rendición de cuentas. ● Introducir los estándares internacionales de contratación pública. ● Procedimientos locales e internacionales para detectar corrupción y lavado de dinero. ● Normas procesales que faciliten investigaciones y enjuiciamientos. ● Restringir el fuero. ● Mejorar reclutamiento de personal judicial. 	<p>Pilar 3. Involucrar al sector privado y a la sociedad civil</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Compartir conocimiento. ● Fomentar cooperación con el sector público para la preparación de directrices y normas sobre gobierno corporativo. ● Desarrollar programas de ética corporativa y de denuncia de irregularidades. ● Diálogo entre sector privado y sector sindical. ● Para el sector bancario, adherirse a normas recientes de prevención de lavado y a los estándares más altos de prácticas éticas, incluyendo información financiera transparente. ● Adoptar prácticas solidas de gobierno corporativo.
<p>Pilar 2. Iniciativas nacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La contratación pública: infraestructura y renegociación de contratos. ● Gestión de recursos públicos y gobernanza de los recursos naturales. ● Financiación política. ● Transparencia financiera. ● Integridad pública. ● Gobierno abierto y simplificación administrativa. ● Tecnología de la información y la comunicación. ● Enfrentando la captura del Estado y la gran corrupción. 	<p>Pilar 4: Iniciativa y liderazgo del BID</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Profundización del apoyo a los gobiernos en materia de reformas de gobernanza, transparencia y de programas anticorrupción. ● Apoyo a evaluaciones de las instituciones y organizaciones multilaterales que, combinados con análisis locales, proporcionan una base para emisión de recomendaciones políticas técnicamente realistas. ● Reforma de la contratación pública. ● Implementación de socios público-privados. ● Reformas de transparencia y gobierno corporativo en las empresas estatales. ● Incorporación de asistencia en materia de transparencia e integridad en los préstamos a entidades privadas. ● Evaluación de escándalos recientes e identificación de lecciones aprendidas. ● Innovación y gobierno abierto.

Nota: Elaborado con base en el informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe. BID, 2018.

En resumen, América Latina presenta luces y sombras frente a la corrupción. Por un lado, las instituciones intentan dar una respuesta al grito de la sociedad para erradicar este delito. Lo hacen bajo la tutela de una sociedad civil que exige más transparencia y acceso a la información pública. Las reformas

aprobadas en los últimos 25 años están contribuyendo al cumplimiento de este objetivo. Por otra parte, con cada escándalo se profundiza la crisis en los partidos, los electores se rebelan eligiendo líderes montados en el desgaste de lo tradicional y se abren las puertas para nuevos autoritarismos y prácticas populistas. No cabe duda de que el resultado al final tendrá un saldo positivo a favor de la institucionalidad, de la probidad y del manejo transparente de los Estados. Mientras tanto seguiremos presenciando un enfrentamiento entre los que pretenden mantener cooptados² a los Estados y aquellos comprometidos con la integridad, la profesionalización del sector público y el bien común.

2. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL TRIÁNGULO NORTE

Centroamérica presenta un escenario sombrío en materia de lucha contra la corrupción. En los últimos cinco años los habitantes del istmo han presenciado graves hechos de corrupción en los que han participado desde los gobernantes hasta sus equipos cercanos. Particularmente, en el Triángulo Norte los mandatarios han sido señalados, procesados penalmente y, en algunos casos, vencidos en juicio por su participación en el desfalco de cantidades millonarias.

Elías Antonio Saca, el expresidente que gobernó El Salvador entre 2004 y 2009, fue condenado a 10 años de prisión por los delitos de corrupción, peculado y lavado de dinero por más de \$300 millones de dólares. El exgobernante se acogió a un procedimiento abreviado que le permitió reducir la pena que le fue impuesta. En Guatemala Otto Pérez Molina y su vicepresidenta, Roxana Baldetti, también fueron sometidos a la justicia. La exvicepresidenta fue condenada a 15 años y seis meses de prisión por tráfico de influencias, fraude y asociaciones ilícitas. Concluido este primer juicio, la exvicepresidenta deberá responder por otros dos casos ante la justicia. Entre ellos, el de La Línea por el que fue encarcelado Otto Pérez Molina. Este último aún espera la sanción que le sería impuesta por encabezar una trama de corrupción en la administración tributaria guatemalteca. En Honduras se presenta una situación particular. El actual presidente, Juan Orlando Hernández, reconoció que financió su campaña con dinero proveniente del desfalco en el Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS); sin embargo, no existe un procedimiento judicial en su contra. Esta situación generó un descontento que se cristalizó en el movimiento de los “Indignados” y en la “marcha de las antorchas” donde se exigió la instalación de una comisión internacional similar a la creada en 2006 en Guatemala.

La respuesta institucional en los tres países ha sido diferente. En el caso conocido como “destape de la corrupción” que involucró al expresidente salvadoreño, fueron las instituciones nacionales las que presentaron la evidencia, investigaron y finalmente judicializaron la causa de la que obtuvo una sentencia condenatoria. El sistema anticorrupción salvadoreño está integrado por la Corte Suprema de Justicia, específicamente por la Sección de Probidad, encargada de aplicar la Ley de Enriquecimiento

² Mantener el poder por la vía de las urnas.

Ilícito de Empleados y Funcionarios Públicos; por la Corte de Cuentas de la República, instancia que vigila la transparencia en la ejecución de los presupuestos y las contrataciones públicas; por el Instituto de Acceso a la Información Pública, al que le corresponde conocer en apelación las solicitudes de acceso a la información que han sido rechazadas por distintas instituciones del Estado; y la Fiscalía General de la República que tiene el monopolio de la investigación del delito.

En Guatemala intervienen las entidades públicas locales en combinación con la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG). Un elemento que destaca en este país centroamericano es el de la participación ciudadana. De manera similar, pero con una participación de ciudadanos que duplicaba a los hondureños, la sociedad guatemalteca exigió la renuncia del expresidente y de la exvicepresidenta y su posterior enjuiciamiento.

Un mecanismo similar es aplicado en Honduras. La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH) es la responsable, junto al Ministerio Público, de diligenciar los procesos de gran impacto.

La percepción de la corrupción es alta en los países del Triángulo Norte, en especial en la subregión conformada por El Salvador, Honduras y Guatemala. En el índice publicado anualmente por Transparencia Internacional, estos países ocupan las posiciones 105, 132 y 144, respectivamente, de un total de 180 naciones. Guatemala descendió en los últimos cinco años 21 posiciones en el *ranking*, mientras que El Salvador mostró una disminución de 22 posiciones. En el caso hondureño, si bien refleja una mejoría pasando de la ubicación 140 a la 132 en un quinquenio, en realidad ha mantenido un nivel muy bajo en materia de combate a la corrupción. La figura 5 presenta la posición de los países centroamericanos en el *ranking* mundial según la percepción de la corrupción, mientras que la tabla 2 ofrece el comportamiento de la percepción en los últimos 6 años.

Luis Mario Rodríguez Rodríguez

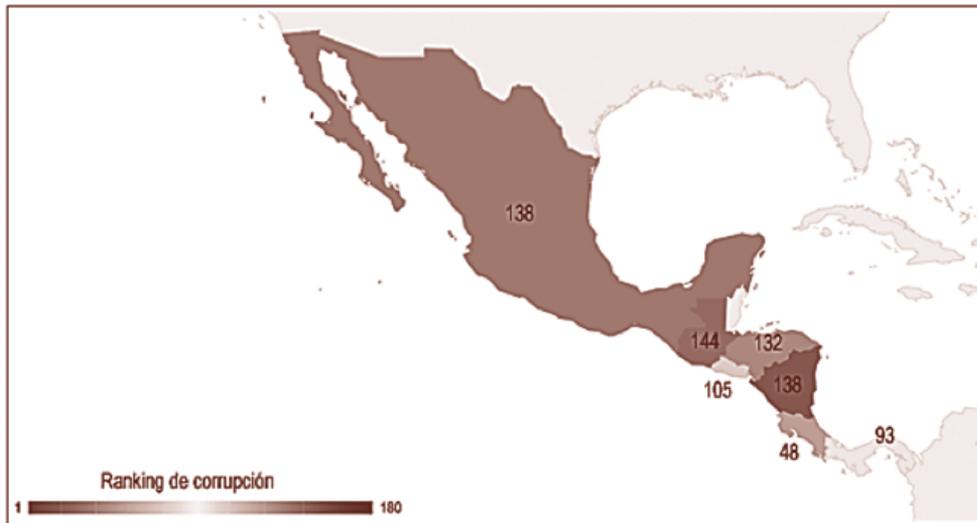


Figura 5. Índice de Percepción de la Corrupción en América Central 2018. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>

Tabla 2

Posición de los países centroamericanos en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (2013–2018)

País	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	IPC	Posición										
Guatemala	29	123	32	115	28	123	28	136	28	143	27	144
El Salvador	38	83	39	80	39	72	36	95	33	112	35	105
Honduras	26	140	29	126	31	11	30	123	29	135	29	132
Nicaragua	28	127	28	133	27	130	26	145	26	151	25	152
Costa Rica	53	49	54	48	55	40	58	41	59	38	56	48
Panamá	35	102	37	94	39	72	38	87	37	96	37	93

Nota: Elaborado con base en base los índices de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, años 2013 al 2018.

2.1. EL PLAN DE LA ALIANZA POR LA PROSPERIDAD

Actuando de manera coordinada, los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras propusieron un plan de acciones innovadoras para acelerar el cambio estructural de los tres países. Desde un inicio el plan se trazó la meta de generar condiciones para frenar el fenómeno migratorio y la crisis humanitaria que ocasionó el incremento reciente en el flujo de niñas y niños migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos en 2014. Los tres países acordaron medidas que transformen la calidad de vida de los ciudadanos y generen arraigo, por medio de cuatro líneas estratégicas: i) dinamizar el sector productivo, ii) desarrollar el capital humano, iii) mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia y iv) fortalecer las instituciones.

Para fortalecer las instituciones y cumplir el cuarto pilar del plan, los tres países se encuentran implementando acciones que aumenten la eficiencia y la transparencia de la administración pública, la gestión por resultados y la rendición de cuentas. Asimismo, se trazaron la meta de fortalecer los procesos de selección, evaluación y retiro de los servidores públicos con la introducción de evaluaciones de competencias e integridad. Esto será complementado con los más altos estándares internacionales de transparencia en adquisiciones del Estado, planeación fiscal y financiera con marcos de gasto de mediano plazo, y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión independientes y organismos de control internos y externos. Las líneas de acción en el ámbito institucional y promoción de la transparencia incluyen: i) el fortalecimiento de la administración tributaria, ii) la promoción de la convergencia de los sistemas tributarios y iii) el mejoramiento de la transparencia y la efectividad del gasto.

Entre 2017 y 2018 los logros en materia de transparencia y pelea contra la corrupción en los tres países de la alianza han impactado el quehacer de la administración pública. Como puede observarse en la tabla 3, las acciones van desde el estudio de la legislación penal para revisar los delitos de corrupción hasta la profesionalización del sector público, el acceso a la información, el fortalecimiento de las unidades que tienen a su cargo la aplicación de la ley de “extinción del dominio”, la implementación del “gobierno abierto”, el refuerzo de las administraciones tributarias y la condena de altos funcionarios de gobierno, en algunos casos por la eficiente labor del sistema anticorrupción nacional y en otros por el asocio de las instituciones locales con comisiones internacionales en contra de la impunidad.

Tabla 3

Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Avances 2017–2018 en materia de transparencia y lucha contra la corrupción

El Salvador	Guatemala	Honduras
<ul style="list-style-type: none"> • 21 reformas sobre delitos de corrupción enmarcados dentro del Código Penal y Procesal Penal preparadas por la Mesa de Expertos Estatales, en seguimiento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. • US\$657 mil en bienes donados a las instituciones que intervienen en el proceso de extinción de dominio por el Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB) al 2017. • 42 periodistas de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador participaron en el curso Riesgo Cruzado, con el fin de socializar estrategias de comunicación en condiciones de riesgo, en coordinación con la Policía Nacional Civil. • Se rediseñó y relanzó el Portal de Transparencia Fiscal, el cual permite acceder a 202 096 documentos de 239 instituciones públicas. • Se creó la Escuela Nacional de Formación Pública (ENAFOP), que capacitó y graduó a 21 profesionales en empleo público y derechos laborales, 80 jefaturas en adquisiciones y contrataciones y 14 directores en ocho cursos internacionales. • Se presentó públicamente el Sistema Integral de Alerta Temprana para el Mejoramiento del Control Interno en las Instituciones del Órgano Ejecutivo (SIATCI) y se capacitó a 174 auditores internos de 87 instituciones públicas para hacer uso de este sistema.- 	<ul style="list-style-type: none"> • 69 874 consultas amparadas por la Ley de Libre acceso a la Información fueron recibidas durante 2017. El 100% de las consultas realizadas fueron resueltas por la institución que las recibió. • Se inauguraron los portales de datos abiertos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Finanzas, así como el portal Datos Abiertos de Guatemala. • Se finalizó la implementación del Tercer Plan de Gobierno Abierto durante el primer semestre del 2018, con un nivel de ejecución del 89%. • Se creó el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado en el Ministerio de Finanzas Públicas. • Se crearon oficinas para la promoción de la transparencia y anticorrupción en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Además, se activó un número telefónico para recibir denuncias de corrupción dentro de la Superintendencia de Administración Tributaria. • Se creó la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia, como la instancia encargada de promover iniciativas en materia de gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción. 	<p>335 trámites han sido publicados en el portal único de trámites de gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se elevó a rango de Secretaría de Estado el Despacho de Derechos Humanos, en cumplimiento con el compromiso adquirido en la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad de junio 2017. • Fue lanzado el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto de Honduras (PAGAH) 2018-2020, el cual fue construido por los distintos sectores del país. • Se aprobó la Declaración para consolidar a Honduras como un Estado Abierto, firmada por los tres poderes del estado, órganos contralores, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y la Asociación Hondureña de Municipalidades (AHMON). • Se instaló la Mesa Interagencial de Transparencia y Anticorrupción, que tiene por objeto revisar la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción. • Se ha logrado avanzar en casos de alto perfil, incluyendo sentencias contra dos exviceministros y un magistrado del Consejo de la Judicatura entre 2017 y 2018, gracias al asocio entre la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción. • Se aprobó la Política Integral de Transparencia, Probidad y Ética de Honduras (PITPEH) 2018-2030. • Se aprobó la Ley de Política Limpia, que incrementa la transparencia en el financiamiento de las campañas políticas.

Nota: Elaborado con base en el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Principales avances y logros 2017–2018. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org>

3. EL “DESTAPE” DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y LA CORRUPCIÓN

El uso irregular del dinero en la política ha desembocado en grandes casos de corrupción. La entrega de recursos ilícitos en varias de las campañas electorales en América Latina, provenientes de la empresa brasileña Odebrecht, delató una red transnacional de corrupción que motivó la apertura de varios procesos judiciales. La región continúa al acecho de una práctica que sigue deteriorando la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la democracia. Sin embargo, los escándalos derivados del financiamiento ilegal han impulsado una serie de reformas orientadas a estrechar la sinergia de las diferentes instituciones que integran los sistemas anticorrupción con la autoridad electoral, para mejorar las investigaciones y detener este tipo de prácticas delictivas.

En general, ahora se cuenta con más acceso a la información pública. Con excepción de Costa Rica³, Venezuela y Bolivia, en el resto de América Latina, se aprobaron cuerpos legales que permiten a los ciudadanos obtener información pública, incluyendo la relacionada al financiamiento que reciben los partidos (CEPAL, 2019). La profesionalización de varias de las organizaciones que realizan estas auditorías contribuye a las investigaciones de las respectivas unidades que tienen a su cargo instruir los procedimientos sancionatorios en contra de las fuerzas políticas que incumplen las regulaciones. Por otra parte, la información que se recibe es de mayor calidad. Los partidos están obligados a llevar contabilidad formal y a contar con una auditoría interna sobre el uso de su patrimonio propio y de los fondos obtenidos por el financiamiento público y privado.

Las sanciones por el incumplimiento de la normativa han traspasado el orden administrativo y, en algunos casos, dan lugar a responsabilidad penal para los encargados de las finanzas y para los donantes privados. Sobre este último punto, ahora existe más interés de la gente por conocer el origen del dinero que reciben los partidos. En algunos sistemas hay precedentes jurisprudenciales que obligan a los institutos políticos a entregar el detalle de sus financistas a la autoridad electoral. Paradójicamente el interés de la población es menor cuando se trata de conocer el destino de esos recursos.

La realidad es muy diferente en cada uno de los países del Triángulo Norte. En El Salvador la regulación del financiamiento político continúa enfrentando serios obstáculos para su adecuada fiscalización. Los partidos retrasan la entrega de información; las sanciones que podría imponer el Tribunal Supremo Electoral a las fuerzas políticas por incumplir las normas que rigen los controles del dinero que reciben son insignificantes; y la Corte de Cuentas de la República informó que no auditó el aporte económico que les suministró el Estado, conocido como “deuda política”, con el que se pagaron los gastos de las campañas electorales desde 1994.

³ En la Constitución Política de Costa Rica se garantiza el acceso a la información a través de varios artículos como son el 27 y el 30, pero la misma Sala Constitucional ha expresado que ese derecho es uno de los más violentados y es por ello, que constantemente se reciben recursos de amparo, ya que las instituciones no cumplen con el tiempo establecido para responder en los 10 días hábiles establecidos.

El caso de Cooptación del Estado de Guatemala es un buen ejemplo de aquellas conductas delictivas que se descubren cuando se aplica un examen riguroso de los financistas de las campañas y del uso que hacen los candidatos de los recursos que perciben. Resulta que, de acuerdo con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), los aspirantes a la presidencia y a la vicepresidencia, destituidos posteriormente de dichos cargos y ahora procesados por diversos delitos, crearon “todo un entramado de empresas para captar fondos” (CICIG, 2016, párr. 16), recibiendo flujos de dinero de los grandes canales de televisión que después fueron beneficiados con contratos millonarios a partir de la toma de posesión de la fórmula Pérez-Baldetti. Al respecto Rodríguez señala que:

Otra de las modalidades utilizadas en el país vecino fue la simulación del origen del financiamiento reportado a la autoridad electoral guatemalteca. Con esta finalidad, “el Partido Patriota ingresó dinero a la campaña que provenía de empresas y personas particulares cuyo origen se ocultó” a través de las empresas constituidas por testaferros de la fórmula presidencial. (2016, párr. 4).

La campaña del actual presidente hondureño se financió con dinero proveniente del desfalco ocasionado en la entidad encargada de la seguridad social (BBC, 2015). La instalación de la MACCIH respondió precisamente a la indignación que esta situación provocó en la ciudadanía. Con posterioridad, como ya se explicó, se aprobó la “Ley de Política Limpia” orientada precisamente a detener este tipo de violaciones a la equidad en las elecciones.

Ciertamente la democracia tiene un costo. Organizar elecciones, promocionar candidatos y anunciar las promesas y acciones para resolver los problemas requiere de grandes inversiones financieras. La compra de espacios en la televisión, de pautas en la radio y de anuncios en los periódicos necesita de millones de dólares. Bien utilizado, el presupuesto de los comicios permite el desarrollo ordenado de los procesos electorales, impide la desigualdad de las condiciones en la competencia entre partidos, promueve el uso de la tecnología y posibilita la participación, tanto de los institutos políticos de larga trayectoria como de los recién constituidos, en los que figuran segmentos poblacionales tradicionalmente excluidos.

Que la sociedad civil organizada insista en conocer el origen y el destino de los fondos cedidos a los postulantes a cargos de elección popular y a los “vehículos” que les sirven para obtener el poder es buena noticia. Los grupos ciudadanos que intentan transparentar las finanzas partidarias persiguen alcanzar por lo menos tres objetivos: evitar la inyección de dinero ilícito en las campañas; detectar el conflicto de intereses entre los donantes y los que terminan ganando las elecciones; y exhibir el posible lavado de dinero por parte de quienes, más que interesados en representar a la población, pretenden hacer de los comicios su negocio personal.

Quienes han estudiado los distintos mecanismos para inspeccionar el financiamiento de las campañas, coinciden en que no debe “demonizarse” el uso del dinero en la política (Ferreira, 2012). También

señalan que este constituye “la leche materna” de los partidos políticos. Su supervisión legal y la exigencia ciudadana para mostrar las cantidades que adquieren de personas naturales o de empresas, y el empleo que se hace de ese patrimonio, no suponen ni deben entenderse como un rechazo al patrocinio de las fuerzas políticas ni a la importancia que conlleva su existencia para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Por el contrario, revelar esta información de manera voluntaria contribuiría a elevar la credibilidad de quienes disputan el poder político y terminaría con el morbo que produce, aquí y en cualquier parte del mundo, la movilización de millones de dólares orientados a promover la imagen y los programas de gobierno.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿DEBE TRATARSE EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO IRREGULAR COMO ACTO DE CORRUPCIÓN?

En grandes casos de corrupción vinculados al financiamiento de la política -Guatemala, Perú, Brasil- se identifican algunos patrones comunes. En primer lugar, la opacidad, es decir, el ocultamiento del dinero recibido, casi siempre de origen ilícito, por parte de los partidos. Luego la falta de reglas y procedimientos que garanticen la ética al interior de estas organizaciones. En tercer lugar, no existen controles independientes que permitan la realización de estrictas auditorías con el propósito de prevenir acciones fuera de la ley. Y finalmente hay una débil rendición de cuentas que deriva en impunidad combinada con, hasta hace algún tiempo, una marcada tolerancia social.

La forma de combatir este flagelo es fomentando el acceso a la información. Como se señaló, ahora existe un interés mayor de los ciudadanos, generalmente participantes en entidades de la sociedad civil, quienes dan seguimiento a los casos de corrupción obligando a los partidos a transparentar sus finanzas. La existencia de organismos especializados, públicos y privados, garantizan la entrega de datos al público en general.

En el caso salvadoreño, por ejemplo, una sentencia de la Sala de lo Constitucional mandó a los partidos a contar con un oficial de información que debe responder las consultas de los interesados sobre el financiamiento de las campañas. Las condiciones para la entrega de la información no deben limitar el derecho de los ciudadanos y mucho menos exigir la explicación del motivo que los impulsó a obtener la lista de donantes, los montos entregados y el destino del dinero recibido en campaña. Algunos partidos comienzan a entregar información de manera proactiva, publicando en sus páginas web todo lo relacionado con sus finanzas.

Con el propósito de prevenir el uso ilegal del dinero en la política, en algunos sistemas se promueven prácticas de integridad similares a las que deben asumir los funcionarios públicos. Las declaraciones patrimoniales de los candidatos a cargo de elección popular y su obligación de mostrar el origen del dinero que reciben a título individual, fuera del que los donantes entregan a los partidos; la

manifestación de los conflictos de interés que podrían tener si son electos para el cargo por el que se postulan; la incompatibilidad de ciertas candidaturas, principalmente cuando se trata de empresarios que incursionan en política y que gozan de concesiones otorgadas por el Estado; y un mayor control del “ventajismo oficial” para evitar el uso de recursos públicos, principalmente por quienes ostentan candidaturas del partido de gobierno, son algunas de las medidas que podrían disuadir el cometimiento de actos de corrupción durante el evento electoral y evitar esas mismas prácticas cuando los elegidos ejerzan el poder.

El financiamiento ilícito de las campañas electorales es parte de la génesis de la corrupción a muy alto nivel. Puede generar compromisos financieros significativos que el nuevo partido de gobierno tratará de cumplir mediante concesiones para sus benefactores privados, que no solo son indebidas, sino que también pueden “secuestrar” la agenda estratégica para el desarrollo de la nación. Es, por consiguiente, imperativo regular y fiscalizar la financiación de los partidos políticos en los procesos electorales (Clancy, Martínez y Ketelhohn, 2019).

Como resultado del acceso a la información y de la aplicación de algunas reglas de integridad, se reducirá la impunidad en el ámbito del uso ilegal de recursos en las campañas. Indudablemente debe continuar la revisión de la legislación y los procedimientos para hacer más expedita la imposición de sanciones.

Es necesario que los árbitros electorales muestren total independencia de los partidos cuando deban investigarles y sancionar sus conductas indebidas. La autonomía de los órganos de control es clave para terminar con los comportamientos indebidos al interior de las fuerzas políticas. Deben considerarse prácticas generales de protección de testigos y denunciante que contribuyan con información relevante para dismantelar las redes de corrupción en la política. Finalmente, la cooperación internacional es un asunto de primer orden, tanto en el ámbito de la capacitación técnica a los tribunales electorales como a los mismos partidos en materia de transparencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2019). *Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Principales avances y logros 2017–2018*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/alianzaparalaprosperidad>
- BBC Mundo (2015). El presidente de Honduras reconoce financiación fraudulenta. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150604_honduras_presidente_hernandez_reconoce_financiacion_fraudulenta_corrupcion_lv
- Casas, K. y Carter. M. (2017). *Más allá de los escándalos. El cambiante contexto de la corrupción en América Latina*. Washington, DC.: Inter-American Dialogue.

- Clancy, S.; Martínez, O. y Ketelhohn, N. (20 febrero, 2019), *Corrupción en América Latina y sus soluciones potenciales*, *Revista Summa*. Recuperado de <http://revistasumma.com/corrupcion-en-america-latina-y-sus-soluciones-potenciales/>
- CEPAL (2019), *América Latina y el Caribe: países que cuentan con Ley de Acceso a la Información Pública y año de promulgación*. Recuperado de <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. *Caso cooptación del Estado de Guatemala*. Recuperado de <https://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala/>
- Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Recuperado de www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- Engel, E. y otros (2018). Informe del grupo asesor de expertos en anticorrupción e integridad para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/informe-del-grupo-asesor-de-expertos-en-anticorrupcion-transparencia-e-integridad-para-america>
- Ferreira, D. Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias. En FUSADES (2012), *Boletín de Estudios Políticos*, Departamento de Estudios Políticos.
- Rodríguez, L. (15 de junio, 2016). El “destape” del financiamiento político. *El Diario de Hoy*, el periódico de El Salvador. Recuperado de <http://www.eldiariodehoy.com/opinion/editoriales/5581/el-destape-del-financiamiento-politico/>
- Romero, S. y Castellanos, J. (2019). Política y corrupción en América Latina: las lecciones para el triángulo norte en Centroamérica. En: S. Romero y J. Castellanos (Directores), *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*, pp. 165-201. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata.
- The Economist (2 de junio de 2016). Fighting corruption Cleaning up. Recuperado de <https://www.economist.com/leaders/2016/06/02/cleaning-up>
- Transparencia Internacional (2019). Índice de Percepción de la Corrupción en América Central 2018. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>

REPRESENTATIVIDAD DE MINORÍAS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

Francinie Cubero de la Vega*

DOI 10.35242/RDE 2020 29 10

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de setiembre de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de noviembre de 2019.

Resumen: La Declaración de los Derechos Humanos establece la prohibición de discriminación por etnia, raza, religión o cultura; sin embargo, las minorías se encuentran en desventaja política al verse imposibilitadas de acceder a puestos de poder. El desarrollo democrático ha permitido que, por reformas legales y constitucionales, se asegure la representatividad de minorías étnicas en el congreso por medio de la asignación de escaños. En América Latina, existen países que fijan escaños para estas minorías, el presente artículo pretende comparar a Colombia, Venezuela y Bolivia en el manejo de la representación de minorías. No se deja de lado el estudio de otros países con importante población étnica y la determinación de si permiten o no la representación de minorías.

Palabras clave: Representación política / Cuotas de participación política / Sistema de elección de diputados / Minoría legislativa / Partidos minoritarios / Grupos minoritarios / Grupos étnicos / Legislación electoral comparada / Derechos políticos / Colombia / Venezuela / Bolivia / América Latina.

Abstract: The Declaration of Human Rights establishes the prohibition of discrimination based on ethnicity, race, religion or culture. Minorities are at a political disadvantage when they are unable to access positions of power. Democratic development has allowed legal and constitutional reforms to ensure the representation of ethnic minorities in congress through the allocation of seats. In Latin America, there are countries that set aside seats for these minorities. This paper will compare Colombia, Venezuela and Bolivia in the management of minority representation. The article also includes the study of other countries with considerable ethnic population and whether they allow minority representation.

Key Words: Political representation / Political representation quotes / System of election of congress members / Legislative minority / Minority parties / Minority groups / Ethnic groups / Comparative electoral legislation / Political rights / Colombia / Venezuela / Bolivia / Latin America.



* Costarricense, abogada. Correo francinie@gmail.com. Licenciada en derecho. Especialista en derecho notarial y registral y máster en Gerencia de Proyectos por ULACIT; mediadora y conciliadora certificada por el CAM del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, profesora universitaria, actualmente abogada asistente de la Procuraduría General de la República en Área de la Función Pública, con amplia experiencia en instrucción de procedimientos administrativos.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como propósito realizar una comparación entre tres países latinoamericanos con características similares entre sí en cuanto a ubicación, conformación y que cuenten con población étnica de relevancia según los datos obtenidos y las leyes especiales. Al momento de elegir los países, se consideró que el mecanismo de elección sea democrático, con voto directo enfocando el estudio en la elección de miembros del congreso. Los países elegidos fueron Colombia, Bolivia y Venezuela; sin embargo, no se omite la referencia a otros países que se consideraron relevantes para el tema.

El estudio se centró en estudiar cada país y en determinar si cuentan con mecanismos a nivel constitucional y/o legal que garantice la representación de minorías, enfocándose en las minorías étnicas únicamente. Una vez acreditado esto, se analiza la forma en la que son elegidos, si tienen o no una circunscripción especial, además de si existen requisitos especiales por considerar para poder participar y la cantidad de escaños fijos que se ofrecen o no.

Con la información recolectada, se procederá a realizar una tabla comparativa de los países referidos para visualizar la información de una manera fácil y práctica que permita identificar cómo, en la realidad, es aplicable la representación de minorías étnicas.

2. CONSIDERACIONES GENERALES DE MINORÍAS ÉTNICAS Y SU RELEVANCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías señala la necesidad de contar con factores objetivos (como la existencia de una etnia, de un lenguaje o de una religión compartidos) y factores subjetivos de las personas para identificarse a sí mismas como miembros de una minoría (ACNUDH, 2010).

Según la definición dada en 1977 por Francesco Capotorti, relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y citado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), una minoría es:

Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma. (2010, p. 3).

En ese orden de ideas Barth considera que para que un grupo minoritario sea considerado étnico debe: 1) autopropetarse biológicamente; 2) compartir valores culturales fundamentales; 3) crear un campo propio de comunicación e interacción; 4) la pertenencia al grupo es identificable como tal por otros (1976, pp. 2-3).

Los distintos convenios internacionales en procura de los derechos de minorías en general y de grupos étnicos en específico¹ buscan las aplicaciones de principios de igualdad y de no discriminación; para Flores (2014), la prohibición de cualquier discriminación entre los ciudadanos por motivos de origen étnico es una característica esencial de todo Estado democrático y de derecho, por lo que es un instrumento clave para la estabilidad política y la cohesión social de los Estados donde este pluralismo existe.

Como parte de los desafíos referidos por Flores (2014) que se dieron en Europa en cuanto a la participación de minorías étnicas en la representación parlamentaria, se identificaron cinco grupos de enfoques que se podían encontrar en las leyes electorales de acuerdo con las siguientes estrategias:

- Oponerse a la representación parlamentaria de las minorías étnicas: Conlleva un impedimento total de representación de minorías, o bien, la implementación de legislación electoral con reglas dirigidas a hacer más difícil o imposible la representación parlamentaria.
- Obviar la cuestión de la representación parlamentaria de las minorías étnicas: no realizar excepciones en leyes electorales al principio constitucional de igualdad y no discriminación, por no contar con minorías étnicas o porque esas tienen un peso demográfico importante.
- Facilitar la representación parlamentaria de las minorías étnicas: por medio de la legislación electoral se incluyen cláusulas o artículos encaminados para facilitar, mas no asegurar, la

¹ Ejemplo: Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960, Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial de todas las Formas de Discriminación Racial, Declaración final y Plan de Acción de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sur África en el año 2001; Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países 1957 (OIT, Convenio 107), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989 (OIT, Convenio 169), Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas 2007, Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas OEA 2016.

presencia de minorías étnicas en el Parlamento; esto por medio de excepción de requisitos en candidaturas o normas especiales en la asignación de escaños.

- Garantizar la representación parlamentaria de las minorías étnicas: la legislación electoral, o bien, la Constitución garantiza expresamente a las minorías étnicas un número mínimo de escaños. Esto se puede ver fácilmente reflejado en la creación de circunscripciones electorales especiales, o por medio de la forma de designación de escaños según la votación.
- Hacer de la adscripción étnica la base de la representación política: la distribución proporcional de los escaños se realiza en función de las etnias por lo que pueden ser considerados “etnocracia”.

Tal y como se procederá a analizar, la anterior división puede ser evidenciada en los países de América Latina que se estudian, donde se evidenciarán el grado de actividad, participación y representación de minorías étnicas en los diferentes congresos, y la normativa brindada al efecto.

3. REVISIÓN DE NORMATIVA LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS

En el siguiente acápite, se procederá a estudiar de forma individual los países en los que se basará la comparación. Como primer elemento, se revisará si la Constitución Política de cada país hace referencia en forma alguna a la representación de minorías en el órgano legislativo, de igual manera, en caso de hacer referencia, se procederá a revisar la normativa legal.

Como segundo aspecto, se identificará la forma en que se regula dicha participación (circunscripciones especiales, requisitos de participación, etc.) para, finalmente, identificar en la doctrina aspectos importantes respecto de cada país que puedan brindar una idea general de la correcta aplicación o no de los mecanismos de representatividad.

A) COLOMBIA

“La Constitución de 1991 definió que las comunidades indígenas de Colombia debían estar representadas por dos miembros en el Senado de la República y un miembro en la Cámara de Representantes, con el objetivo de tener participación política y legislativa en el Congreso” (Colprensa, 2018, párr. 2).

El artículo 176 de la Constitución Colombiana, establece el mecanismo por el cual se elige a la Cámara de Representantes; cada departamento y el distrito capital de Bogotá conforman una circunscripción territorial con dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365 000 habitantes y fracción en exceso mayor de 182 500. Se establece un representante adicional para la circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que corresponderá a un representante por la comunidad raizal².

De igual manera, se establecen circunscripciones especiales que aseguran la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Dichas circunscripciones se dividen en: comunidades afrodescendientes (2 representantes), comunidades indígenas (un representante), e internacional (un representante).

Por su parte, la Ley 649 del 27 de marzo de 2001 y que reglamenta el artículo 176 de la Constitución Colombiana, respecto de las circunscripciones especiales, en su artículo 2 establece que los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos a la Cámara de Representantes en dicha circunscripción deben acreditar con certificado de organización indígena, refrendado por el Ministerio del Interior, que han ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o han sido líderes de una organización indígena.

De igual manera, para el caso de la circunscripción especial de comunidad negra, el artículo 3 establece que los candidatos deberán ser miembros de la respectiva comunidad y avalados previamente por una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

Se llama la atención que, en el caso colombiano, existe una representación para minorías políticas en cuya circunscripción especial podrán participar los movimientos o partidos políticos:

- a) Que hubiesen presentado candidatos a la Cámara de Representantes como mínimo en un 30% de las circunscripciones territoriales; b) Que no hubiesen obtenido representantes en el Congreso Nacional, y c) Que su votación mayoritaria en un mismo departamento o circunscripción territorial sea menos del 70% de la sumatoria de su votación en todo el país. La curul corresponderá al partido o movimiento político que, cumpliendo con los requisitos, de los literales anteriores obtenga la mayor votación agregada en todo el

² Los raizales son una comunidad étnica, porque tienen su propia lengua y cultura desarrollada a partir de sus raíces africanas, europeas y caribeñas. Sus raíces culturales afro-anglo-antillanas se manifiestan en una fuerte identidad cultural que se diferencia del resto de la población colombiana (Universidad del Rosario, 2019).

país. La lista a la cual se le asignará la curul será la conformada por las cabezas de lista de mayor a menor votación de las inscritas por el respectivo partido o movimiento en todo el territorio nacional. (Art. 4, Ley 649, 2001).

Dentro de las regulaciones generales que establece dicha ley, los representantes a la Cámara por la circunscripción especial serán elegidos mediante el sistema que en el momento sirva de escogencia a los congresistas; y se establece que ninguna persona podrá votar simultáneamente por un candidato a la Cámara de circunscripción territorial y por un candidato a la Cámara de circunscripción especial.

Esta circunstancia permite que no solo los miembros de las comunidades indígenas o afroamericanas tengan la posibilidad de elegir a quiénes los van a representar en el Congreso, sino que cualquier ciudadano pueda votar, si lo desea, en la casilla de la circunscripción especial indígena, según lo establecido en el artículo 6 de la citada ley.

Según los datos recabados del Censo del 2018 por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia, para el año 2018 la población a nivel nacional correspondería a 48 258 494, de los cuales 1 905 617 (4,4%) corresponde a población que se autorreconoce como indígena, como lo ilustra la figura 1; sin embargo, esta cantidad es mayor, ya que no se contabilizó a los pueblos indígenas Jurumi, Passe y Yuri en respeto de su aislamiento voluntario.

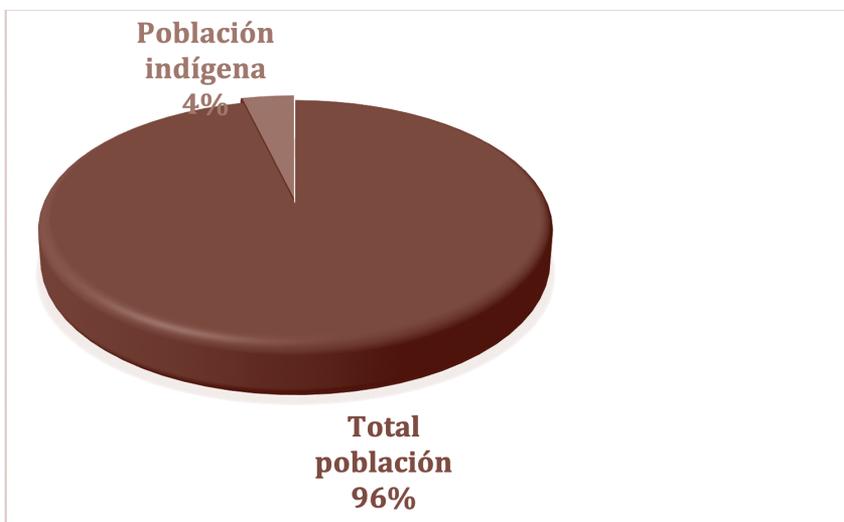


Figura 1. Porcentaje de población a nivel nacional, Colombia. Elaborado con base en los datos del censo de 2018, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Ahora bien, la Cámara de Representantes de Colombia se compone de 172 legisladores (Cámara de Representantes, 2019), de los cuales y según la cantidad de población de acuerdo al Censo 2018, cada legislador representa a 280 572 colombianos; en vista de que la Cámara de Representantes solamente tiene un miembro de representación indígena, para la cantidad de población indígena (1 905 617), debería corresponderle al menos 6 representantes de la Cámara. Esto quiere decir, que el representante indígena representa el 1,72% de la población, cuando la población indígena representa un 4,4%.

Para Herrán (2009), la participación de minorías indígenas reconoce las luchas de las organizaciones indígenas por el reordenamiento territorial de sus comunidades y el fortalecimiento de las autoridades tradicionales; refiere que con la Constitución Política de 1991 pasó de una constitución homogenizadora a una que definió como ideal la riqueza de la diversidad étnica y cultural, cambiando con ello el concepto de igualdad formal para dar paso a una igualdad material o real.

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (s.f.) realizó un estudio respecto de la representación, participación y curules especiales de minorías étnicas, en él concluye que la discusión sobre el tema tiene antecedentes europeos y norteamericanos en la que buscaron como solución la creación de mecanismos normativos de discriminación positiva concebidos para permitir la representación de diferentes grupos sociales, generalmente discriminados por razones de raza, lengua, género o religión.

Por otra parte, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-702/10 analiza que el establecimiento de representación política de minorías sociales por medio de circunscripciones electorales especiales tenía como objetivo mejorar la representatividad del Congreso de la República y reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; sin embargo, el establecimiento de las circunscripciones especiales no es suficiente para asegurar una mejor representación ni resolver las principales desigualdades sociales.

Con base en los resultados de su estudio, y en atención a las circunscripciones especiales, la Registraduría refiere que candidatos indígenas o negros pueden lograr curules más fácilmente en circunscripciones departamentales ordinarias que en las circunscripciones especiales para la Cámara, por lo cual, la población no se motiva para participar en el marco de las circunscripciones especiales; ello refleja más que una fragmentación política, una fragmentación social.

B) BOLIVIA

La Constitución Política Boliviana establece el reconocimiento precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos; con ello, su artículo 26 indica que los pueblos originarios (así referidos a pueblos indígenas), gozan del derecho de participación política, su inciso 2) señala: “(...) 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios (...)”.

Para ello, el cuerpo constitucional cuenta con las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, en el que se establece que se registrarán por el principio de densidad poblacional en cada departamento, ubicados únicamente en el área rural y en aquellos departamentos en que constituyan una minoría poblacional; dicha determinación está delegada en el órgano electoral, la cual refiere a lo establecido en el artículo 4 de Constitución Política.

En razón de ello, la Ley de Régimen Electoral establece una serie de principios de democracia intercultural sobre la cual resaltan la importancia y existencia de los pueblos originarios, así como los afrobolivianos; el artículo 2 inciso J) establece que “El régimen electoral boliviano se asienta en el principio de la mayoría con el reconocimiento y respeto de las minorías, para lo cual adopta un sistema electoral mixto que combina la representación proporcional y el criterio mayoritario para la elección de representantes”.

De ahí que, en el establecimiento de circunscripciones electorales, ordena con base en el artículo 50 inciso c) que, para la elección de autoridades y representantes departamentales, se asignen escaños para la elección de representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que sean minoría poblacional en el departamento.

Para el caso de las autoridades y representantes de las autonomías regionales, se asignan escaños de elección directa para pueblos originarios que sean minoría poblacional en la región de acuerdo al Estatuto Autonómico Regional; igual situación se da para la elección de representantes municipales.

Para la Cámara de Diputados, se hace una división de los pueblos originarios a las circunscripciones especiales existentes, según el artículo 50 inciso c) de la ley electoral, y la distribución de los escaños será modificada por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, después de un nuevo Censo Nacional de Población. Se establecen siete (7) Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas.

El artículo 61 de la referida ley establece que en cada circunscripción especial indígena originario campesina se elegirán un representante titular y su suplente, por simple mayoría de votos válidos y, en caso de empate, se dará lugar a una segunda vuelta electoral entre las candidatas o candidatos empatados.

Se establece que la postulación se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional, debiendo respetar criterios de paridad y alternancia. Finalmente, al igual que en el caso de Colombia, no se podrá votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina.

Según los datos recabados del censo del 2012 por parte del Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia, la población es 10 059 856, de los cuales 5 859 879 (37%) corresponden a población de naciones o pueblos minoritarios contemplados en la Ley del Régimen Electoral, como se presenta en la figura 2.

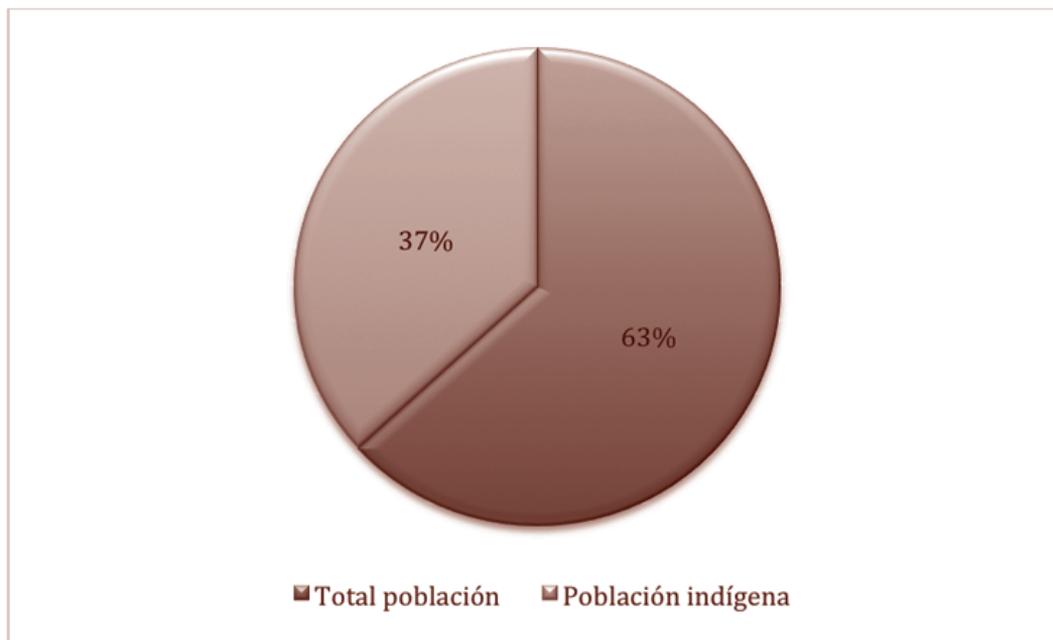


Figura 2. Porcentaje de población a nivel nacional, Bolivia. Elaborado con base en los datos del censo del 2012 Instituto Nacional de Estadística.

La Cámara de Diputados de Bolivia se compone de 130 legisladores (Art. 146, Constitución Política), de los cuales y según la cantidad de población de acuerdo con el censo del 2012, cada legislador representa a 77 383 Bolivianos; en vista de que la Cámara de Diputados tiene siete miembros de

representación indígena; para la cantidad de población indígena (5 859 879), debería corresponderle al menos 75 representantes de la Cámara. Esto quiere decir que los 7 diputados indígenas representan el 9,1% de la población, cuando la población indígena corresponde a un 37%, pese a ello, es la mayor cantidad de representación minoritaria en los países estudiados.

En opinión de Albó (2009), debe haber más circunscripciones especiales ahí donde haya más población indígena originaria minoritaria, lo cual contrasta las circunscripciones especiales con las demás uninominales por cuanto lo que busca es asegurar la presencia de pueblos tan minoritarios en la Asamblea Legislativa Plurinacional a pesar de su pequeño peso demográfico y su dispersión geográfica.

Considera que las circunscripciones especiales que abarcan a varios pueblos se deben acoplar para que varios se sientan representados por su diputado común y que este sea nombrado de alguna forma rotativa.

c) VENEZUELA

En el caso de Venezuela, la Constitución Política designa en su artículo 125 el derecho que tienen los pueblos indígenas a la participación política, garantizándose por parte del Estado representación en la Asamblea Nacional; ello se materializa con la asignación de tres diputados o diputadas y sus respectivos suplentes, de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres para los pueblos indígenas³. Cada diputado representa una región subdividida entre diversos grupos indígenas, las tres regiones conforman la circunscripción especial⁴.

Se establece en la misma Constitución las reglas que deben seguirse para la elección de los y las representantes indígenas a la Asamblea Nacional, donde la principal es el hablar su idioma indígena; además cumplir con alguno de los siguientes requisitos:

- Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad.
- Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural.
- Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas.
- Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

³ Artículo 182 de la Constitución Política de Venezuela.

⁴ Artículo 137 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales

La persona candidata ganará al obtener la mayoría de los votos válidos en su respectiva región o circunscripción. Los candidatos estarán en la boleta de su circunscripción y podrán ser elegidos por cualquier elector.

Por su parte, el artículo 5 del Reglamento a la Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela establece que el Consejo Nacional Electoral procurará la elaboración de campañas divulgativas y educativas traducidas a los diferentes idiomas indígenas, para que sean transmitidas a través de emisoras de radio y televisoras comunitarias o locales que operen en los hábitats donde se encuentren asentadas las comunidades indígenas. Del mismo modo, se traducirán a los diferentes idiomas indígenas los materiales informativos, instructivos y formatos referentes a los procesos electorales.

La figura 3 reúne los datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística para el censo del 2011; la población a nivel nacional correspondería a 28 878 285, de los cuales 724 592 (2,3%) corresponden a población de indígena.

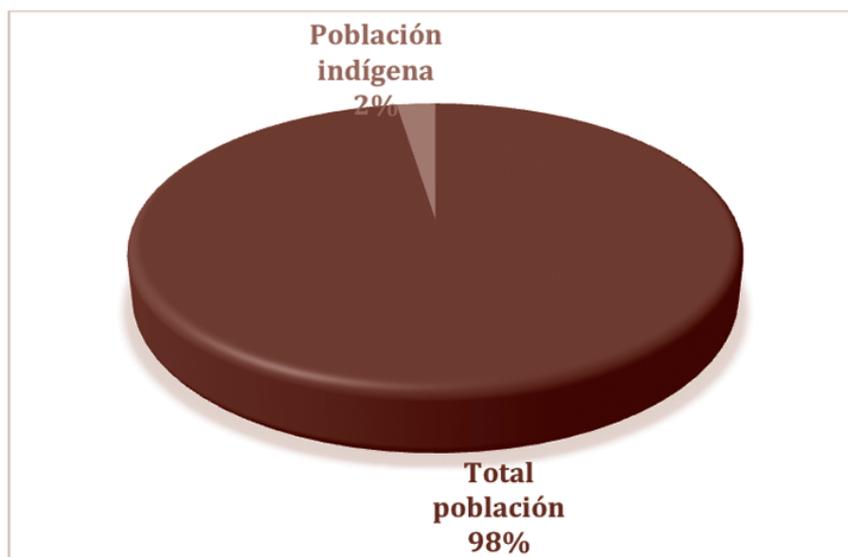


Figura 3. Porcentaje de población a nivel nacional, Venezuela. Elaborado con base en los datos del censo de 2011 Instituto Nacional de Estadística.

Dado que la elección de diputados se realiza con una base poblacional de uno coma uno por ciento de la totalidad del país, no hay un número exacto sobre el cual calcular la representación poblacional (Consejo Nacional Electoral, 2019); sin embargo, haciendo el ejercicio de dividir la totalidad de la población (28 878 285) entre el 1,1% (317 661), tenemos que el porcentaje de diputaciones

correspondería a 91 plazas. Esto quiere decir que los tres diputados indígenas representan el 2,7% de la población; dado que la población indígena corresponde al 2,3%, podemos concluir que, según el ejercicio realizado, la representación es proporcional a la población.

Llama la atención que, en el caso de Venezuela, pese a que tiene importantes regulaciones constitucionales y legales para los pueblos indígenas, no se hace referencia a otro tipo de etnia como, por ejemplo, la afrodescendiente.

4. COMPARACIÓN Y CONCLUSIONES

Ante el panorama en general, se hace eco de lo referido por Orozco (2010) en cuanto a que, en materia de participación política de minorías étnicas, los marcos normativos siguen siendo insuficientes para garantizar el acceso político a sectores que tradicionalmente han sido subrepresentados, al menos en forma proporcional a la cantidad de población según se evidenció.

Por eso, resulta de relevancia encontrar semejanzas y características similares entre los países estudiados, que permitan de alguna manera determinar los aspectos de mayor relevancia a ser analizados en futuras reformas de aplicación en países con propósitos de democratizar aún más la representación de minorías. Al respecto, la información recabada se resume en la tabla 1.

Tabla 1

Comparación de normativa legal y constitucional sobre representatividad de minorías étnicas. Colombia, Bolivia y Venezuela

Normativa	País		
	COLOMBIA	BOLIVIA	VENEZUELA
Constitución política	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ley especial		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Circunscripción especial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Votación abierta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Requisitos de participación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cantidad de escaños fijos otorgados en normativa	4*	7	3
Porcentaje población indígena respecto del total	4%	37%	2,3%
Porcentaje representación respecto del total de la población	1,72%	9,1%	2,7%**

Nota: Elaboración propia de los datos obtenidos de la investigación.

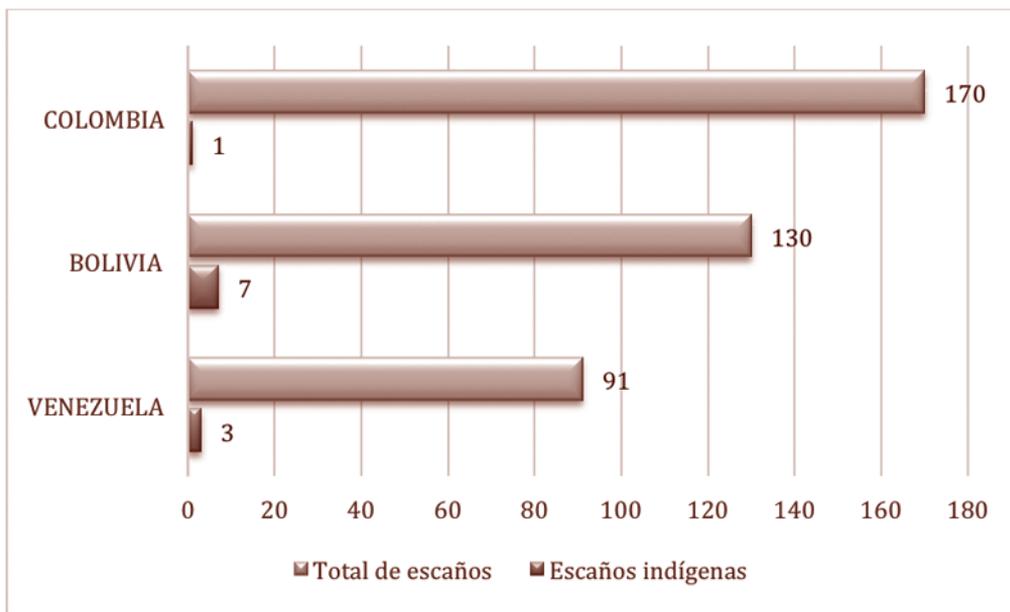
(*) Solamente 1 es para indígenas.

(**) Según ejercicio de análisis de los datos obtenidos de la investigación.

Como primer elemento tenemos que, en común, los países estudiados cuentan con una asignación constitucional de la representación de minorías de forma expresa, ya sea con indicación de la cantidad de escaños destinados de manera fija, o bien de las circunscripciones electorales especiales.

En el caso de Colombia, se establecen cuatro escaños fijos para la Cámara de representantes, de los cuales solamente uno es para etnia indígena. En el caso de Bolivia, la cantidad de escaños para pueblos originarios o indígenas se encuentra ubicado en la Ley del Régimen Electoral; finalmente, para el caso de Venezuela, a pesar de que la designación de escaños para la Cámara de Diputados se realiza en forma proporcional a la población, se establece en la Constitución Política un número fijo de tres representantes.

Figura 4. Comparación de circunscripciones electorales étnicas. Elaborado con base en los datos recopilados de diferentes fuentes durante la investigación.



En razón de lo anterior, las circunscripciones electorales étnicas se enfocan en la indígena (figura 4), con la excepción de Colombia cuya participación mayoritaria es la negra (2 escaños); si bien la circunscripción es especial para las etnias, se ven distribuidas en las áreas en las que se encuentran ubicadas estas, lo cual puede abarcar todo el país; en este aspecto, lo importante es lograr ubicar las regiones étnicas de relevancia, y sobre estas generar una circunscripción especial. En el caso de Venezuela y Bolivia, las regiones que conforman las circunscripciones están establecidas en la ley. Para el caso de Colombia, la circunscripción especial no está definida en una parte específica del territorio, sino que cualquier persona puede votar por ella en la boleta de elección, por lo que puede ser elegido por cualquier persona a lo largo del país.

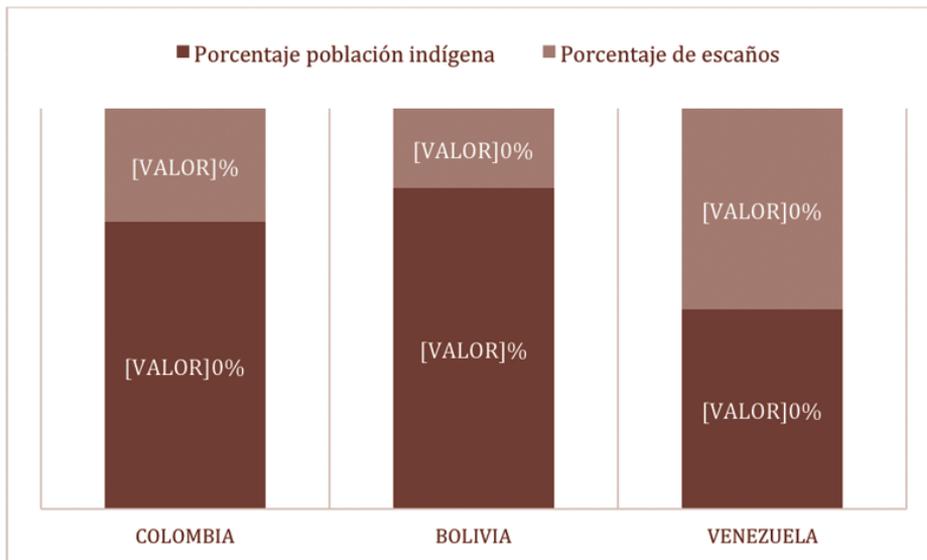
Como tercer elemento, si bien se establece una circunscripción especial, no se restringe el voto únicamente a las personas de determinada etnia, en cambio, cualquier persona que se ubique en el área de la circunscripción, puede votar; pese a ello, se aclara que, si bien la votación es abierta, en el caso de Colombia y Bolivia, se restringe a un único voto por circunscripción, ya que en dichos casos existe lista especial (étnica) y lista nacional (ordinaria). El votante solo puede votar en una u otra para lo cual se cuenta con 2 tipos de papeletas.

En cuanto a los requisitos de participación, en Colombia y Venezuela sí se limita quiénes pueden ser candidatos por dichas circunscripciones; la diferencia entre ambas radica en que la venezolana tiene una amplitud de circunstancias con la cual puede cumplir el requisito sin mecanismo de revisión, en cambio en la colombiana, se requiere un documento que acredite cumplir con el requisito y con ello la posibilidad de participar.

Finalmente, la asignación de escaños en el caso de Colombia y Venezuela está indicada en la Constitución; en el caso de Bolivia, se encuentra inferida en la ley, pero sin una asignación concreta; en cuanto a la diferencia entre cantidad de escaños, pese a que los países se encuentran en una similitud de circunstancias (tamaño, población, ubicación geográfica), de los datos recabados no se puede llegar a una conclusión del motivo de dicha diferencia.

De los datos recabados, vemos en la figura 5 que solamente en el caso de Venezuela la cantidad de escaños es proporcional a la representación de la población, con la salvedad de que los datos proporcionales fueron recabados de forma empírica al ser la designación de curules de forma proporcional a la población y, por ende, no tener un rubro fijo.

Figura 5. Comparación proporcionalidad de los escaños según la representación de la población. Elaborado con base en los datos recopilados de diferentes fuentes durante la investigación.



Pese a que la comparación se fundamentó en tres países únicamente, se realizó el estudio sobre otros seis países de Latinoamérica, los cuales no cuentan con ningún tipo de referencia a participación de minorías, y mucho menos enfocada en minorías étnicas.

En el caso de Panamá⁵, Paraguay⁶, Perú⁷ y Chile⁸, pese a que cuentan con grupos minoritarios como indígenas y afrodescendientes, ni la Constitución Política, ni las leyes electorales o de organización electoral hacen referencia alguna a circunscripciones especiales dirigidas a dichos grupos (Fuentes, 2018); la referencia a representatividad de minorías lo es en el mecanismo electoral que utilizan por medio de la fórmula de D'hondt, para garantizar la representación de minorías. Ello; sin embargo, favorece, aunque no garantiza, la participación de grupos políticos minoritarios, mas no así de grupos sociales como los del caso de estudio.

En Ecuador, pese a que la población indígena representa casi el 45% de la población, según la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), no se ve proporcionalmente reflejada ni en la representación parlamentaria ni en los puestos de gobierno, pese a su reconocimiento formal en la Constitución Política del país (Bello, 2001); similar situación se da en el caso de Guatemala.

⁵ Ver el Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010 (https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf).

⁶ Ver: Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados finales de población y viviendas 2012 (<https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf>).

⁷ Ver: Base de pueblos indígenas u originarios (<https://bdpi.cultura.gob.pe/>).

⁸ Ver: Base de datos de Pueblos Indígenas u Originarios (<https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/etnias>).

En todo caso, se ve reflejado el esfuerzo por garantizar la representación de minorías étnicas mediante mecanismos que permitan el acceso a quienes realmente los representen, y de forma tal que se ajuste al sistema electoral de cada país

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albó, X. (Abril, 2009). Las circunscripciones especiales indígenas. *Boletín Virtual*, 8(279). Recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/29867>

Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2010). *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación*. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf

Barth, F. (1976). *Los Grupos étnicos y sus fronteras*. Recuperado de <https://museo-etnografico.com/pdf/puntodefuga/151209barth.pdf>

Bello, A. (2001). Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. *Serie Política Sociales n.º 47*. Chile: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5987/1/S01050412_es.pdf

Bolivia (2009). Constitución Política del 07 de febrero.

Bolivia (2010). Ley del Régimen Electoral n.º 026 del 30 de junio.

Bolivia. Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia. *Censo Nacional De Población y Vivienda-2012*. Recuperado de <http://datos.ine.gob.bo/binbol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CPV2012COM&lang=ESP>

Chile. Instituto Nacional de Estadísticas (2002). *Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile*. Recuperado de <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/etnias>

Colombia Congreso de la República (2019). *Cámara de Representantes*. Recuperado de <http://www.camara.gov.co/index.php/la-camara>

- Colombia (1991). Constitución Política del 04 de julio.
- Colombia. Corte Constitucional (2010). Sentencia C-702/10. Demanda de inconstitucionalidad de acto legislativo por vicios de procedimiento/demanda de inconstitucionalidad contra acto legislativo
- Colombia (2001). Ley 649 del 27 de marzo. Reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política.
- Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) (2018). *Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018-Pueblos Indígenas*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos>
- Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.). *Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas*. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf
- Colombia. Universidad del Rosario (2019). *Comunidad Raizal*. Recuperado de <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/Comunidades-Etnicas-de-Colombia/Comunidad-Raizal/>
- Colprensa (8 marzo, 2018) *¿Qué son las circunscripciones especiales indígena y afro en el Congreso?* Colombia. Radio Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/que-son-las-circunscripciones-especiales-indigena-afro-congreso>
- Corona, R. (Jul.-Set., 2006). Minorías y grupos diferenciados: claves para una aproximación conceptual desde la perspectiva internacional. *Ius Revista Jurídica Digital*, (22). Recuperado de http://www.unla.mx/iusunla22/reflexion/minorias%20y%20grupos%20diferenciados.htm#_ftn1
- Flores, C. (2014). Sistemas electorales y minorías étnicas en la Europa central y del este: de la transición a la consolidación de la democracia. *Revista de Estudios Políticos*, (166, 41-67). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4934189>
- Fuentes C. y Sánchez M. (2018). *Asientos reservados para pueblos indígenas*. Serie Policy Papers n.º 1. Recuperado de https://www.ciir.cl/ciir_2019/wp-content/uploads/2018/07/policy-paper-UPP-n%C2%BA1-2018-1.pdf
- Herrán, O. (Jul.-Dic., 2009). Las Minorías Étnicas Colombianas en la Constitución Política de 1991. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 12(24), 189-212.

Orozco, J. (Ene.-Jun., 2010). Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-32. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco_henriquez.pdf.

Panamá (2019). *Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010*. Recuperado de https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf

Paraguay. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012). *Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados finales de población y viviendas 2012*. Recuperado de <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf>

Perú (2019). *Base de datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. Recuperado de <https://bdpi.cultura.gob.pe/>

Pinedo, E. (Jul.-Dic., 2010). Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (10), 1-33. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo_bravo.pdf

Venezuela (1999). Constitución Política el 30 de diciembre.

Venezuela (2009). Ley Orgánica de Procesos Electorales del 31 de julio.

Venezuela (2013). Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales del 18 de enero.

Venezuela. Consejo Nacional Electoral (2019). *Cargos diputados a la Asamblea Nacional*. Recuperado de http://www4.cne.gob.ve/web/sistema_electoral/cargos/diputados_an.php

Venezuela. Instituto Nacional de Estadística (2011). *La población indígena de Venezuela, Censo 2011*. Recuperado de <http://www.ine.gov.ve/documentos/SEN/menuSEN/pdf/subcomitedemografica/Indigena/BoletinPoblacionIndigena.pdf>

EFFECTOS COLATERALES DEL EJERCICIO DE UN DERECHO COLECTIVO INDÍGENA EN MÉXICO: EL CASO OXCHUC, CHIAPAS

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_11

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 31 de octubre de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 2 de diciembre de 2019.

Resumen: El artículo pretende demostrar que la defensa del goce del derecho a la libre determinación en materia política reconocido a los pueblos y comunidades indígenas de México produce efectos colaterales en el sistema electoral hegemónico, esto en atención a que dichos colectivos deben promover por vía judicial su cumplimiento, y los tribunales, empleando buenas prácticas, interpretan la ley de la materia y la armonizan con el derecho electoral indígena. Se toma como referente el municipio de mayoría indígena de Oxchuc en el estado de Chiapas.

Palabras clave: Derechos políticos / Derecho a elegir / Derecho a ser electo / Garantías electorales / Autodeterminación / Pluralismo político / Grupos étnicos / Indígenas / Interculturalidad / Población indígena / Derecho electoral / Chiapas, México.

Abstract: The article intends to demonstrate that the defense of the enjoyment of the acknowledged right to self-determination in political matters to the indigenous peoples and communities of Mexico produces collateral effects in the hegemonic electoral system, this in view of the fact that said groups must promote compliance and the courts, using good practices, interpret the law of the matter and harmonize it with indigenous electoral law. The indigenous majority municipality of Oxchuc in the state of Chiapas is taken as a reference.

Key Words: Political rights / Right to choose / Right to be elected / Electoral guarantees / Self-determination / Political pluralism / Ethnic groups / Indigenous / Inter-cultural / Indigenous population / Electoral law / Chiapas, Mexico.



* Mexicano, abogado, correo manuel.ocampo@ij-unach.mx. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas; maestro y doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de esa misma casa de estudios. Coordinador del Programa de Derecho con Enfoque Intercultural de la Universidad Intercultural de Chiapas (2015). Coordinador del Instituto de Investigaciones y Posgrados Electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana IEPC-Chiapas de junio 2016 a septiembre de 2017. Miembro del Sistema Estatal de Investigadores de Chiapas, México. Ponente en foros nacionales e internacionales. Actualmente profesor investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, México.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es demostrar que la defensa del goce del derecho a la libre determinación en materia política reconocido a los pueblos y comunidades indígenas de México produce efectos colaterales en el sistema electoral hegemónico; esto, en atención a que dichos colectivos deben promover por vía judicial su cumplimiento, y los tribunales, empleando buenas prácticas, interpretan la ley de la materia y la armonizan con el derecho electoral indígena.

A fin de explicar lo anterior, se analiza el proceso por el que pasó el municipio de mayoría indígena de Oxchuc en el estado de Chiapas para poder elegir a sus representantes municipales conforme a su sistema propio, así como las buenas prácticas que se observaron durante su desarrollo y que pueden ser referentes en la solución de conflictos de esta naturaleza. Con fines didácticos, este trabajo se divide en los apartados que a continuación se detallan.

En “la judicialización del derecho electoral indígena frente a la crisis política en Oxchuc”, entendiéndolo por ‘judicializar’ el hecho de que las disputas políticas o sociales, no estrictamente judiciales de los pueblos originarios de México que integran su derecho electoral, se han resuelto recurriendo a las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se narran los acontecimientos que motivaron la promoción de las elecciones bajo sistemas normativos internos como expresión de la judicialización del derecho a la libre determinación en materia política y se establece, además, el discurso intercultural del sistema electoral mexicano; es decir, la manera en que este atiende los temas relacionados con el derecho electoral indígena, tomando como objeto de estudio el municipio de Oxchuc en el estado de Chiapas.

Por otro lado, bajo la denominación “los criterios de modulación constitucional, la interlegalidad y el derecho a la libre determinación en Oxchuc”, se hace una descripción de la problemática política suscitada en el municipio indígena de Oxchuc, Chiapas con la finalidad de demostrar que los pueblos originarios bajo condiciones especiales suelen tomar decisiones que parecen contraponerse al sistema jurídico hegemónico; sin embargo, estas son parte del derecho colectivo que tienen reconocido a la toma de decisiones en materia política. También, se hace referencia a las reglas utilizadas en la elección del 13 de abril del 2019 en dicho municipio y que fueron construidas por la asamblea comunitaria como un ejemplo de buenas prácticas en materia electoral indígena. Finalmente, se generan las conclusiones y se detalla la bibliografía que sirve de sustento al estudio.

2. LA JUDICIALIZACIÓN DEL DERECHO ELECTORAL INDÍGENA FRENTE A LA CRISIS POLÍTICA EN OXCHUC

En el municipio indígena de Oxchuc, ubicado en los altos de Chiapas, con población de mayoría tzeltal, pero con presencia también en algunas de sus comunidades de tzotziles, existen procedimientos internos bien definidos para elegir a sus autoridades, los que hasta antes de la aparición de los partidos políticos se utilizaban eficientemente y con su ejercicio se mantuvo la paz en los pueblos y comunidades. (INAH, 2018, p. 15)

Lo anterior se debe principalmente a que se trataba de un sistema de elección incluyente que tomaba en consideración a las autoridades tradicionales, a las comunidades, a los principales¹ y repartía el poder en la conformación de la autoridad municipal. Desafortunadamente, al momento de incorporarse el derecho a la libre determinación en materia política como derecho colectivo de los pueblos indígenas, en el ordenamiento constitucional, ganaron el reconocimiento estatal, pero perdieron la unidad al interior de la comunidad y en el caso del Estado mexicano, si bien es cierto su sistema hegemónico cedió un poco en materia electoral, mantiene la exclusividad en la solución de conflictos a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) instancia que tiene la última palabra.

Por lo anterior, para efectos de este trabajo, resulta relevante analizar la postura que asume el sistema hegemónico en la resolución de los conflictos político-electorales en Oxchuc, pues esa judicialización del derecho electoral indígena constituye el referente para el pluralismo jurídico que se construye actualmente en Chiapas. Aunado a que permite establecer la coexistencia entre los sistemas jurídicos estatal y originario.

El primero de los juicios está relacionado con el proceso electoral local de dos mil quince, fue de inconformidad promovido el veintidós de junio de dos mil quince, por el candidato a presidente municipal Miguel Santiz Gómez en contra de la aprobación del registro de María Gloria Sánchez Gómez, como candidata a presidenta municipal del municipio de Oxchuc, Chiapas por el Partido Verde Ecologista de México. El medio de impugnación no prosperó, pues con fecha veintisiete de junio del dos mil quince, se tuvo por no interpuesta la demanda por extemporánea².

¹ Autoridades tradicionales con prestigio público en Oxchuc.

² La sentencia del juicio de inconformidad TEECH/JI/032/2015, promovido por Miguel Santiz Gómez, puede consultarse en <http://www.tribunalelectoralchiapas.gob.mx/sentencias/TEECH-JI-032-2015.pdf>

Realizadas las elecciones municipales, la mencionada candidata resultó ganadora y sus contrarios impugnaron el cómputo, la validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría, pero dichos actos jurídicos fueron confirmados como legales por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH), la Sala Regional Xalapa del TEPJF, así como por la Sala Superior del mismo Tribunal.

El ayuntamiento municipal 2015–2018 inició sus funciones en medio de una ruptura política al interior de la organización comunal, es decir, con divisionismo que se reflejó en constantes manifestaciones en contra de la autoridad municipal que al parecer carecía de la aceptación de la mayoría de las comunidades.

Lo anterior se evidenció mediante las agresiones directas por parte de los integrantes de las comunidades hacia el ayuntamiento, consistentes en destrucción del edificio de la presidencia municipal y de vehículos; así como actos de violencia en la celebración de plebiscitos, ocurriendo a veces la muerte de participantes. Por otro lado, las autoridades municipales se dieron a la tarea de excluir a sus opositores en los espacios del ayuntamiento; tomar el presupuesto municipal como un botín; polarizar a la sociedad en uno u otro bando; fraccionar a las comunidades exigiendo lealtades políticas para aplicar políticas sociales clientelares; imponer agentes y comités municipales en las comunidades, afines al presidente municipal en turno. (Burguete, 2019, p.11)

Tal situación que se reflejó en los tribunales en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovidos por Amalia Sánchez Gómez, Elia Santiz López, Miguel Gómez Hernández y Mario Gómez Méndez; respectivamente, primera y tercera regidoras, primer síndico y segundo regidor, del ayuntamiento de Oxchuc, Chiapas, contra la sentencia del nueve de mayo del dos mil dieciséis, emitida por el TEECH que los separa del cargo³.

De igual manera, el promovido por Alicia Santiz Gómez, Mercedes Gómez Sánchez y Sara Santiz López, quienes combaten el Decreto 174, de dos de marzo de dos mil dieciséis emitido por el Congreso del referido Estado, por el que fueron sustituidas en el cargo de regidoras por el principio de representación proporcional en el citado ayuntamiento, así como la omisión del presidente municipal de tomarles protesta para desempeñar el cargo precisado.

Finalmente, la controversia planteada el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis promovida por María Gloria Sánchez Gómez ante el TEPJF mediante demanda en la que se advierte que el cuatro de febrero de esa anualidad, la referida ciudadana presentó ante el Congreso del Estado de Chiapas

³ La sentencia de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expedientes SUP-JDC-1690/2016 y acumulados promovidos por Amalia Sánchez Gómez y otros puede consultarse en <https://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01690-2016.htm>

licencia al cargo de presidenta municipal de Oxchuc, la cual fue calificada como renuncia por el Congreso del Estado mediante decreto 161 de fecha once de febrero del mencionado año.

Los citados juicios fueron acumulados y al entrar al estudio el TEPJF, se consideró válido afirmar que, con motivo de la elección efectuada en julio de dos mil quince, se desató un conflicto social y político que derivó en diversos hechos violentos que han tenido repercusión en todo el municipio, lo que llevó a María Gloria Sánchez Gómez a presentar licencia por tiempo indefinido ante el Congreso del Estado el día cuatro de febrero de este año.

Con fecha treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis se emitió sentencia definitiva en la que se tuvo como plenamente acreditado que la presidenta municipal renunció por presión, pues no existe controversia respecto de si existió un contexto de confrontación y hechos violentos desde la elección de julio de dos mil quince, por lo que existe justificación para invalidar su renuncia al cargo de presidenta municipal y la solicitud de licencia indefinida inducida por error y por violencia para presentarla.

En enero de dos mil diecisiete, aproximadamente veintiocho mil pobladores de Oxchuc, encabezados por autoridades comunitarias y tradicionales, firmaron una petición dirigida al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) para solicitar que las elecciones municipales del proceso 2018 se realizaran sin la participación de partidos políticos, es decir, mediante el sistema normativo interno. Su solicitud no fue concedida bajo el argumento de incompetencia.

En virtud de lo anterior el ocho de marzo de dos mil un grupo de ciudadanos y organizaciones presentaron escritos de promoción de juicios para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano, ante la Sala Superior del TEPJF. El cuatro de abril de dos mil diecisiete, dicha autoridad determinó declarar improcedentes los juicios ciudadanos y, en consecuencia, ordenó reencauzarlos al TEECH para que resolviera.

El veintiocho de junio de dos mil diecisiete, el TEECH resolvió el expediente TEECH/JDC/019/2017 y sus acumulados⁴ mediante sentencia definitiva en la que ordena al IEPC ejecutar diversas acciones para determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres en este municipio y que puedan elegir a sus representantes dentro del Ayuntamiento municipal, sin participación de partidos políticos.

La anterior resolución atiende los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH) en lo que respecta a pueblos indígenas, en el sentido de considerar indispensable que los Estados les otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

Un ejemplo de ello es lo resuelto en el Caso Yatama vs. Nicaragua, este fallo sentó precedente para la creación de jurisprudencia sobre la participación de los pueblos indígenas en las elecciones de representantes municipales gubernamentales⁵. La Corte hace énfasis en el deber del Estado de garantizar los derechos políticos, lo que implica la regulación de su ejercicio y aplicación de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación. Esta regulación, cuando atañe a personas pertenecientes a comunidades indígenas, debe tomar en cuenta las especificidades de sus lenguas, costumbres y formas de organización que las diferencian de la mayoría de la población (CIDH, 2005, p. 201).

3. LOS CRITERIOS DE MODULACIÓN CONSTITUCIONAL, LA INTERLEGALIDAD Y EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN EN OXCHUC

Un tema central del constitucionalismo latinoamericano es la articulación de la constitución con los sistemas normativos indígenas y los equiparados a tales. Estas doctrinas fomentan la modulación como criterio de interpretación, entre ellas se encuentran la tesis de la doble lectura de la constitución, las inconstitucionalidades relativas, la doctrina de la equidad y la doctrina del margen de apreciación nacional (Sagües, 2017, p. 3).

⁴ La sentencia de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expedientes: TEECH/JDC/019/2017 y acumulados promovidos por Sara Gómez Méndez y otros puede consultarse en <http://www.tribunalelectoralchiapas.gob.mx/sentencias/TEECH-JDC-019-2017.pdf>

⁵ En la sentencia, la Corte declaró la violación de derechos políticos y el derecho a la igualdad ante la ley consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus artículos 1.1 y 2, en perjuicio de los candidatos propuestos por la organización indígena YATAMA de participar en las elecciones municipales de 2000.

Modular equivale a sopesar; en el caso de los textos constitucionales, se traduce en que el valor igualdad retrocede ante otros, particularmente, el reconocimiento de realidades diversas que reclaman recetas constitucionales apropiadas y justicia, por ejemplo, la admisión de sistemas normativos plurales en comunidades, tribus o naciones que alcanzan el derecho al propio derecho.

El convenio 169 de la OIT, por ejemplo, es claro al dictar que en la aplicación de la ley nacional al caso concreto debe tomarse en cuenta el contexto de los pueblos indígenas, pues tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias⁶. Con la restricción de que siempre y cuando estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos⁷.

De igual manera, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas defiende el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado; esto de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos⁸. Asimismo, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como derecho colectivo la libre determinación⁹.

En materia electoral, el derecho de acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas ha sido el tema con mayor número de criterios de interpretación vinculantes que el TEPJF ha emitido; en su mayoría establecen excepciones a las reglas procesales cuando personas, pertenecientes a pueblos originarios, interponen algún medio de impugnación en el ámbito federal.

⁶ El convenio 169 de la OIT en su artículo 8 en lo que interesa señala: “1. Al Aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. 2. Dichos pueblos deberán de tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecer procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio”.

⁷ El convenio 169 de la OIT en su artículo 9 en lo que interesa señala: “1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.

⁸ La Declaración en sus artículos 5 y 34 claramente reconoce el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado, así como el derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

⁹ En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción II del numeral 2 del apartado A reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Lo anterior se justifica –fundamentalmente- haciendo referencia al principio pro persona, establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual mediante reforma de 2011 señala que habrá de estarse siempre a la interpretación que resulte más favorable al individuo en caso de disposiciones que le reconozcan o acuerden derechos y habrá de darse prevalencia a la norma que signifique la menor restricción a los derechos humanos en caso de convenciones que impongan restricciones o limitaciones.

Los argumentos que este órgano jurisdiccional invoca regularmente, para romper las reglas procesales que rigen en materia electoral, son, entre otras, la necesidad de compensar las circunstancias de desigualdad y desventaja procesal en que se encuentran las comunidades indígenas; lo que implica que en los juicios en materia electoral indígena la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible (TEPJF, 2016, p. 27).

Desde la interpretación que el TEPJF ha realizado respecto del derecho de acceso a la justicia, se advierte la intención de crear un conjunto de reglas aplicables únicamente para estos colectivos al tomar en cuenta sus costumbres y cultura, la asistencia de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura en los juicios en que sean parte, adoptar las medidas necesarias y suficientes para garantizar la efectividad de este derecho y el análisis del contexto de las controversias comunitarias (TEPJF, 2014, p. 9). La construcción de ese conjunto de reglas aplicables a la solución de conflictos relativos al derecho electoral indígena impulsaría el pluralismo jurídico, pero, ante su ausencia, el TEPJF ha trabajado en el diseño de sentencias interculturales.

En efecto, a partir de la reforma constitucional de 2001 en materia de derechos indígenas, el Estado Mexicano asume difusamente el pluralismo jurídico, esto en atención a que en dicha modificación de la ley fundamental se reconoció la existencia de los pueblos originarios, sus derechos, además de sus sistemas normativos y autoridades propias; sin embargo, no creó una jurisdicción propiamente indígena ni otorgó reglas mínimas de funcionamiento en coordinación con la jurisdicción ordinaria.

Desde el sistema electoral mexicano se genera la problemática de no contar con la legislación instrumental que establezca los pasos a seguir en caso de que un pueblo originario decida, por ejemplo, en ejercicio del derecho a la libre determinación en materia política cambiar el método de elección de sus autoridades municipales o su forma de gobierno municipal; no tendrá otra alternativa que plantearlo en vía judicial, es decir, judicializar un tema de carácter político.

Es por mencionado que, ante la inoperancia política de las y los legisladores locales y federales, solo mediante la judicialización los pueblos originarios hacen realidad el pluralismo jurídico reconocido en México en materia electoral. Es aquí donde aparece la modulación de sentencias como uno de

los criterios que se han utilizado con éxito en escenarios de diversidad cultural y legal; como una propuesta para ciertos segmentos de la constitución que consiste en extraer en cada caso distintas respuestas o productos interpretativos, en función de contextos, obviamente diferentes, que exigen una evaluación especial.

De la misma manera, mediante jurisprudencia, ha sentado criterios relevantes en el tema obligando, por ejemplo, en materia procesal electoral, cuando alguna persona de algún colectivo indígena interpone un medio de impugnación, al aplicar las reglas procesales en un juicio, a flexibilizar las formalidades exigidas para la admisión y valoración de medios de prueba (TEPJF, 2014, p. 9). También, a establecer los límites a la suplencia de la queja que opera en los medios de impugnación; a realizar la traducción de todas las actuaciones en un juicio y de la sentencia atinente en la lengua que corresponda, a fin de que la versión en español pueda difundirse y a designar un intérprete en las modalidades de representación legal atinentes (TEPJF, 2014, p. 9).

Todos los criterios mencionados hacen presumir, por parte del TEPJF, la existencia de un ánimo garantista, en favor de los pueblos originarios, que impacta en un modelo de coexistencia entre el derecho electoral indígena y el sistema electoral mexicano; sin embargo, no puede perderse de vista que la solución a los problemas de desigualdad, discriminación y pobreza de dichos pueblos implica, necesariamente, la participación efectiva del legislador.

La modulación impone deberes tanto para los operadores del sistema electoral hegemónico como para los operadores de los sistemas normativos de los pueblos originarios; genera cargas procesales y de fondo mutuas, partiendo desde luego de la aspiración de compatibilización, y no de contraposición, del derecho electoral oficial y del derecho electoral indígena.

En este sentido, las normas que en Oxchuc se han dado con motivo de las elecciones por sistemas normativos internos son resultado de un ejercicio de modulación del TEPJF, pues si bien es cierto que la creación, uso e interpretación de normas sociales para la convivencia interna es una práctica de toda cultura indígena, está presente en su carácter consuetudinario; y es lo que en sentido estricto se reconoce como derecho indígena.

Desde la interlegalidad, los pueblos originarios que han subsistido son aquellos que han sido más eficientes en cuanto a su capacidad de cambio, para apropiarse o interpretar las normas del Estado que debe aplicar de manera obligatoria; es decir, desentrañar el sentido de lo ajeno en un marco de sus propios valores e intereses. Es así como la asamblea cumple un papel normativo fundamental, para poder manejar los cambios y adecuaciones, allí surgen acuerdos legítimos y se judicializa la vida social; de esta manera, se configuran los sistemas normativos propios.

Al tener funciones integrativas la asamblea y gozar de legitimidad, se ha convertido en una válvula de escape para el TEPJF el tomar como referencia las decisiones que se toman en su interior, por ser consensuales en la medida que las reglas explícitas del constitucionalismo mexicano se lo permitan.

La Asamblea General¹⁰ de Oxchuc es un ejemplo de que las resoluciones de la autoridad judicial electoral abonan a la reconstrucción de los sistemas normativos internos y propician la confianza ciudadana entre las comunidades, al impulsar acciones de transparencia como las que se realizaron en los trabajos de consulta que realizó el IEPC en cumplimiento a la sentencia electoral.

Por otro lado, al crear sus propias normas electorales, Oxchuc puso en práctica la facultad de autodisposición normativa y la equivalencia de dichas reglas frente al sistema electoral hegemónico que ha promovido en sus resoluciones el TEPJF.

De igual manera, la validación de las normas que se utilizaron en la elección de autoridades municipales en Oxchuc, mandatado al IEPC Chiapas, se realizó a la luz del criterio emitido por el TEPJF que ordena privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que genera la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas como expresión del autogobierno indígena.

Las reglas utilizadas en el proceso electoral de Oxchuc fueron elaboradas por la Asamblea General Permanente, se trata de un documento integrado por cuarenta normas, agrupadas en once temas que armonizan reglas vigentes décadas atrás con derechos contemporáneos. La intención fue recuperar las buenas prácticas de su derecho electoral y actualizarlas en un nuevo catálogo de normas.

De acuerdo con lo pactado dichas propuestas fueron entregadas al IEPC Chiapas el 19 de marzo del 2019, para su validación. Una vez revisadas, con fecha 29 del mismo mes y año, se emitió el Acuerdo del Consejo General por el que se validan las normas que regirán la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc Chiapas, conforme su sistema normativo interno.

¹⁰ La asamblea general de un municipio indígena es el espacio comunitario en el que se legitima y reproducen las instituciones y las relaciones sociales y políticas. Es el ámbito en que se expresa la voluntad colectiva para la designación de los representantes del gobierno local.

El documento se integraba con dos secciones, una relativa a los acuerdos de las cinco sesiones realizadas por la Asamblea General Permanente como acuerdos sobre sus reglas electorales, en ejercicio de su derecho al autogobierno, y otra dirigida a las observaciones y sugerencias que el IEPC hace a éstas, en cumplimiento al Decreto 135 emitido por el Congreso del Estado de Chiapas.

Dentro de las nuevas reglas del sistema normativo electoral de Oxchuc destacan, entre otras, las relacionadas con los requisitos de elegibilidad, la creación de la comisión de mediación, la determinación de la figura de la autoridad municipal, el método de la elección, el respeto al principio de paridad, el modo honesto de vivir y la revocación de mandato.

En cuanto a la sección de requisitos de elegibilidad, se estableció la limitación a las/los aspirantes a los cargos de no pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso en el municipio. Norma que atiende el hecho de que más de la mitad de la población del municipio profesa hoy distintas religiones cristianas evangélicas; y que años atrás los conflictos religiosos se vivieron de manera muy violenta, con miles de expulsados en los municipios indígenas (Burguete, 2019, p.21).

Se crea una comisión de mediación y resolución de conflictos con la finalidad de cumplir con una de las funciones del gobierno indígena que es la resolución de conflictos en procesos electorales, buscando establecer mediaciones.

Un aspecto interesante fue la decisión de la asamblea de refrendar como su forma de gobierno municipal el Ayuntamiento en los términos del artículo 115 de la Constitución Política federal, puesto que la sociedad civil protagonizó una lucha por recuperar su sistema electoral propio en un marco del ejercicio del derecho de autodeterminación indígena y no lo ejerció respecto del diseño de un nuevo sistema de autoridades que propiciara un gobierno propio.

Lo anterior marca una diferencia crucial con los procesos ocurridos en Cherán, Michoacán y en Ayutla de los Libres en Guerrero, en estos municipios se establecieron concejos de gobierno que sustituyeron a los ayuntamientos, en Cherán el Concejo Mayor de Gobierno (IEM, 2012, p. 25-27), mientras que Ayutla creó el Concejo Comunitario. (Warnholtz, 2018, p. 23)

Una razón de fondo para mantener al ayuntamiento quizá haya sido el diseño de las políticas fiscales y de los sistemas tributario federal y de las entidades federativas que privilegian esa forma de gobierno.

Cuando un municipio indígena elige como forma de gobierno la figura de concejo de gobierno indígena se dificultan los procesos formales de la administración pública como las firmas de documentos oficiales, entre otros, los bancarios y de distribución de recursos federales.

El método de elección es también un tema de reflexión, pues se recupera la asamblea general comunitaria única. En 1950 la asamblea general comunitaria única se estableció por primera vez en Oxchuc para elegir a Sebastián López *Ch'ijk* como su presidente municipal *tseltal*, ya que antes de esta fecha, solo los mestizos eran elegidos y eran los electores.

El método electoral de partidos políticos que aparece desde la institucionalidad del Estado-nación, como un régimen obligatorio, ha sido en todo momento violatorio de los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas (Burguete, 2019, p. 11).

La fecha señalada para la elección fue el 13 de abril de 2018 en asamblea general comunitaria única, en la explanada de la cabecera municipal. La votación se emitió a mano alzada. Lo que requirió una logística compleja, pues el municipio registró una población total para el año 2018 de 35 780 personas.

En esta tarea participaron las autoridades comunitarias para establecer las mesas de registro de sus integrantes, quienes presentaron su credencial de elector y canalizaron el ingreso de sus miembros de forma ordenada. De la misma manera, las policías comunitarias se encargaron de la seguridad de las elecciones.

Otra situación interesante es que en los requisitos de elegibilidad se cumplió el principio de paridad. La incorporación de las mujeres en todo el proceso es una de las principales innovaciones; sin embargo, se requiere lograr avances significativos lo que implica modificar la organización social de todo el pueblo de Oxchuc.

Las dificultades que las mujeres enfrentan en Oxchuc para participar como candidatas son mayores, por un lado, los usos y costumbres, relacionadas con el tema agrario y, por otro, las relaciones de parentesco, aunado a que no son consideradas ciudadanas. De lo que resulta que en sentido estricto las mujeres tendrían dificultades para cumplir con un requisito de elegibilidad establecido en las nuevas normas electorales: para poder ser candidato/a se requiere que sea cooperante y que haya servido en la comunidad con servicios conforme a su escalafón comunitario. Por ello,

la mesa de debates introdujo una excepción al aclarar que, en el caso de las mujeres que están imposibilitadas para cumplirlo y que hayan servido en la comunidad con servicios conforme a su escalafón comunitario, estas serían registradas.

En otra sección se establece el principio de revocación del mandato a quien ejerce un cargo municipal, y que este puede operar por observación libre en cualquier momento del mandato, es decir, por vigilancia ciudadana.

La asamblea decidió que el próximo presidente municipal y el resto de los integrantes del cabildo estén sujetos a la observación durante su administración respecto de las causas que se tomen como motivo de separación del cargo.

Se estableció que la Mesa de debates de la Asamblea General sería la encargada de emitir la convocatoria a las elecciones, con base en las normas validadas; conducir la Asamblea de elección desde su instalación hasta su clausura; así como garantizar el libre acceso de la ciudadanía para emitir el voto, además de hacer constar el registro de los asistentes, verificar la votación y sus resultados.

Las y los candidatos a la presidencia municipal fueron postulados por los principales y validados por la Asamblea General, quien revisó el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad. El resto de los cargos del ayuntamiento: síndico/a propietario y suplente y los seis regidores/as propietarios y suplentes, son originarios de 14 localidades diferentes y fueron postulados por mayoría de las y los representantes de las 120 localidades del municipio de Oxchuc que integran la Asamblea General.

Se acordó que el sábado 13 de abril de 2019 en la explanada de la cabecera municipal de Oxchuc se llevaría a cabo la elección mediante una Asamblea General Comunitaria única, en la que la votación se emitiría a mano alzada. Con esto se materializa el derecho del pueblo de Oxchuc a elegir a sus autoridades municipales bajo su sistema normativo propio como expresión del derecho a la libre determinación en materia política.

4. REFLEXIONES FINALES

El derecho electoral indígena y el sistema electoral hegemónico coexisten en Oxchuc de forma tal que la autoridad judicial electoral al resolver un conflicto armoniza las normas electorales del Estado con los sistemas normativos internos en una especie de interlegalidad.

En el caso que nos ocupa es mediante la ejecución de una decisión judicial del TEPJF que se ejercita el derecho a la libre determinación en materia política, lo que es un hecho inusitado en un escenario de diversidad cultural como es la entidad federativa chiapaneca.

Se ha iniciado una nueva relación institucional y un diálogo político incluyente entre el Estado mexicano y un municipio de mayoría indígena.

Al propiciarse la coexistencia entre el sistema electoral estatal y el derecho indígena, se abre paso a una nueva etapa del pluralismo jurídico en México; se pasa de un tipo difuso a un plano de interlegalidad, cuya directriz es el respeto a las diferencias desde los ordenamientos jurídicos y las decisiones de la autoridad judicial electoral basándose en la aceptación de la existencia de dos o más sistemas normativos reconocidos y aplicables en un mismo territorio.

Se vinculan las diversas formas de pensar, organizar y resolver conflictos políticos en lo interno con el sistema estatal hegemónico en el contexto de los pueblos originarios.

Empieza en Chiapas a perder fuerza la visión monista del derecho que es la dominante en el Estado Nación y se construyen los cimientos de un Estado plural en el que coexisten diferentes sistemas jurídicos que se respetan, dialogan y complementan.

La disputa del gobierno municipal en Oxchuc es una de las expresiones de un tema profundo que es la gobernanza, pues esta resultó seriamente afectada desde la llegada de los partidos políticos y la desaparición del mecanismo de elección en asamblea; sin embargo, en el actual contexto político de Oxchuc coexisten el derecho electoral indígena integrado por normas, principios y procedimientos originarios y las reglas del sistema electoral mexicano, esto gracias a la intervención del TEPJF.

Las ciudadanas y los ciudadanos de Oxchuc se encuentran sometidos a un sistema interno para la elección de autoridades que quizá no coincide con los principios que sustentan los derechos políticos que protege y garantiza el sistema electoral mexicano, pero en la práctica las decisiones de la asamblea general comunitaria, por ejemplo, han sido más efectivas y plurales que las tomadas por la autoridad electoral hegemónica.

Las asambleas incluyen a representantes de barrios, comunidades y autoridades tradicionales que mediante acuerdos en el ejercicio del poder durante mucho tiempo lo equilibró y, por tanto, ese

mecanismo de elección dio legitimación al triunfador. El que era electo presidente municipal sí representaba a la comunidad y era aceptado como tal.

Pese a ello, al construirse el sistema electoral mexicano lo único que consiguió el Estado fue interferir en el ejercicio de las facultades de las autoridades indígenas, sin reconocerlas como autoridades electorales y sin considerar las particularidades culturales de los pueblos indígenas que se traducen y reflejan en las decisiones que en cada caso adoptan. Lo anterior suele crear inestabilidad interna y procesos de descomposición del tejido social en los municipios indígenas.

Por otro lado, al incorporarse los derechos colectivos de los pueblos originarios en la constitución federal y aparecer en la ley general de medios de impugnación el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, personas y agrupaciones de Oxchuc han promovido ese medio de impugnación, es decir, utilizan la justicia estatal y pretenden refugiarse en ella buscando, quizá, superponer su voluntad individual sobre la voluntad colectiva.

Aun cuando existen criterios de interpretación del TEPJF aplicables de manera especial en materia electoral indígena que en lo general flexibilizan el procedimiento, eso no es impedimento para que se pierda de vista la especificidad e identidad cultural y política de la comunidad, pues el aspecto procesal no trasciende al fallo cuando este ignora la resolución o intervención tomada por la autoridad indígena, generalmente en asamblea, por contravenir los derechos fundamentales o el orden jurídico.

En México, solo mediante la judicialización de los sistemas normativos indígenas es posible ejercer el derecho a la libre determinación en materia política que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a los pueblos originarios. Los conflictos políticos suscitados en Oxchuc, Chiapas en los últimos veinte años motivaron la promoción de diversos juicios ante el TEPJF, hasta que mediante sentencia del TEECH se ordenó respetar su derecho a elegir bajo sus propios sistemas normativos a sus autoridades municipales. En Oxchuc, la autoridad judicial electoral al resolver un conflicto relacionado con el derecho a la autodeterminación armoniza las normas electorales del Estado con los sistemas normativos internos mediante criterios de modulación, generando así una especie de interlegalidad. El derecho electoral indígena y el sistema electoral hegemónico coexisten respetando los derechos humanos.

En términos generales, las determinaciones de la Asamblea General de Oxchuc no fueron excluyentes, porque permitieron la participación de todas y todos los miembros de la comunidad con credencial de elector, es decir, hombres y mujeres mayores de 18 años. Las reglas tampoco restringieron la

participación política de las mujeres, debido a que se respetó la postulación e integración paritaria en su vertiente vertical, lo cual se logró al integrar fórmulas del mismo género para propietarios y suplentes, cuidando la alternancia del género a partir del cargo de presidente municipal.

Tampoco en los procesos electivos de asamblea única y bajo el método de mano alzada se rompieron los principios democráticos de certeza y seguridad jurídica, en tanto que fue posible determinar con precisión el sentido del voto de la mayoría.

El desafío es ahora que el nuevo gobierno municipal de Oxchuc actúe de forma tal que se constituya este mecanismo de elección en un modelo a seguir por otros municipios indígenas de Chiapas y de México en general, con base en una administración pública incluyente y con respeto a las diferencias. Si se garantiza lo anterior, es probable que el modelo de elección de Oxchuc se institucionalice o al menos se continúe el desarrollo de criterios de modulación constitucional como alternativas de pluralismo jurídico en escenarios en que el desacuerdo político se genera no por la forma de gobierno, pues se decidió conservar la figura del ayuntamiento, sino por la corrupción que se vive en el sistema de partidos políticos que cada vez aleja más a la ciudadanía de la participación política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Burguete, A. (11 de enero, 2019). Elecciones por usos y costumbres en Oxchuc: los desafíos. *Chiapas paralelo*. Recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/?s=Elecciones+por+usos+y+costumbres+en+Oxchuc%3A+los+desaf%C3%ADos&submit.x=10&submit.y=2>
- Burguete, A. (22 de febrero, 2019). ¿Por qué es conveniente una elección de “usos y costumbres” en Oxchuc, mediante un proceso regulado y con un mediador confiable? *Chiapas Paralelo*. Recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2016/02/por-que-es-conveniente-una-eleccion-de-usos-y-costumbres-en-oxchuc/>
- Burguete, A. (21 de marzo, 2019). 13 de abril de 2019, elecciones por usos y costumbres en Oxchuc. El calendario electoral. *Chiapas paralelo*. Recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/?s=13+de+abril+de+2019%2C+elecciones+por+usos+y+costumbres+en+Oxchuc.+El+calendario+electoral&submit.x=12&submit.y=4>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio. Instituto Electoral del Estado de Michoacán. (2012). *Crónica de una decisión histórica en el panorama electoral de Michoacán*. México: IEM.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (2018). *Sistema normativo indígena para la designación de autoridades en el municipio de Santo Tomás, Oxchuc, Dictamen antropológico*. México: INAH.
- México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). Jurisprudencia 9/2014 del veintiocho de mayo.
- México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016). Jurisprudencia 27/2016 del diecisiete de agosto.
- México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017). *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*. México: TEPJF.
- Sagüés, P. (2017). *La modulación constitucional. Manifestaciones en el reciente constitucionalismo latinoamericano*. Argentina: Centro argentino de derecho procesal constitucional.
- Warnholtz, M. (2018). *México: Elecciones por usos y costumbres en Ayutla*. México: El sur. Recuperado de <https://suracapulco.mx/2018/02/16/elecciones-usos-costumbres-ayutla/>

FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN PANAMÁ: SITUACIÓN ACTUAL, TENDENCIAS DE REFORMA Y DESAFÍOS ESPECÍFICOS¹

Harry Brown Araúz*

DOI 10.35242/RDE 2020 29 12

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de julio de 2019



Revisión, corrección y aprobación: 5 de diciembre de 2019.

Resumen: Inicia con una breve descripción del origen del financiamiento público de los partidos políticos, para analizar, posteriormente, los resultados del esquema de financiamiento actual. El artículo se centra en las reformas electorales del periodo 2015-2017 en lo referente al sistema de financiamiento, para concluir con desafíos que en el tema debe enfrentar el sistema electoral panameño.

Palabras clave: Sistema electoral / Reformas electorales / Financiamiento de partido político / Deuda política / Contribución estatal / Panamá.

Abstract: The article begins with a brief description of the origin of public funding of political parties. Then, it analyzes the results of the current funding outline. The article focuses on the 2015-2017 electoral reforms concerning the funding system. It concludes addressing the challenges that the Panamanian electoral system faces in this area.

Key Words: Electoral system / Electoral reforms / Funding of political parties / Political debt / State contribution / Panama.

¹ Ponencia presentada en el congreso “Análisis de las elecciones en América Central, México y República Dominicana”, celebrado en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en noviembre 2018

* Panameño, sociólogo, correo hbrown@cieps.org.pa. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Sociología por la Universidad de Panamá. Actualmente es el director del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) de Panamá.

1. ANTECEDENTES

La literatura indica que, para poder hacer aproximaciones a la dirección de las reformas electorales –especialmente pensando en los desafíos–, es necesario tener en cuenta el sistema de partidos, el sistema electoral vigente y una descripción de los actores políticos. En relación con las próximas reformas electorales, analizaré estos tres aspectos utilizando el marco de expectativas de los actores políticos panameños, con el fin de ir más allá de una simple descripción de la situación actual del financiamiento político en Panamá.

En el país existe un sistema de reformas electorales institucionalizado, mediante el cual se discute y se reforma la legislación electoral cada cinco años. En el año 2020, la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) se reunirá nuevamente, por lo que, de cara a los nuevos cambios, debemos tener en cuenta de dónde venimos.

En Panamá, el financiamiento público de la política se estableció en el año 1997, y contrario a lo que indica la literatura, no fue una decisión basada en la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, sino quizás lo contrario. El final de la década de los 90 y principios de los 2000 podría ser considerada la época de oro del sistema de partidos, y quizás del sistema político panameño, pues fue en ese periodo cuando figuras como el financiamiento público directo, las elecciones primarias o la cuota de género (aunque fallida), daban señales alentadoras de que se intentaba institucionalizar la política panameña. También hubo una corta tendencia a la estabilidad, aunque esta se perdiera a partir del año 2004. En este sentido, la decisión de instaurar el financiamiento público directo no se originó en un problema de pérdida de lealtades ni en que los partidos se atrincheraran en el Estado.

Inicialmente, la reforma de 1997 se llamó «subsidio», pero los subsidios tienen muy mala prensa en Panamá. Esto último es importante para entender el ambiente que había en torno a la reforma, cuyo nombre fue rápidamente corregido por el Tribunal Electoral, que decidió llamarla «financiamiento público» para diferenciar entre un gasto y una inversión. Sin embargo, aunque este fuese el nombre correcto, en la opinión pública permaneció la idea del subsidio. En aquel momento se estableció que el financiamiento público sería del 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central en el año anterior a las elecciones, y esa cantidad se dividía de la siguiente manera: un 40% para el financiamiento preelectoral distribuido igualitariamente, y un 60% postelectoral, cuyo 20% se distribuía de manera igualitaria para el funcionamiento de los partidos políticos y el 80% según el promedio de votos obtenidos. De ese 60% postelectoral, 25% sería utilizado para la formación política en los partidos.

En aquel momento, el dilema era si el financiamiento público debía distribuirse de manera equitativa para dar mayores posibilidades a los partidos políticos pequeños, o si se debía distribuir según la cantidad de votos obtenidos, utilizando el criterio de representatividad. La fórmula implementada era mixta, pues se distribuía una parte importante de manera igualitaria, y otra parte según el porcentaje de votos. En cuanto al financiamiento privado, en aquel tiempo no existían toques ni transparencia; simplemente había algunas restricciones en cuanto a las donaciones, entre las que se prohibían los aportes anónimos, de gobiernos extranjeros y de empresas sin actividad económica en Panamá.

2. RESULTADOS DE UN ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO ALTAMENTE PERMISIVO

El resultado de esa legislación electoral está reflejado en la tabla 1. Es importante aclarar que los datos presentados son difícilmente comparables, pues la metodología para obtenerlos fue distinta en cada país, pero de cualquier modo ilustran la situación que se quiere resaltar. Los datos de Panamá provienen del Tribunal Electoral y muestran cómo el costo por voto llegó a ser de \$15 en 2009, una época en la que probablemente Panamá ya tenía las campañas per cápita más caras de América Central y una de las más caras de Latinoamérica. Aun cuando la cifra de 2009 ya parecía exorbitante, en 2014 se duplicó y ascendió a \$31, y si se sumaba el financiamiento público, el costo de cada voto era de \$45. Presumiblemente, las campañas panameñas volvían a estar entre las más caras de Latinoamérica².

² Una anécdota personal podría ser útil para ilustrar este punto. En una reunión con la Misión de Observación Electoral de las Elecciones de 2014, los observadores comentaron asombrados que, aun habiendo presenciado muchas elecciones, nunca habían visto un despliegue económico como el de los comicios panameños. Por ejemplo, les llamó mucho la atención que, en muchos casos, las astas de las banderas utilizadas por los activistas fueran de aluminio y no de madera, como suelen ser.

Tabla 1

Costo del voto por persona en Latinoamérica, en dólares

País	Año	Costo por voto
Panamá	2009	15,6
Panamá	2014	31,0
Brasil	2006	19,9
México	2006	4,2
Uruguay	2000	18,0
Costa Rica	2010	9,6
Guatemala	2011	10,1

Nota: Elaborado por el autor.

La inequidad en la pauta publicitaria es también un factor importante. Según datos del Tribunal Electoral, tres de siete candidatos movilizaron el 99% de las donaciones privadas en las elecciones de 2014. Esos tres candidatos obtuvieron el 98% de los votos, mientras los otros 4 juntos no llegaron al 1%. El impacto de la inequidad en el sistema de financiamiento fue muy evidente en estos resultados, con lo cual se logró sensibilizar a la opinión pública sobre el despilfarro y los costos exorbitantes de la campaña electoral.

También hubo un suceso importante que ayudó a establecer la urgencia y dimensión de las reformas electorales, que fue la revelación del caso Murcia en el año 2010: un ciudadano colombiano arrestado en su país por lavado de dinero, dijo haber invertido en las campañas electorales de los candidatos del partido más importante de Panamá, con el fin de convertirse en el encargado de la política social del gobierno panameño, en caso de que este partido ganara.

3. LAS REFORMAS ELECTORALES DE 2015-2017

El proceso de reformas electorales inició en el contexto anteriormente descrito, y prácticamente dos tercios de la discusión en la CNRE fueron dedicados al financiamiento. Además, hubo un estancamiento en las deliberaciones, pues la sociedad civil pedía disminuir el financiamiento público al 0,5% de los ingresos corrientes del Estado en el año anterior a las elecciones, a lo que, por supuesto, los partidos políticos se oponían. Inicialmente parecía que la sociedad civil buscaba asfixiar a los partidos al restarles financiamiento público, pero en el análisis es importante considerar los cambios que ha tenido Panamá en el ingreso nacional.

Aunque las unidades de medida no son las mismas, la figura 1 resulta bastante elocuente. En ella, la línea de financiamiento público muestra el crecimiento de ese 1% de los ingresos corrientes en el país. Panamá es uno de los países que mayor crecimiento económico ha tenido en el mundo desde mediados de los 2000, así que los ingresos del Estado panameño han crecido considerablemente: en 1999, el financiamiento público fue de un poco más de 15 millones de dólares; en el 2004 subió a 20 millones; en el 2009 subió a 33,7 millones; en el 2014 era de casi 70 millones, y para el 2019 se asignaron 94,5 millones, pues los ingresos del país crecieron, al igual que el presupuesto público. De esta manera, el financiamiento directo ha crecido en un 305% entre 1997 y 2014, mientras que el padrón electoral solo ha crecido un 33% y la cantidad de partidos ha disminuido de doce a seis, con lo cual son menos los partidos que se benefician del 300% de aumento. Es ahí donde considero que yace el malestar: en el criterio para asignar los recursos para financiar la política panameña. En 1997, cuando este criterio fue definido, no se sospechaba que a partir de 2004 la economía y los ingresos del país crecerían exponencial y tan abruptamente, pero del mismo modo, el criterio vigente tampoco toma en cuenta que en algún momento esos ingresos podrían disminuir, afectando el financiamiento político.

Si bien el criterio para la asignación de recursos no fue discutido en la CNRE, una posibilidad sería que, en lugar de estar determinado por los ingresos del país y el presupuesto, se asignara según el aumento del padrón electoral. Esto lo haría mucho más razonable, a la vez que garantizaría a los partidos políticos que el financiamiento público disminuiría únicamente bajo condiciones extenuantes.

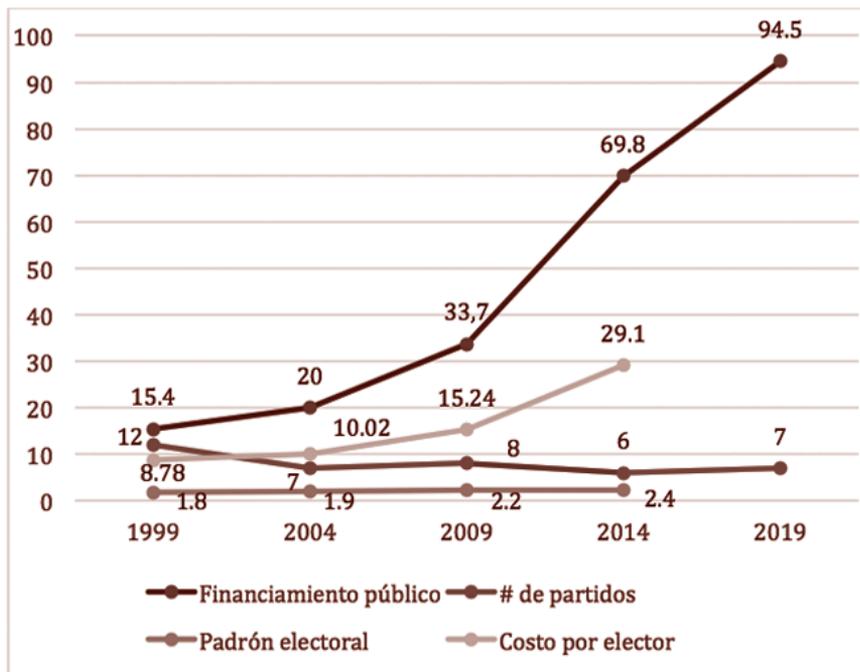


Figura 1. Financiamiento público, número de partidos, padrón electoral y costo por elector en Panamá (%). Elaborado con base en los datos presentados en Valdés (2011, pp. 405-410) y con información suministrada por el Tribunal Electoral de Panamá.

En su lugar, la discusión sobre la reforma llevó a un esquema bastante parecido al que había antes. El financiamiento preelectoral aumentó un 50%, del cual un 3,5% pasa a los candidatos por la libre postulación. Evidentemente es un esquema inequitativo que discrimina a estos candidatos, pues el 96,5% se destina a los partidos: el 75% según los votos obtenidos y el 25% restante se reparte equitativamente. De esa cantidad, el 30% se puede utilizar en campaña y el 70% en propaganda.

Uno de los grandes logros de la legislación electoral de 2015 fue que se creó un tope de \$150 000 para las campañas a representantes de corregimiento, \$15 000 para las campañas a alcalde, y 10 millones en financiamiento privado para las campañas presidenciales. Evidentemente, es un tope muy poco restrictivo, pues sigue siendo muy alto, considerando que esos \$10 millones son lo que aproximadamente recaudaron cada uno de los candidatos que recibieron el 99% de donaciones en el año 2014. Aunque también se estableció un tope de \$300 000 en donaciones individuales para la campaña presidencial; en las campañas locales un solo donante podría aportar el 25%, lo que sigue albergando la posibilidad de que entre cuatro personas asuman las donaciones privadas de un solo candidato en una campaña local.

Otros avances de la última reforma electoral fue el establecimiento de normas para transparentar el financiamiento privado de la política, además de que ahora los candidatos están obligados a presentar un informe de sus donaciones, ingresos y egresos, quince días después de las elecciones, incluyendo las primarias. También, se asigna una cuenta única para cada candidato, que el Tribunal Electoral está en la capacidad de fiscalizar y que debe ser publicada en la web pasados los quince días, de manera que se pueda seguir el rastro en caso de que haya tráfico de influencias.

4. DESAFÍOS FUTUROS

¿Cuáles serían los desafíos para el 2020? Seguramente, uno de los primeros que surgirán en la próxima discusión de reformas electorales será el de lograr una mayor equidad para los candidatos por la libre postulación, por lo que cabe hacer una reflexión sobre el tema. Los estudios sobre la democracia panameña indican que, posiblemente, su mayor problema sea la falta de rendición de cuentas de los representantes políticos, lo cual está muy vinculado al esquema de financiamiento que hemos tenido. Así, nuestros políticos rinden cuentas principalmente a quienes financian sus campañas y no a quienes les han votado. Al mismo tiempo, las candidaturas por la libre postulación generan otra dificultad para la rendición de cuentas, pues son candidatos sin vocación de permanencia. Ojalá la ciudadanía panameña y los actores de la reforma electoral sean conscientes de que entregar una cantidad de dinero público a una persona y no a un proyecto colectivo es otra manera de despilfarro y tiene implicaciones importantes para el uso responsable del dinero.

Aunado a estos desafíos, desde la pasada CNRE han aparecido (tímidamente, aunque cada vez más) personas del ámbito privado que apoyan la eliminación total del financiamiento privado, considerando que es muy difícil ponerle topes, controlarlo y fiscalizarlo. Este tipo de reforma es todo un reto, pues requeriría realizar estudios sobre su aplicación, teniendo presente que existen algunas implicaciones: si se decide financiar la política únicamente con dinero público, habría que reducir al máximo los costos de una campaña, así como los costos de funcionamiento de los partidos políticos. Por ejemplo, el «voto a la lista» o «voto en plancha», como se conoce en Panamá, tiene muy mala reputación y existe una preferencia muy fuerte por el voto selectivo. Sin embargo, como sabemos, este encarece las campañas electorales, por lo que haría falta convencer a los sectores políticos y a la opinión pública de que hacer el financiamiento 100% público implicaría tener solamente votos a las listas o en plancha.

Otro aspecto que quizás debería replantearse son las elecciones primarias, que en Panamá se realizan obligatoriamente para elegir a todos los candidatos presidenciales, lo que también encarece las campañas electorales. Teniendo esto en cuenta, ¿sería coherente mantenerlas? Y de hacerlo, ¿estarían dispuestos los partidos a realizarlas todos el mismo día? Lo cierto es que este sistema reduciría costos, como ya ha demostrado su implementación en Honduras y Uruguay.

Por otro lado, no podrían existir partidos políticos que, siendo financiados únicamente con dinero público, continuaran discriminando a las mujeres. En Panamá ha sido muy difícil y hasta ahora no se ha logrado la paridad en las listas electorales, pero la posibilidad del financiamiento 100% público podría poner fin a esta discusión, ya que no sería correcto discriminar a las mujeres con fondos del Estado. Por último, aunque no menos importante, también se deben discutir nuevas normas con respecto a los medios de comunicación, que se encuentran entre los grandes beneficiarios del financiamiento privado de las campañas electorales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Valdés, E, (2011). Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá. En D. Zovatto y P. Gutiérrez. *Financiamiento de los partidos en América Latina*, pp. 397-416. Estocolmo: IDEA Internacional.

DESAFÍOS DE LAS ELECCIONES EN GUATEMALA. CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y LEGITIMIDAD, Y LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS ELECTORALES¹

Raquel Zelaya Rosales*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_13

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 17 de mayo de 2019.



Revisión, corrección y aprobación: 18 de octubre de 2019.

Resumen: El proceso electoral de junio de 2019 en Guatemala se da en un contexto de falta de credibilidad en el liderazgo político y de pérdida de legitimidad de las instituciones, como producto de la crisis del 2015. En ese marco, el artículo analiza el papel clave del Tribunal Supremo Electoral en la implementación de las reformas aprobadas en el 2016 a la normativa electoral y de partidos políticos, especialmente en lo relativo al control y fiscalización de las finanzas partidarias y gastos de campaña, y en la distribución equitativa de espacios en los medios de comunicación.

Palabras clave: Proceso electoral / Reformas electorales / Aplicación de la ley / Garantías electorales / Control financiero / Franjas electorales / Guatemala.

Abstract: The electoral process of June 2019 in Guatemala, as a result of the 2015 crisis, takes place within a context of lack of credibility concerning political leadership and lack of legitimacy of the institutions. In this context, the article analyzes the key role of the Supreme Electoral Tribunal in the implementation of reforms to the electoral norm and political parties, which were approved in 2016, particularly regarding the control and supervision of party finances and campaign expenses as well as equal allocation of slots in mass media.

Key Words: Electoral process / Electoral reforms / Application of the law / Electoral guarantees / Financial control / Electoral slots / Guatemala.

¹ Ponencia presentada en el congreso “Análisis de las elecciones en América Central, México y República Dominicana”, celebrado en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en noviembre 2018.

* Guatemalteca, economista, correo rzelaya@asies.org.gt. Licenciada en Economía por la Universidad Rafael Landívar; con estudios de posgrado en Administración Pública y Desarrollo Económico en el ISVE de Italia (beca de OEA y Gobierno de Italia). Sirvió en diversas capacidades como asesora y consultora en temas económicos para la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Ministerio de Finanzas Públicas y la Cámara de Comercio y del Consejo Directivo de la Universidad Rafael Landívar, 2000-2006. Miembro del Consejo Consultivo del Fondo de Consolidación de la PAZ de la ONU, 2009-2011. Actualmente es presidenta de la Junta Directiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

1. INTRODUCCIÓN

Guatemala enfrenta en 2019 un proceso de elecciones generales que será determinante para la consolidación de su democracia. En este, se elegirán presidente y vicepresidente de la República, 160 diputados al Congreso de la República y 340 corporaciones municipales, además de 20 diputados al Parlacen (Parlamento Centroamericano), con la participación de cerca de 30 partidos políticos. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) juega en este escenario un papel clave para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la preservación del régimen de partidos políticos, el aseguramiento del pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, y la promoción de la gobernabilidad democrática.

Hasta ahora, el TSE ha organizado ocho procesos electorales generales y tres consultas populares, en los que ha gozado de credibilidad y legitimidad por parte de la ciudadanía y actores político-institucionales. Asimismo, logró desde 1985, con el inicio de la transición democrática, desarrollar procesos electorales libres, transparentes, con certeza y confianza, que dejaron en el pasado los fraudes electorales.

Sin embargo, en la organización del presente proceso electoral, el TSE ha dado muestras de poca capacidad de gestión y escaso control de las reformas surgidas en el 2016. En ese sentido, un órgano electoral débil y cuestionado por actores políticos e institucionales se constituye en una variable riesgosa para la estabilidad y gobernabilidad democrática. Los órganos electorales deben desarrollar, como un bien público apreciado por la democracia, elecciones democráticas, participativas, transparentes, legítimas y representativas.

El proceso electoral de 2019 presenta, en particular, grandes desafíos para el TSE, derivados de la necesidad de implementar un conjunto de reformas a la normativa electoral aprobadas en 2016, que cambian estructuralmente el régimen electoral. El escenario está marcado por la expectativa de la implementación de las reformas; una alta polarización política en la sociedad; un sistema de partidos políticos débil, cuestionado y con poca legitimidad; así como una alta incertidumbre en relación con qué partidos y candidatos lograrán participar; y la esperanza de que la próxima elección sea el espacio democrático en el cual puedan participar nuevos actores que logren renovar una clase política altamente cuestionada y deslegitimada. Estos factores juegan en un panorama en donde se están librando esfuerzos para consolidar la lucha contra la corrupción e impunidad, y reformas institucionales para darle viabilidad y sostenibilidad a esas acciones.

Una adecuada y efectiva implementación de la normativa electoral contribuye al fortalecimiento del TSE, al desarrollo de la vida democrática, al robustecimiento del régimen de partidos políticos y

a asegurar un pleno ejercicio de los derechos cívicos y políticos en el país. Por ello, se requiere que las unidades creadas recientemente, con la reforma electoral, ejecuten las nuevas competencias y cumplan en cada una de las fases con lo estipulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP).

Las reformas modifican elementos estructurales del régimen de medios de comunicación y de control y fiscalización, incorporan el voto en el extranjero, fortalecen la capacidad de sanción del TSE, incluyen un mecanismo institucional de evaluación, revisión y elaboración de propuesta de reforma electoral; y le dan validez al voto nulo, entre otros aspectos (Guatemala, Decreto 26-2016).

Además, establecen que, una vez finalizado el proceso electoral, el TSE deberá integrar la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME) con el objetivo de evaluar todo el proceso e identificar nuevas áreas y propuestas de reforma para perfeccionar el sistema electoral y de partidos políticos. A los resultados de esa evaluación deberán incluirse los aspectos de la llamada “agenda rezagada”, relacionada con reformas que están pendientes, orientadas a democratizar a los partidos políticos, para hacerlos más representativos e inclusivos; y modificaciones a la forma en que se elige a los diputados en el Congreso, variando el tipo de lista y redibujando las fronteras de los distritos electorales (Gramajo, 2019).

La agenda de reforma electoral será una ventana de oportunidad para realizar una evaluación del desempeño del TSE durante el proceso electoral e identificar las áreas prioritarias de reforma y modernización. Sin lugar a dudas, la apuesta debe ser por una autoridad independiente, eficiente, eficaz, que cuente con los instrumentos necesarios —recursos humanos, técnicos e institucionales— que le permitan superar los desafíos del sistema electoral y de partidos políticos.

2. IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS ELECTORALES

El proceso electoral de 2019 se caracteriza en gran medida por ser la primera ocasión en que se implementará un conjunto de reformas a la LEPP que transformarán elementos fundamentales del sistema electoral. Según Donis (2017, p. 3): “es muy probable que el impulso actual de modernizar las reglas del juego que ordenan el sistema electoral y político sea un resultado directo de la coyuntura política que vivió la sociedad guatemalteca en 2015”. En este sentido, la crisis política que vivió el país durante el proceso electoral del 2015² se constituyó en un contexto que facilitó la discusión y aprobación de una reforma electoral que buscaba atender los principales problemas del sistema electoral y de partidos políticos.

² Debido a la renuncia del presidente y la vicepresidenta, por acusaciones de corrupción.

La agenda de reforma que se instaló en la opinión pública y los espacios institucionales, como el Congreso de la República y el TSE, partía de la identificación de problemas y la discusión de sus soluciones. El control y la fiscalización de las finanzas partidarias, el diseño de un régimen de medios de comunicación más igualitario, cambios a los requisitos para inscribir partidos políticos, entre otros, fueron de los aspectos demandados por diversos actores políticos y sociales.

Derivado de un amplio proceso de discusión y reflexión entre diversos actores, el Congreso de la República aprobó una reforma a la LEPP que, si bien dejó fuera elementos importantes como los ya mencionados en el punto uno, tuvo una extensión y profundidad que la hacen una de las más importantes de la legislación electoral del país.

En promedio, la LEPP se ha reformado una vez cada 15 años desde 1985. Esto ha generado un sistema muy rígido en donde hacer reformas electorales es casi imposible. La normativa política y electoral necesita ajustes periódicos que permitan adecuarlas a los cambios de la sociedad.

La reforma aprobada en 2016 tiene avances en muchas materias, ya que se fortalece el régimen de control y fiscalización del financiamiento partidario; se incorpora un régimen de medios de comunicación que distribuirá igualitariamente los espacios, promoviendo campañas más equitativas y transparentes; así como la inclusión del voto en el extranjero y la obligatoriedad de establecer una comisión participativa e incluyente para revisar la LEPP después de cada proceso electoral y elaborar una propuesta de reformar para mejorar y perfeccionar el sistema electoral de manera continua, entre otros aspectos.

3. MÁS CONTROLES, MEJOR FISCALIZACIÓN

La reforma a la LEPP incorporó al sistema avances significativos en la fiscalización del financiamiento partidario. En este sentido, la reforma modifica y fortalece sustancialmente las capacidades y aumenta las funciones de control y fiscalización que tiene el órgano electoral sobre los recursos que utilizan los partidos políticos. El régimen de control en el país se caracterizaba por ser opaco y poco transparente.

De acuerdo con Novales (2014), a pesar de que antes de la reforma la LEPP obligaba a los partidos a rendir cuentas sobre la gestión de sus recursos, la comprobación se dificultaba debido a que los financistas entablaron relaciones directas y personales con candidatos y dirigentes. Este modelo de financiamiento empleado por los partidos políticos los hacía opacos y verticales, y permitía que las organizaciones locales funcionaran con autonomía de la organización nacional, pero con dependencia de dirigentes y candidatos, quienes las financiaban.

Ese modelo de financiamiento estaba íntimamente relacionado con algunas prácticas que debilitan la institucionalidad democrática, tales como la corrupción y el nepotismo, que desgastan progresivamente la institucionalidad, y que a su vez impactan de manera directa en la confianza y la legitimidad, no solo de las organizaciones políticas, sino del sistema político en su conjunto.

La reforma buscó que los dirigentes partidarios adoptaran nuevas dinámicas y prácticas de financiamiento, apegados a un marco de rendición de cuentas y transparencia activa. La reforma responsabiliza a los dirigentes partidarios, en todos los niveles, incluso a los candidatos que no son parte orgánica del partido, sobre el manejo y uso de los recursos para financiar campañas electorales. Asimismo, aumenta los controles y criterios de transparencia, establece sanciones más drásticas y procesos administrativos y penales, que pueden afectar al partido y a sus dirigentes al incumplir la normativa (Artículos 19 bis, 21 bis, 21 ter, 21 quáter, 21 quinqués y 22 inciso n) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

También, la reforma institucionaliza la colaboración, cooperación y trabajo conjunto entre el TSE, la Contraloría General de Cuentas (CGC), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Superintendencia de Bancos (SIB) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), además de otros funcionarios que sean requeridos para fiscalizar las finanzas partidarias.

Ruiz resalta que las reformas obligan a que las “organizaciones tengan cuentas bancarias según el nivel de organización territorial que posean (nacional, departamental y municipal) y divididas según el origen de los fondos (públicos y privados)” (2018a, p. 3).

Las modificaciones al régimen de financiamiento incluyen una reducción al gasto de campaña electoral, el cual queda estipulado en USD 0,50 por empadronado a diciembre del año previo a elecciones³. El cambio obedece a que el gasto en pauta publicitaria lo asumirá el TSE y lo distribuirá igualitariamente entre los partidos que participen en el evento electoral. Con respecto

³ Antes de la reforma, este techo era de USD 1.00 por empadronado.

al financiamiento público, que se establece producto del desempeño electoral, las organizaciones políticas obtendrán USD 2 por cada voto emitido a su favor, solo si el partido logra al menos un escaño en el Congreso de la República o supera el umbral del 5% del total de votos para la elección presidencial.

La reforma modificó la manera en que los partidos distribuirán y utilizarán esos recursos públicos, con el afán de contribuir a la institucionalización de las organizaciones partidarias. De tal cuenta, los partidos deberán asignar un 30% de dichos recursos a la formación y capacitación de afiliados, 20% a actividades nacionales y de funcionamiento, y el 50% restante a funcionamiento y actividades en departamentos y municipalidades en donde el partido tenga organización partidaria vigente e inscrita en el TSE.

Por otra parte, Ruiz (2018a) identifica que la reforma incluyó la obligación de los partidos políticos de llevar registros contables de las contribuciones que reciban en efectivo, en especie y en materia de formación política por entidades extranjeras. Las modificaciones también obligan a los financistas a llevar registros contables.

Es decir, tanto las organizaciones políticas como sus financistas están obligados a tener registros contables físicos y electrónicos de todas las transacciones financieras, detallando el origen, manejo y uso de los recursos por un periodo de 15 años.

Estos requerimientos se complementan con la responsabilidad que tiene el secretario general nacional, el departamental y municipal (donde el partido cuente con organización territorial vigente), secretario de finanzas de los tres niveles organizativos (nacional, departamental y municipal), así como el contador general, el secretario de finanzas, el responsable del órgano de fiscalización financiera y el representante legal del partido de entregar los informes y documentos financieros del manejo público y privado del financiamiento en los plazos estipulados en la LEPP, tanto para el periodo ordinario como para el de campaña electoral. El incumplimiento conlleva sanciones administrativas e incluso penales, hasta la cancelación de la organización política.

Sin duda, la reforma es un paso importante para establecer las medidas que podemos tomar a fin de instaurar un sistema de financiamiento partidario que sea democrático y transparente. No obstante, persisten serios desafíos para su implementación.

La reforma crea la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos (acuerdo número 304-2016 del TSE). En ese sentido, el órgano electoral ha generado un

intenso proceso de implementación en donde, además de la creación e instalación de la unidad, se han formulado reglamentos, normativas y manuales para cumplir con la ley; y se han diseñado mecanismos institucionales de coordinación interna entre varias unidades del TSE y externa en mesas políticas y técnicas, que fortalecen el trabajo de este en materia de control y fiscalización (Ruiz, 2018a, p. 2).

4. LA IGUALDAD EN EL RÉGIMEN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El régimen de medios de comunicación fue otro de los aspectos que sufrió una reforma sustancial en el 2016. “Los cambios realizados a la LEPP buscaban democratizar la competencia electoral al volver igualitario el acceso a medios de comunicación de los partidos políticos” (Ruiz, 2018b, p. 3).

En este contexto, las reformas dan vida a la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión (acuerdo número 305-2016 del TSE). La implementación de este elemento se entrelaza con otras reformas que se realizaron a la normativa electoral. Según Ruiz (2018b, pp. 2-3) el funcionamiento de la unidad está relacionado con las fases del proceso electoral: inscripción de candidatos y campaña. En la primera, los partidos tienen prohibido realizar propaganda electoral. Esto solo lo pueden hacer una vez los candidatos estén inscritos oficialmente por el Registro de Ciudadanos y en el período de 90 días de campaña electoral, que es la segunda fase del proceso.

En cambio, los partidos pueden efectuar, fuera del periodo de campaña, proselitismo, entendido como el derecho que tienen las organizaciones políticas de dar a conocer su nombre, emblema y llamar a la ciudadanía en general a adherirse o afiliarse. A su vez, realizar actividades de formación; capacitación; organización y difusión de su ideología, programa político, posiciones políticas, propuestas; convocatorias y actividades relacionadas con el funcionamiento de la agrupación. Por otro lado, la propaganda electoral consiste en la promoción de candidatos, difusión y explicación de sus programas de gobierno. Este tipo de actividades se pueden realizar exclusivamente en el periodo de campaña electoral.

La reforma establece que los medios que quieran difundir propaganda electoral deberán inscribirse en el registro de empresas que prestan el servicio de comunicación. La unidad especializada definirá los procedimientos administrativos, requerimientos y plazos para el efecto. Los medios inscritos tienen la obligación de presentar su tarifario y disponibilidad de espacios dentro de sus diferentes franjas. Es importante, recalcar que los medios que no se inscriban no podrán ser contratados por el TSE. El pago de la pauta la realizará el órgano electoral considerando la “tarifa política”. El valor de la tarifa consiste en el 20% del valor que resulte del promedio de la tarifa comercial que cada medio de comunicación reporte al TSE.

La unidad especializada definirá los procedimientos para recibir las solicitudes de los partidos políticos y los planes de medios de cada organización política; brindará información sobre los medios y espacios disponibles; y establecerá el mecanismo que utilizará para distribuir igualmente, entre los partidos participantes, la pauta disponible.

La reforma establece que los partidos deberán distribuir el espacio recibido en medios de comunicación de la siguiente manera: 50% para el binomio presidencial (presidente y vicepresidente), 25% para los candidatos a diputados y 25% para los candidatos a corporaciones municipales. Según Ruiz (2018b, p. 4), los candidatos a diputados y alcaldes pueden ceder el porcentaje de pauta que les corresponde a la elección presidencial, pero el partido no puede asignarles la correspondiente al presidente a las candidaturas de diputados y alcaldes. Al contrario, aquellas organizaciones políticas que no presenten candidatos a este tipo de elección, pierden el porcentaje destinado para ese efecto.

La reforma establece que el TSE destinará parte de su presupuesto para adquirir espacios en medios de comunicación para las agrupaciones políticas que participen en el proceso electoral. Dicho monto, afirma la normativa, no podrá ser menor al 0,25% de los ingresos ordinarios del Estado. De igual manera, se enfatiza que el TSE es el único que podrá adquirir tiempo en medios de comunicación. La LEPP establece que las organizaciones políticas no podrán contratar directa o indirectamente, aceptar donaciones, espacios o tiempos en cualquier otro medio de comunicación. Ruiz (2018b, p. 6), resalta que esta prohibición aplica también para los dirigentes, afiliados o candidatos. El órgano electoral cuenta con la facultad de sancionar administrativamente a los partidos que incumplan con la norma e incluso tiene la facultad de cancelar a las organizaciones políticas.

En la práctica, la reforma ha implicado una campaña relativamente austera, sobre todo en medios de comunicación. Algunos actores argumentan que la normativa ha dificultado la entrega de propuestas programáticas de los candidatos y partidos políticos a la población, aunque la razón primordial de la ausencia de propuestas es la debilidad estructural de que adolece el sistema de partidos políticos, en donde estos no son instituciones programáticas e ideológicas, sino maquinarias electorales que se organizan y funcionan alrededor de la elección.

5. UNA OPORTUNIDAD PARA PERFECCIONAR EL SISTEMA

Como se mencionó con anterioridad, la reforma incluye la obligatoriedad de realizar una evaluación al finalizar cada evento electoral, a fin de perfeccionar progresivamente el sistema electoral y de partidos políticos. La Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME) se integrará con representantes del TSE, partidos políticos con representación en el Congreso de la República y representantes de organizaciones especializadas que contribuyan al análisis y evaluación de las propuestas de reforma.

En otras palabras, una ventana de oportunidad para impulsar una nueva reforma electoral se abrirá una vez se instale la CAME y se realice la evaluación del proceso, considerando los aspectos positivos y negativos de la reforma, apuntando al perfeccionamiento y buscando alcanzar los objetivos de los nuevos regímenes, tanto de control y fiscalización como de medios de comunicación. Los actores políticos e institucionales deberán evaluar el impacto que tendrán las reformas en el sistema electoral y de partidos políticos, en la consolidación del sistema democrático, así como el funcionamiento y desempeño del órgano electoral.

A esta agenda se deberá incluir aspectos que desde diversos espacios y múltiples actores se han demandado, pero que no se han incluido en los proyectos de reforma. En alguna medida, la agenda pendiente está enfocada en la modificación de los requisitos para organizar partidos políticos, la modificación de los distritos electorales y el tipo de lista por el que se elige a los diputados al Congreso de la República. Los últimos aspectos están orientados a solucionar los problemas de representación y legitimidad del sistema de partidos políticos.

La viabilidad política y técnica de la propuesta de reforma electoral se sustenta en tres aspectos que no son fáciles de alcanzar, pero sí necesarios para hacer avanzar la reforma. El primero de ellos es tener un objetivo claro y muy bien definido, y en este sentido, lo prioritario es impulsar una reforma que abra los espacios de participación.

La reforma electoral debe, asimismo, facilitar la participación política partidaria, ampliar la competencia electoral y mejorar la representatividad de los votantes. El interés por impulsar reformas en este sentido es promover una renovación política partidaria. Estos factores ayudarán a solucionar la crisis de representación y legitimidad que enfrenta el sistema político.

Estos objetivos se alcanzan al reducir las barreras de inscripción y creación de partidos políticos, permitir que la nominación de candidatos a nivel municipal y departamental sea en donde los partidos políticos cuenten con organización propia para reforzar la vinculación de los votantes con

los candidatos. Tales cambios se refuerzan con medidas de democracia interna que fortalezcan al afiliado. Se necesitan partidos democráticos, en donde las decisiones sean producto de procesos participativos.

Por otro lado, hay una fuerte demanda para permitir que los electores elijan de forma directa a los candidatos, evitando listados cerrados y reformando los distritos electorales. El objetivo es que el voto sea directo al candidato y que exista un mayor acercamiento entre los votantes y sus representantes. Las listas abiertas generan condiciones para que los ciudadanos puedan “elegir” y participar de manera más directa en la selección de los diputados. Las listas bloqueadas y cerradas, vigentes en la actualidad, no permiten que el ciudadano elija, sino que vota por la lista que definen los dirigentes partidarios.

En el proceso de reforma también tienen que considerarse aspectos de gestión política para dotar de viabilidad política y técnica la propuesta, que está relacionada con el alcance y magnitud del proyecto de reforma electoral. Hay una relación inversa entre el número de reformas y las posibilidades de aprobación.

Este aspecto contribuye principalmente a que los diferentes actores, en especial los políticos, logren los acuerdos necesarios. Es más fácil hacerlo con una reforma acotada. Para ello, se necesita tener claridad en qué tipo de reformas se desean y qué se busca con ellas.

Por otro lado, también es importante la legitimidad y representatividad que tenga el texto de la propuesta. La ciudadanía demanda nuevos partidos y nuevos liderazgos. Desde luego, esto no pasa solo por crear nuevos partidos, sino también por un aumento en la participación de los ciudadanos. Y para ello, asegurar que la participación se desarrolle en condiciones democráticas.

Indudablemente, estos cambios deben ir aparejados a un fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral para que ejerza con mayor capacidad su rol rector en el sistema electoral y de partidos políticos, tanto en los aspectos de control y fiscalización de los recursos partidarios como en otras dimensiones importantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Donis, J. (2017). El régimen político electoral, desafíos y contradicciones en el año de la crisis política y de las elecciones 2015. En *Un modelo en transición: desafíos al régimen político electoral*, pp. 1-15. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales.
- Gramano, J. (20 abril, 2016). Congreso completa la aprobación de la Ley Electoral. *Prensa Libre*. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/congreso-cierra-reforma-de-la-ley-electoral/>
- Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto (1-85)*.
- Guatemala. Congreso de la República (2016). *Decreto 26-2016 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto 1-85*.
- Guatemala. Tribunal Supremo Electoral (2016). Acuerdo número 304-2016 del 25 de noviembre.
- Guatemala. Tribunal Supremo Electoral (2016). Acuerdo número 305-2016 del 25 de noviembre.
- Novalés, H. (2014). *Partidos Políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Ruiz, E. (2018a). *El nuevo régimen de finanzas partidarias*. Guatemala. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Ruiz, E. (2018b). *La democratización de los medios de comunicación*. Guatemala. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).



RECENSIÓN
JURISPRUDENCIAL

DIALÉCTICA ENTRE LA DEMOCRACIA INTERNA Y EL AUTOGOBIERNO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA NOMINACIÓN DE CANDIDATOS A LOS PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR

Iván Mora Barahona*

DOI 10.35242/RDE 2020 29 14

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de diciembre de 2019

Revisión, corrección y aprobación: 8 de enero de 2019.

Resumen: Ofrece un análisis de los criterios jurisprudenciales descritos en la resolución n.º 4808-E8-2019 del Tribunal Supremo de Elecciones sobre las potestades de los órganos partidarios superiores durante el proceso interno de inscripción de candidaturas frente al derecho de participación política de sus militantes.

Palabras clave: Autorregulación partidaria / Democracia interna del partido político / Inscripción de candidaturas / Nomina de candidatos / Ratificación de candidaturas / Puestos de elección popular / Miembros de partidos políticos / Militancia política / Derechos políticos / Resoluciones electorales.

Abstract: The article presents an analysis of jurisprudence criteria described in resolution n.º 4808-E8-2019 of the Supreme Electoral Tribunal regarding the scope of the powers granted to superior party bodies during the internal registration process of candidacies with regard to the right of political participation of its members.

Key Words: Party self-regulation / Internal democracy of political party / Registration of candidacies / Candidates roster / Ratification of candidacies / Popular election posts / Members of political parties / Political affiliation / Political rights / Electoral resolutions.



* Costarricense, abogado, correo imorab@tse.go.cr. Máster en Justicia Constitucional por la Universidad de Costa Rica. Cuenta con una especialidad en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos de la Universidad de Pisa, Italia. Se desempeña como letrado del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones, ante una consulta realizada por el partido Unidad Social Cristiana (PUSC) relacionada con las potestades de los órganos superiores durante los procesos de inscripción, reafirmó una serie de pronunciamientos en los que dimensionó tales potestades frente los derechos de participación política de sus agremiados.

En la referida consulta, el PUSC solicitó al órgano electoral que le aclarara los alcances de su competencia para: a) modificar los requisitos de inscripción de candidaturas, aun cuando hayan iniciado los procesos electivos internos; b) abrir un nuevo plazo de recepción de postulaciones de previo a la ratificación de las nóminas debidamente aprobadas; c) convocar a una asamblea para designar a los candidatos a los cargos de elección popular que no hubiesen sido nombrados por los órganos competentes; d) incluir temas en la agenda de las asambleas que no hayan sido previstos al momento de efectuar la convocatoria; y e) revisar los fallos emitidos por el Tribunal de Elecciones Internas del partido.

Como puede apreciarse, las dudas planteadas por el PUSC surgen del hipotético ejercicio de las potestades de autogobierno de la cúpula partidaria frente a los derechos que ostentan los militantes, cuya esencia deriva del principio democrático.

Si bien los intereses de unos y otros parecieran contrapuestos, lo cierto es que la naturaleza jurídica de los partidos políticos dicta lo contrario: su fin es intervenir e influir en el desarrollo socio-político del país mediante la conducción del Estado a través de la colocación de sus militantes en los más altos cargos públicos.

Esa tensión dentro de las agrupaciones políticas, generada por las potestades que ostentan estas en razón de su naturaleza privada y los límites que les impone el principio democrático derivado de su relevancia pública, es la que motiva la revisión de los criterios externados por la magistratura electoral en la opinión consultiva n.º 4808-E8-2019 de las 15:50 horas del 24 de julio de 2019, a fin de concretar el dimensionamiento que debería dárseles los partidos políticos.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como bien lo ha definido Sobrado (2010, p. 17), las agrupaciones políticas se conciben como “...interlocutores privilegiados del diálogo político e instrumento fundamental para canalizar la participación política ciudadana”, en razón del monopolio que tienen estas asociaciones voluntarias de ciudadanos para nominar a quienes integrarán la oferta electoral.

La particularidad de estas asociaciones de ciudadanos viene de la conceptualización plasmada en nuestra Constitución Política y el desarrollo legal contenido en el Código Electoral.

Según lo establecido en el artículo 98 de la Constitución, las agrupaciones partidarias se erigen como el instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía, por medio de las que se expresa el pluralismo político y la voluntad popular, siendo, a su vez, formadoras de esta última. El importante rol que cumplirían los partidos en la dinámica socio-política del país llevó al Constituyente –en ese mismo numeral– a sujetar su estructura interna y funcionamiento a los principios democráticos que rigen al Estado, en general.

En concordancia con la norma superior, el numeral 49 del Código Electoral definió a los partidos como asociaciones voluntarias creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional y califica su funcionamiento como de “relevante interés público”.

En esa línea discursiva, Roja y Rosales identifican a los partidos políticos como:

...organizaciones que cumplen la función política de representar e integrar diversos intereses de la sociedad. Tienen la particularidad de que, a diferencia de otras organizaciones que también representan intereses sociales, aspiran a participar en elecciones. Al respecto, el politólogo italiano Giovanni Sartori precisa que un partido político es ‘cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos.’ Nótese en esta definición que lo distintivo de un partido político es participar en elecciones y la posibilidad de impulsar a cargos de elección popular. (2012, p. 23).

Como puede apreciarse, las agrupaciones políticas cumplen un rol vital dentro de la arquitectura y del funcionamiento de los estados democráticos. En el primero de los constructos (arquitectura del Estado), los partidos fungen como mecanismo de renovación periódica de los cargos de elección

popular, con lo cual se materializa la alternancia del poder como principio rector de un sistema democrático. La consecuencia directa de la alternancia de los cargos públicos más influyentes es que el funcionamiento y la dirección del Estado parta de las distintas agendas programáticas que las tendencias partidarias ofrezcan al electorado y que deriven del bloque ideológico plasmado en el Estatuto del partido.

Según Alcántara, estas asociaciones ciudadanas "...propician el control público del poder público y la influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas, dan lugar a la formación de las principales instituciones políticas del país" (1997, p. 31).

Precisamente, es la posibilidad que tienen los partidos políticos de conducir el Estado lo que les impulsa, no en pocas ocasiones, a echar mano de su autonomía para reservar los cargos más importantes a los correligionarios que la cúpula del partido considere idóneos para ocuparlos. Esto –por obvia razón– genera pugnas internas con los demás agremiados, quienes se apoyan en la democracia interna para reclamar sus derechos: la designación de candidaturas se convierte en un conflicto entre las potestades derivadas de la autonomía de los partidos y los principios y derechos derivados de la democracia interna.

Este conflicto se ve ejemplificado en los diversos cuestionamientos discutidos en la resolución n.º 4808-E8-2019, en los cuales se puede entrever la forma en que las agrupaciones políticas pretenden ejercer las potestades autonómicas (procedentes de su naturaleza privada) en contraposición a los intereses y derechos derivados del principio democrático que deben observar en todo momento, en virtud de su relevancia pública.

Cabe resaltar que la autonomía de las agrupaciones políticas les permite ejecutar todas aquellas acciones necesarias para autogobernarse; sea esto, para configurar su estructura interna y distribuir competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico entre los distintos órganos constituidos (todo ello dentro de los límites legales y constitucionales). Esa autonomía también habilita a los partidos políticos a autorregularse, lo que les permite establecer instrumentos normativos y procedimientos que ordenen su funcionamiento.

Todo lo anterior teniendo presente que su creación a nivel constitucional, su finalidad y la relevancia pública con las que fueron dotados, les obliga a ejercer sus potestades dentro de los límites que les fija el principio democrático y los derechos y principios relacionados con este (participación política, seguridad y certeza jurídica, democracia interna, entre otros).

3. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DESCRITOS EN LA RESOLUCIÓN N.º 4808-E8-2019

Con el fin de afrontar los comicios municipales por celebrarse el próximo 2 de febrero de 2020, la presidencia del PUSC solicitó al Tribunal Supremo de Elección aclarar varias interrogantes relacionadas con la designación interna de candidatos a puestos populares de elección, las cuales se describirán en los siguientes ítems.

A) MODIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS DURANTE LA CELEBRACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTIVOS INTERNOS

El representante del PUSC consultó acerca de la posibilidad de variar la normativa que regula la inscripción de candidaturas una vez iniciados los procesos electivos internos. Al respecto, la magistratura electoral reafirmó los criterios emitidos en sentencias números 2769-E1-2013 de las 15:45 horas del 10 de junio de 2013, 3331-E8-2015 de las 10:50 horas del 6 de julio de 2015 y 1532-E1-2017 de las 10:00 horas del 23 de febrero de 2017, en los que estableció un equilibrio entre los principios de seguridad jurídica (procedente del democrático) y el de autorregulación que poseen los partidos políticos.

En esas resoluciones, el Tribunal tomó como premisa el mandato legal contenido en el artículo 52 k) del Código Electoral que obliga a las agrupaciones partidarias a fijar en sus estatutos la "...forma de escogencia de los cargos de elección popular", y les intimó para que, en atención al principio de seguridad jurídica, las asambleas superiores dictaran las pautas de forma clara y de previo al proceso electivo interno, remarcando la imposibilidad de modificarlas una vez convocados los comicios.

Pese a ello, respetando su autonomía y atendiendo al mandato legal de cita, reconoció que corresponde a las propias agrupaciones políticas, con vista en la potestad de autorregulación, diseñar el mecanismo de selección de candidatos a los cargos de elección popular y el instrumento jurídico en el cual se plasmen estas normas (estatuto, reglamento u otro similar).

Lo anterior deja entrever cómo la naturaleza jurídica de los partidos les permite ordenar su estructura y procedimientos internos bajo ciertos límites marcados por el principio democrático cuyas estructuras deben procurar.

B) APERTURA DE UN NUEVO PLAZO DE RECEPCIÓN DE POSTULACIONES DE PREVIO A LA RATIFICACIÓN DE LAS NÓMINAS DEBIDAMENTE ELEGIDAS

La circunstancia expuesta por el PUSC, a modo de interrogante, cuestiona la posibilidad de abrir un plazo extraordinario para recibir postulaciones de previo a que la Asamblea Nacional realice las ratificaciones correspondientes, aunque ya haya concluido la etapa de nominaciones.

Al respecto, tal y como se indicó en el tópic anterior (a), el Tribunal hizo ver que los partidos políticos cuentan con la potestad de establecer las pautas que regirán los procedimientos internos de selección de candidatos, pudiendo prever el plazo “extraordinario” en cuestión. Sin embargo, esta etapa deberá estar regulada con anterioridad a los comicios en que se pretenda incluir, a fin de que los militantes concurren a la contienda electoral en igualdad de condiciones y con las reglas fijadas, haciendo gala de la máxima del derecho electoral que afirma: “en todo torneo electoral las reglas deben ser claras y lo único incierto son los resultados”.

Dentro de este esquema, regido por el principio democrático, resulta imposible “abrir” un plazo no previsto en el proceso electoral interno sin que ello implique una ventaja indebida para un grupo en particular –además de un exceso de la potestad autorregulatoria–, así como una afectación a los derechos de los demás agremiados.

C) POTESTAD DE LA ASAMBLEA NACIONAL PARA REALIZAR UNA CONVOCATORIA A FIN DE NOMBRAR A LOS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE NO HUBIESEN DESIGNADO LOS ÓRGANOS COMPETENTES

En lo atinente a las competencias de la Asamblea Nacional en cuanto a la conformación de la oferta electoral de su partido, el PUSC consultó si podría efectuar una convocatoria para llenar las vacantes provocadas por la inacción de los entes territoriales.

Téngase en cuenta que el PUSC, como otras agrupaciones, delegan la nominación de candidatos en órganos inferiores, los cuales deben ser ratificados por la asamblea superior, según lo establecido en el artículo 52 inciso k) del Código Electoral.

Ante esa consulta, el Tribunal nuevamente reafirmó la potestad autorregulatoria de los partidos políticos para determinar si, luego de realizadas las convocatorias sin que se concretaran las

asambleas, ante la no inscripción de precandidaturas o al quedar vacantes, habilitan una convocatoria extraordinaria para que la Asamblea Nacional efectúe las postulaciones faltantes. Eso sí, de optarse por la vía de un nuevo período de inscripción, este no puede ir en detrimento de las pautas que jurisprudencialmente ha fijado este pleno en punto a las dinámicas de nominación, elección y ratificación de precandidaturas y candidaturas, en aras de salvaguardar la democracia interna.

Es de resaltar que, si bien es cierto se les reconoce a las agrupaciones partidarias su derecho a establecer las distintas etapas que conformarán los procesos internos de elección, también lo es que, a fin de proteger los derechos e intereses de sus militantes, como elemento intrínseco de todo sistema democrático, se les exige que las pautas que lo rijan estén debidamente aprobadas previo al inicio de los comicios; de suerte tal, que las potestades de los órganos partidarios permitan a los agremiados conocer las distintas etapas a las que se enfrentarán en caso de postularse como opción política.

D) POSIBILIDAD DE INCORPORAR TEMAS EN LA AGENDA DE LAS ASAMBLEAS QUE NO HAYAN SIDO PREVISTOS AL MOMENTO DE EFECTUAR LA CONVOCATORIA

El desempeño de cualquier asamblea se ve marcado por dos actuaciones previas de vital importancia: la convocatoria y la comunicación de la agenda de asuntos por discutir.

La primera da aviso y cita a los agremiados a concurrir en un sitio específico para debatir los temas previstos en la segunda; motivo por el que, ante la pregunta del PUSC sobre la procedencia de incluir, durante la celebración de la asamblea, temas no previstos en la agenda, que impliquen cambios estatutarios, reglamentarios o sanciones a militantes, el Tribunal reiteró el criterio plasmado en el fallo n.º 2772-E-2003 de las 10:45 horas del 11 de noviembre de 2003, al indicar que:

...es principio general, el que los miembros de un cuerpo colegiado, de cualquier naturaleza, tienen un derecho esencial a conocer de antemano el propósito de una determinada reunión, a fin de que puedan defender sus intereses e incluso definir si asisten o no a ésta. Conforme a lo indicado, sorprender con temas no incluidos en la agenda de convocatoria, o bien, no delimitar en forma clara y precisa en la agenda de convocatoria los temas a tratar en una asamblea, es, en principio, contrario a la buena fe y, en relación con los partidos políticos, una afectación indebida al derecho de participación política.

Debe considerarse que la incorporación de temas no previstos en agenda podría ocasionar, en la práctica, que las autoridades sometan a discusión asuntos que comparten solo las tendencias que acudieron a la asamblea. Asimismo, brindaría la posibilidad de que los presentes planteen temas de su interés que, estando bandos opuestos en la reunión, no podrían ser conocidas y votadas en favor de sus intereses. Estos escenarios evidencian la importancia de respetar la rigidez de la agenda al momento de convocar las asambleas, lo que mantiene un equilibrio entre la autonomía de las estructuras partidarias y la protección de los derechos de sus correligionarios.

E) FACULTAD DE REVISAR LOS FALLOS EMITIDOS POR EL TRIBUNAL DE ELECCIONES INTERNAS DEL PARTIDO

La última consulta está relacionada con la posibilidad de que la Asamblea Nacional del PUSC revise, por la vía recursiva, los fallos que emite el Tribunal de Elecciones Internas.

En respuesta a lo planteado por el PUSC, la magistratura electoral recalcó el criterio vertido en la resolución n.º 1151-E1-2013 de las 13:30 horas del 4 de marzo de 2013, en el que definió a los tribunales de elecciones internas como el "...órgano natural para la organización, vigilancia y organización de la actividad electoral de esas agrupaciones"; y donde remarcó que, para cumplir su cometido y por disposición expresa del legislador (numeral 74), cuentan con plena autonomía administrativa y funcional frente al resto de componentes del organigrama partidario, a fin de que garanticen, con actuaciones imparciales, objetivas y transparentes, la participación democrática de los correligionarios.

Esa independencia (estructural y funcional) les habilita a tomar decisiones –dentro de sus competencias y con estricto apego al ordenamiento jurídico– sin requerir la autorización o ratificación de los órganos superiores, lo que propicia la celebración de comicios internos democráticos sin la influencia de grupos de poder que puedan interceder en favor de sus intereses.

Para blindar por completo las decisiones de estos tribunales, el legislador eliminó la posibilidad de que un órgano de alzada pueda revisar tales pronunciamientos a través de los mecanismos recursivos usuales; permitiendo, únicamente, la solicitud de adición y aclaración, cuya finalidad es esclarecer algún aspecto de la parte dispositiva de los fallos (el inciso c del artículo 74 del Código Electoral).

Lo anterior implica, además, que las agrupaciones políticas no puedan ejercer su derecho de autorregulación para incorporar, en sus estatutos o en un reglamento, mecanismos recursivos contra las resoluciones de los órganos en cuestión; so pena de contravenir el mandato legal contenido en el numeral 74.

La importancia de tales medidas de protección radica en que, en todo sistema democrático, el órgano encargado de organizar y fiscalizar comicios, y que funge como garante del voto de sus agremiados, debe hallarse libre de presiones o influencias externas que puedan afectar la imparcialidad del órgano –y, por ende, el resultado de la elección– o conculcar la participación política de los correligionarios.

En este caso, el propio legislador estableció un límite a la potestad autorregulatoria de los órganos partidarios en aras de asegurar uno de los elementos clave de la democracia interna de las agrupaciones: la imparcialidad de los órganos electorales y su actuación ajena a influencias externas.

4. RELECTURA DE LA TENSIÓN PRESENTE EN LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES ENTRE LA AUTONOMÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Como pudo apreciarse, el desarrollo jurisprudencial relativo a la democracia interna que permea la dinámica de los partidos políticos se ha enfocado en el límite que el principio democrático impone a las potestades que ostentan los órganos de mayor jerarquía de las estructuras partidarias.

Como resultado del análisis de la resolución n.º 4808-E8-2019 se destaca que en una estructura tutelada por el sistema democrático: **i)** los instrumentos normativos deben regular situaciones con efectos *a posteriori*, lo que impide su aplicación prospectiva o actual si ocasiona ventajas indebidas; **ii)** los requisitos y procedimientos deben estar debidamente regulados de previo a su aplicación, lo que impide su modificación en tanto genere un perjuicio o una desigualdad; **iii)** todos los integrantes de las asambleas deben conocer la agenda por discutir al momento de ser convocados, sin que puedan incluirse, durante las sesiones, temas no previstos con anterioridad; **iv)** los órganos que organizan y fiscalizan los procesos electivos, y que garantizan los derechos de participación de los agremiados deben hallarse libres de influencias externas, sea por medio de mecanismos formales o informales.

Esta síntesis de los precedentes examinados evidencia que los reproches a las cúpulas partidistas no son gratuitos: es común que la jurisdicción electoral, a través de los diversos mecanismos tuitivos

de su competencia, haya tenido que poner coto al “poder soberano” que aducen tener las élites políticas –entre otros escenarios– durante la nominación de candidatos a los puestos de elección popular.

Como se indicó anteriormente, la tensión que se genera durante la designación de candidatos obedece al ejercicio desmedido de la autonomía de los partidos políticos –cuales asociaciones libres de ciudadanos para intervenir en la política nacional– y el principio democrático que deben observar como consecuencia de su naturaleza jurídica y de la relevancia pública que les reviste: tal conflicto evidencia que se ha confundido la naturaleza de los partidos políticos, así como su finalidad.

Ahora bien, de una lectura integral de la normativa constitucional y legal que regula la naturaleza jurídica de los partidos políticos, su rol dentro del sistema democrático y las funciones conferidas para ello, se concluye que estos entes se constituyen como el mecanismo a través del cual un conglomerado que comparte intereses e ideologías se asocia para disputar la administración del Estado y de los entes territoriales. Esto permite que la dirección institucional del país responda a los intereses de la ciudadanía, manifestados de manera positiva en la voluntad de otorgar su voto a una tendencia en particular y, de manera negativa, al descartar las demás propuestas que componen la oferta electoral.

De otra parte, el funcionamiento de tales instituciones partirá de las distintas agendas programáticas que las tendencias partidarias ofrezcan al electorado, las cuales, además, derivan del marco ideológico plasmado en el Estatuto del partido. Esta conjugación entre la efectiva concreción de la alternancia del poder y la conducción de los asuntos gubernamentales a partir del bloque ideológico del partido les otorga la relevancia pública que, incluso, trasciende a su propia naturaleza privada y les obliga a sujetarse a los parámetros de un sistema democrático.

Así, las agrupaciones políticas deben autoperibirse como estructuras generadoras de democracia y no como “vehículos de poder” que posibilite a las “élites” del partido manejar los asuntos internos y la oferta electoral a conveniencia de sus intereses, debiendo procurar “...espacios y conductos permanentes y eficientes que impulsen la participación de esa base [los militantes] en los procesos decisorios y eleccionarios de los partidos” y no solo para quienes deseen posicionar los altos dirigentes (voto n.º 5379-97, emitido por la Sala Constitucional a las 14:36 horas del 5 de setiembre de 1997).

La incidencia directa que tienen en la conformación del gobierno, mediante la provisión de los candidatos que constituyen la oferta electoral, les obliga a propiciar la libre y democrática

participación política de sus militantes en igualdad de condiciones; lo que impide, entonces, que dentro de los partidos existan regulaciones excesivas, arbitrarias e innecesarias que dificulten o tornen nugatorio ese derecho.

Es por esa razón que, pese a su calidad de sujetos privados, los partidos políticos deben sujetarse a una amplia normativa y a principios –que son propios, incluso, de los entes públicos, más que de los privados– que les exigen crear estructuras internas con potestades y competencias definidas que no pueden ser delegadas, aumentadas o disminuidas sin que el ordenamiento se los permita, así como procedimientos que rijan los distintos procesos electivos de los cargos internos y de candidaturas a los puestos de elección popular, así como aquellos de carácter sancionatorio, entre otros.

Ante la inobservancia de ese marco de acción, el Tribunal Supremo de Elecciones será el órgano jurisdiccional competente para escrutar las actuaciones de las agrupaciones políticas a fin de garantizar los derechos de sus agremiados. Al respecto, el órgano electoral, acotó su competencia, exclusivamente:

...a velar porque los acuerdos, resoluciones y actuaciones materiales provenientes de sus órganos internos no violen derechos fundamentales, la Constitución, la ley o los estatutos establecidos por la propia agrupación partidaria. Se trata, básicamente, de una fiscalización y ejercicio jurisdiccional con miras al respeto de la legislación electoral y la salvaguarda de los derechos fundamentales de carácter político electoral. (resolución n.º 3261-E8-2008 de las 9:05 horas del 19 de setiembre de 2008).

Entonces, el ejercicio de las potestades autonómicas (autogobierno y autorregulación) que ostentan los partidos políticos deberían ser desplegadas con el fin de establecer estructuras y mecanismos formales que propicien la participación igualitaria de todos sus militantes, y el desempeño prístino de los tribunales electorales internos, sin que para ello deban existir tensiones entre los constructos analizados (autonomía y democracia interna). Por el contrario, ambos deberían amalgamarse al momento de idealizar una agrupación política y en la producción de la oferta política, en aras de que los militantes (ciudadanos al fin) materialicen y exalten las bases de nuestra organización sociopolítica dispuesta en los artículos 1, 2 y 9 de la Constitución Política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. (1997). Las tipologías y las funciones de los partidos políticos. En AA. VV. Mella Márquez, M. (ed.), *Curso de Partidos Políticos* (Capítulo II, pp. 37-57). Madrid: Akal Ediciones.
- Rojas, M. y Rosales, R. (2012). Representación, partidos políticos y procesos electorales. *Cuadernos didácticos sobre teoría y práctica de la democracia*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos de Universidad de Costa Rica. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Sobrado, L. A. (2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2003). Resolución n.º 2772-E-2003 de las 10:45 horas del 11 de noviembre. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2008). Resolución n.º 3261-E8-2008 de las 9:05 horas del 19 de setiembre. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución n.º 1151-E1-2013 de las 13:30 horas del 4 de marzo. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). Resolución n.º 2769-E1-2013 de las 15:45 horas del 10 de junio. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 3331-E8-2015 de las 10:50 horas del 6 de julio. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). Resolución n.º 8414-E3-2015 de las 13:50 horas del 29 de diciembre. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2017). Resolución n.º 1532-E1-2017 de las 10:00 horas del 23 de febrero. San José, Costa Rica.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2019). Resolución n.º 4808-E8-2019 de las 15:50 horas del 24 de julio. San José, Costa Rica.



HITOS ELECTORALES

N.º 4808-E8-2019.-TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las quince horas con cincuenta minutos del veinticuatro de julio de dos mil diecinueve.

Opinión consultiva formulada por el partido Unidad Social Cristiana relacionada con los procesos de inscripción de precandidaturas, nominación de militantes a cargos de elección popular, competencias de la Asamblea Nacional en la ratificación de candidaturas y las facultades del citado órgano superior para modificar o no lo resuelto por el Tribunal de Elecciones Internas.

RESULTANDO

1.- Mediante oficio PUSC-00290-2019 de fecha 18 de julio de 2018, recibido -vía correo electrónico- en la Secretaría del Despacho el mismo día y firmado digitalmente, el señor Randall Quirós Bustamante, Presidente del partido Unidad Social Cristiana (PUSC), solicita a este Tribunal emitir opinión consultiva respecto a varias interrogantes relacionadas con la designación de candidatos a puestos populares de elección, a lo interno de las agrupaciones políticas.

En el citado documento, el gestionante formula varias interrogantes que, en términos generales, están relacionados con los procesos de inscripción de precandidaturas, nominación de militantes a cargos de elección popular, competencias de la Asamblea Nacional en la ratificación de candidaturas y las facultades del citado órgano superior para modificar o no lo resuelto por el Tribunal de Elecciones Internas (TEI) en materia de su competencia (folios 2-4).

2.- Por resolución de las 9:05 horas del 19 de julio de 2019, el Magistrado presidente previno al presidente del PUSC que aportara, en el plazo de tres días hábiles, copia certificada del acuerdo del Comité Ejecutivo Superior del PUSC que sustenta la petición consultiva (folio 5).

3.- Por oficio n.º PUSC 0290-2019 del 18 de julio de 2019 –presentado en la Secretaría del Tribunal el día siguiente– se aportó la información requerida (folios 10-24).

4.- En el procedimiento se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Esquivel Faerron**; y,

CONSIDERANDO

I.- Admisibilidad de la opinión consultiva. El artículo 12 inciso d) del Código Electoral faculta a esta Magistratura para emitir opiniones consultivas a solicitud del comité ejecutivo superior de los partidos políticos inscritos, que es el caso que aquí nos ocupa, razón por la cual, conforme a esas disposiciones, se evacuará la consulta formulada por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PUSC.

II.- Sobre el fondo. Las interrogantes que conforman la presente gestión se evacuarán en el orden en que fueron planteadas, por lo que se procede a transcribirlas con sus respectivos preámbulos.

1.- “En apego a los principios de igualdad, certeza jurídica, respeto a los derechos subjetivos y de libre participación, una vez iniciado un proceso electoral donde se han inscrito e incluso ya elegido varias candidaturas en las asambleas cantonales, cumpliendo con requisitos previamente establecidos y no apelados dentro de plazos reglamentarios establecidos y por consiguiente en firme (formularios de inscripción, montos de inscripción, requisitos de militancia, entre otros), se pregunta: *¿sí es posible en una Asamblea Nacional posterior a los procesos electorales ya realizados, que se modifiquen los requisitos en forma retroactiva o que se crea una diferencia de requisitos entre las candidaturas que se inscribieron y participaron en los procesos cantonales de previo, con respecto a las que se inscribirían y serían electas en esa misma sesión de la Asamblea Nacional?*” Manifiesta que la duda surge a partir de los alcances de lo establecido por el Tribunal en la resolución del Tribunal n.º 1532-E1-2017 de las 10:00 horas del 23 de febrero de 2017.

En resoluciones n.º 3331-E8-2015 de las 10:50 horas del 6 de julio de 2015 y 1532-E1-2017 de las 10:00 horas del 23 de febrero de 2017, entre otras, este Tribunal precisó que, en atención al principio de seguridad jurídica, las normas que rigen el proceso comicial interno de las agrupaciones políticas deben formularse con claridad, dictarse antes de convocar a los precandidatos y que, una vez convocados, esas disposiciones no pueden ser modificadas.

Sobre el particular en la citada resolución 1532-E1-2017 indicó, en lo que interesa:

“Sobre la obligación de los partidos políticos de organizar contiendas electorales donde las reglas se conozcan con anterioridad a su inicio. Esta Magistratura ha insistido en que una de las condiciones esenciales en una contienda electoral, incluidas aquellas que se desarrollen a lo interno de los partidos, es la definición previa de las reglas a partir de las cuales se estructurará, de suerte que esas disposiciones deben ser determinadas y difundidas antes de que la competencia dé inicio. Además, el Tribunal ha concluido que, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico-electoral, solo la asamblea superior es competente para normar esos procesos. Ese es el desarrollo que el Tribunal ha hecho de una máxima del Derecho Electoral, que afirma que en todo torneo electoral las reglas deben ser claras y lo único incierto son los resultados. // Este juez electoral también ha insistido en que, una vez definidas esas reglas, a estipularse antes de la convocatoria de la contienda, estas no pueden ser modificadas en el curso de la campaña. Lo contrario, implicaría una violación al principio de seguridad jurídica que viciaría por completo el proceso electoral. En ese sentido, en la resolución n.º 3331-E8-2015 de las 10:50 horas del 6 de julio de 2015, el Tribunal aclaró:

‘Tratándose de las disposiciones que rigen una contienda electoral, es indispensable que estas se encuentren totalmente claras al momento de convocar a los postulantes a inscribir sus candidaturas, existiendo, igualmente, una prohibición absoluta para modificar esas normas en

el transcurso de la contienda, pues la plena seguridad y certeza jurídica que se deben garantizar dentro de esta clase de torneos es esencial para asegurar su pureza y transparencia. Lo expuesto cobra pleno sentido si se atiende a que es necesario que todos los competidores sepan, con absoluta claridad, a qué atenerse dentro de la contienda y conozcan cuáles serán los mecanismos y procedimientos que gobernarán la lucha electoral. No en vano el Tribunal ha insistido en que es cardinal, para blindar la pureza de la contienda y preservar así la democracia misma que, al inicio de todo torneo electoral, las reglas sean claras y los resultados inciertos. Por ello, las normas que presidan la contienda deben haberse promulgado antes de la convocatoria a la elección respectiva y, como consecuencia natural, antes de que los postulantes hayan iniciado el trámite de la inscripción de candidaturas”.

Cabe señalar que evidentemente, existirán casos concretos en los que, frente a excepcionales circunstancias, podrá valorarse el eximir de algunos requerimientos en atención a intereses superiores como lo serían el asegurar la participación del respectivo partido político a través de la presentación de candidaturas, siempre que se respeten los referidos principios y que la dispensa responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

2.- En apego a los principios de seguridad jurídica que rigen los procesos electorales y los derechos subjetivos de los candidatos que inscribieron en tiempo y forma sus postulaciones, cumpliendo todos los requisitos establecidos en las convocatorias cantonales y en el supuesto que no exista norma expresa a nivel partidario que autorice periodos de inscripción posteriores, se pregunta: *“¿sí es posible abrir nuevas postulaciones en forma extemporánea para que se inscriban otras candidaturas antes del proceso de ratificación y/o elección por parte de la Asamblea Nacional o debe respetarse los derechos adquiridos de buena fe por quienes lo hicieron durante la convocatoria previamente realizada?”* Indica que la duda se origina a partir de los alcances de lo establecido por este Tribunal en la resolución 7067-E1-2015.

Las precandidaturas debidamente inscritas de aquellos cantones en los que, por diversas razones, no se haya logrado que el órgano local se constituyera para hacer la respectiva nominación, tienen prioridad de ser conocidas y votadas en la respectiva Asamblea Nacional. Ese órgano, si solo se ha inscrito una única nómina, no está obligado a elegir a los militantes que la integren; de no hacerlo, deberá estarse a las reglas que ha fijado esta Autoridad Electoral en resoluciones como la n.º 5607-E8-2015

3.- En caso de haberse realizado las convocatorias a las cantonales y durante los períodos de convocatoria establecidos, no se haya inscrito ninguna candidatura o quedaran puestos por elegir a pesar de los ingentes esfuerzos realizados por el partido en reiteradas convocatorias se pregunta: *“¿sí es factible, al no afectar derechos subjetivos de terceros (no existiendo en este supuesto candidaturas previas), habilitar una convocatoria para llenar esos puestos en la Asamblea Nacional?”*.

Este Tribunal considera que corresponde a la agrupación política, en el ejercicio de su derecho de autorregulación partidaria, determinar si, luego de haberse realizado convocatorias fallidas a las asambleas cantonales y ante la no inscripción de precandidaturas o si quedaran puestos por elegir,

habilita una convocatoria extraordinaria para inscribir postulaciones que conocerá la Asamblea Nacional. No obstante, de optarse por la vía de un nuevo período de inscripción, este no puede ir en detrimento de las pautas que jurisprudencialmente ha fijado este Pleno en punto a las dinámicas de nominación, elección y ratificación de precandidaturas y candidaturas.

4.- En apego a los principios de certeza jurídica, publicidad y transparencia de los actos electorales se pregunta: *“¿sí es procedente, incluir temas que impliquen cambios estatutarios, reglamentarios o sanciones a militantes, en una asamblea partidaria donde no se han publicado previamente estos temas?.”* Además, se consulta: *¿sí en el supuesto de incluirse nuevos temas por moción de los asambleístas que no se encuentren en la agenda de sesión publicada ni haya sido solicitados por una cuarta parte de los integrantes del órgano previo a la convocatoria, se deben de conocer de inmediato o después de agotados los temas debidamente publicitados y que motivaron dicha sesión?.”* Respecto a lo anterior, interesa conocer al partido los alcances y limitaciones de lo establecido en el numeral 1) del inciso c) del artículo 69 del Código Electoral.”

Sobre la interrogante planteada ya existe jurisprudencia. Al respecto, desde la resolución n.º 2772-E-2003 de las 10:45 horas del 11 de noviembre de 2003 se indicó, en lo pertinente:

“es principio general, el que los miembros de un cuerpo colegiado, de cualquier naturaleza, tienen un derecho esencial a conocer de antemano el propósito de una determinada reunión, a fin de que puedan defender sus intereses e incluso definir si asisten o no a ésta. Conforme a lo indicado, sorprender con temas no incluidos en la agenda de convocatoria, o bien, no delimitar en forma clara y precisa en la agenda de convocatoria los temas a tratar en una asamblea, es, en principio, contrario a la buena fe y, en relación con los partidos políticos, una afectación indebida al derecho de participación política”.

En virtud de lo anterior, se rechaza de plano la consulta formulada.

5.- En apego a lo establecido en los incisos c), d) y h) del artículo 54, artículos 70 y 74 todos del Código Electoral se pregunta: *“¿sí la Asamblea Nacional tiene la facultad de acordar o está limitada por Ley para modificar, desconocer o revocar las resoluciones en materia electoral interna emitidas y comunicadas por el Tribunal Electoral Interno de los partidos políticos, en ejercicio de sus funciones tales como interpretar las disposiciones atinentes a la actividad electoral interna, así como resolver los conflictos que se susciten en el proceso?.”*

Sobre el tema consultado ya existe pronunciamiento por parte de esta Autoridad Electoral. En efecto, en la resolución n.º 1151-E1-2013 de las 13:30 horas del 4 de marzo de 2013 se indicó, en lo conducente:

“El Código Electoral establece, como parte de la estructura mínima de los partidos políticos, un tribunal de elecciones internas como órgano natural para la organización, vigilancia y organización de la actividad electoral de esas agrupaciones. Asimismo, para cumplir su cometido, este órgano cuenta –por disposición expresa del legislador– con autonomía administrativa y funcional frente al resto de componentes del organigrama partidario (artículo 74).

Este Colegiado entiende, a partir de ese diseño legal, que los tribunales electorales partidarios poseen amplias facultades para ejecutar sus obligaciones, pues no dependen –ni se encuentran subordinados– a otros órganos, sea esto no requieren de autorizaciones o convocatorias del Comité Ejecutivo Superior, por ejemplo, para llevar a cabo actos relacionados con su objeto competencial”.

En virtud de lo anterior se rechaza de plano la consulta.

PORTANTO

Se evacúan las tres primeras consultas en los siguientes términos: **1)** Según lo ha precisado la jurisprudencia electoral, entre otras, en las resoluciones n.º 3331-E8-2015 y 1532-E1-2017, las disposiciones que rigen una contienda electoral interna deben estar totalmente claras al momento de convocar a los postulantes a inscribir sus candidaturas, existiendo, igualmente, una prohibición absoluta para modificar esas normas en el transcurso de la contienda, pues la plena seguridad y certeza jurídica que se deben garantizar dentro de esta clase de torneos es esencial para asegurar su pureza y transparencia. Evidentemente, existirán casos concretos en los que, frente a excepcionales circunstancias, podrá valorarse el eximir de algunos requerimientos en atención a intereses superiores como lo serían el asegurar la participación del respectivo partido político a través de la presentación de candidaturas, siempre que se respeten los referidos principios y que la dispensa responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. **2)** Las precandidaturas debidamente inscritas de aquellos cantones en los que, por diversas razones, no se haya logrado que el órgano local se constituyera para hacer la respectiva nominación, tienen prioridad de ser conocidas y votadas en la respectiva Asamblea Nacional. Ese órgano, si solo se ha inscrito una única nómina, no está obligado a elegir a los militantes que la integren; de no hacerlo, deberá estarse a las reglas que ha fijado esta Autoridad Electoral en resoluciones como la n.º 5607-E8-2015. **3)** Este Tribunal considera que corresponde a la agrupación política, en el ejercicio de su derecho de autorregulación partidaria, determinar si, luego de haberse realizado convocatorias fallidas a las asambleas cantonales y ante la no inscripción de precandidaturas o si quedaran puestos por elegir, habilita una convocatoria extraordinaria para inscribir postulaciones que conocerá la Asamblea Nacional. Eso sí, de optarse por la vía de un nuevo período de inscripción este no puede ir en detrimento de las pautas que jurisprudencialmente ha fijado este Pleno en punto a las dinámicas de nominación, elección y ratificación de precandidaturas y candidaturas. Tratándose de

la pregunta 4), debe rechazarse de plano la consulta habida cuenta de que hay jurisprudencia sobre el particular, ya que, desde la resolución n.º 2772-E-2003, se ha indicado: *“Los miembros de un cuerpo colegiado, de cualquier naturaleza, tienen un derecho esencial a conocer de antemano el propósito de una determinada reunión, a fin de que puedan defender sus intereses e incluso definir si asisten o no a ésta. Conforme a lo indicado, sorprender con temas no incluidos en la agenda de convocatoria, o bien, no delimitar en forma clara y precisa en la agenda de convocatoria los temas a tratar en una asamblea, es, en principio, contrario a la buena fe y, en relación con los partidos políticos, una afectación indebida al derecho de participación política.* Igualmente, se rechaza de plano la gestión en lo relativo a la pregunta 5) en virtud de que este Pleno ha indicado que *“los tribunales electorales partidarios poseen amplias facultades para ejecutar sus obligaciones, pues no dependen –ni se encuentran subordinados– a otros órganos”* (resolución n.º 1151-E1-2013). Notifíquese al partido Unidad Social Cristiana.

Eugenia María Zamora Chavarría

Max Alberto Esquivel Faerron

Luz de los Ángeles Retana Chinchilla

Exp. 262-2019

LFAM/smz

DISCURSO DEL MAGISTRADO PRESIDENTE, LUIS ANTONIO SOBRADO GONZÁLEZ, CON MOTIVO DE LA CONVOCATORIA A ELECCIONES MUNICIPALES 2020

¡Buenos días! Sean todos bienvenidos a la casa de la democracia costarricense: al Tribunal Supremo de Elecciones. Hoy convocamos oficialmente a los costarricenses a las urnas para elegir, el próximo 2 de febrero, a nuestros gobiernos locales. Da así inicio, con esta sesión solemne, el proceso electoral municipal 2020.

Como en otras ocasiones lo hemos dicho, los comicios municipales representan un importante reto logístico para el Tribunal Supremo de Elecciones. Porque, en realidad, se trata de la celebración concurrente de 82 elecciones independientes, para la selección, no de 60 cargos públicos (como es el caso en las elecciones nacionales), sino de más de 6.000. No serán ya 8 tipos distintos de papeletas, sino por arriba de 500, en las que se estima figurarán más de 40.000 candidatos, postulados por una centena de partidos políticos. La buena noticia es que, a cargo de la organización de este proceso, está una institución con décadas de experiencia y amplio reconocimiento internacional, con un equipo humano de probada solvencia técnica y ética.

De modo que nosotros estamos listos. Nos ocuparemos, los próximos 4 meses, de preparar todo para que los costarricenses puedan renovar sus gobiernos municipales con la tranquilidad, confianza y facilidades propias de una democracia madura como la nuestra.

Democracia que tiene su expresión más próxima a la vida de los ciudadanos, precisamente, en las elecciones locales. Unas elecciones que nos recuerdan que el gobierno municipal no es una sucursal del gobierno nacional en el cantón donde uno vive, sino el grupo de personas escogidas por sus propios vecinos, para atender los asuntos de ese lugar en el que viven. Es el autogobierno de los pueblos y barrios, con lo que nosotros, como munícipes, tomamos las riendas de nuestro presente y forjamos el destino de nuestra comunidad. Y por eso son unas elecciones que se viven de cerca.

Ese será nuestro mensaje durante estos meses: estas elecciones se viven de cerca. Porque ese es también, casualmente, el principal reto que tenemos como sociedad: acercarnos. Tomar conciencia de lo lejos que estamos de aquello que tenemos más cerca. Recuperar nuestras comunidades del

abandono en el que no pocas han caído. Dejar de engañarnos imaginando los problemas de nuestros cantones como algo lejano y entender que no son asunto de otros, sino nuestro. Cambiar el recelo, que nos ha distanciado unos de otros, por el interés mutuo. Reconstruir la confianza entre nosotros y pasar de la indiferencia, que nos lleva a querer aislarnos en nuestras vidas privadas, al compromiso con lo que es de todos. En suma: reencontrarnos. Reencontrarnos.

Costarricenses: “desencuentro” es, probablemente, la palabra que mejor define el momento actual en el que estamos convocando a estas elecciones. Un desencuentro que se manifiesta en el estado de nuestro debate público, no solo entre representantes políticos y sectoriales, sino, también, en general, entre los ciudadanos. Sobre todo, en las redes sociales. Un desencuentro en el que sobresalen los gritos y los insultos, así como la escasa disposición a escuchar y conversar. Un deterioro del diálogo ciudadano, caldo de cultivo perfecto para la desinformación y las noticias falsas, que, a su vez, como una espiral de desintegración social, generan más hostilidad y polarización. Desencuentro.

El reto que el Tribunal Supremo de Elecciones lanza hoy a la sociedad costarricense es ir contracorriente. Estas elecciones se viven de cerca y son una invitación a acercarnos. A acercarnos a las realidades y desafíos de nuestros cantones, y a acercarnos, unos a otros, desde el respeto y la empatía. A hablarnos. A comunicarnos. A dialogar.

En aras de ese propósito, les informo que tuvimos la iniciativa de acercarnos a los responsables regionales de las empresas Facebook y Twitter. Les propusimos sumar esfuerzos con nosotros en defensa de la salud del diálogo entre los costarricenses, savia profunda de la salud de nuestra democracia. Diálogo que se da hoy, en buena medida, en esas plataformas digitales. Y la respuesta ha sido muy positiva.

El conjunto de la sociedad debe ser consciente de que preservar y mejorar la seguridad, la libertad y la prosperidad, como clima social, dependen de la vigencia del régimen democrático. Su defensa, entonces, no incumbe solo a las autoridades electorales, sino a todos. A las empresas privadas, sindicatos, medios de comunicación, academia, movimientos sociales, etc. Y Facebook y Twitter son conscientes de ello.

Con Facebook lanzaremos una campaña de alfabetización digital. Talleres en todo el país que, esperamos, tengan un efecto viral de reproducción de conocimientos, destrezas y actitudes. Girarán en torno al concepto de “ciudadanía digital”, es decir, sobre cómo ejercer la dignidad de nuestra condición política de ciudadanos y munícipes, no súbditos ni masa, en las redes sociales. Con

derechos y deberes. Con respeto y tolerancia. Con pensamiento crítico y herramientas prácticas para identificar noticias falsas y, así, no contribuir a su perniciosa diseminación. Será un plan piloto antes de las elecciones municipales, que luego someteremos a una rigurosa evaluación conjunta, entre el Tribunal Supremo de Elecciones y Facebook, apoyados para ello por el Estado de la Nación, el Laboratorio de Investigación e Innovación Tecnológica de la Universidad Estatal a Distancia y el Centro de Investigación en Comunicación de la Universidad de Costa Rica. La idea, claro, es mejorarlo y potenciarlo de cara a las elecciones nacionales de 2022.

Con Twitter, por lo pronto, además de algunas funcionalidades que nos facilitarán para comunicarnos como Tribunal, tenemos programados tres talleres. Uno para nuestro equipo de comunicación, otro para encargados de redes sociales de los partidos políticos y, un tercero, para periodistas. Están dirigidos a promover la más óptima y saludable utilización de las múltiples herramientas que dicha plataforma pone al servicio de sus usuarios. Es decir, para un uso más eficaz de estas, pero, sobre todo, que proteja la libertad e integridad de la conversación.

De esta forma, como autoridad electoral, estamos optando por combatir la desinformación, no con medidas punitivas contra la libertad de expresión, sino con información y promoción del pensamiento crítico. Creemos que la democracia se fortalece, no cuando a los gobiernos se les dan nuevas formas de controlar el pensamiento de las personas y su difusión, sino cuando las capacidades del ciudadano se potencian con nuevos recursos para el ejercicio de su libertad. El valiosísimo esfuerzo que están realizando medios de prensa responsables para combatir las noticias falsas, con servicios de fact checking, debe complementarse con un trabajo más amplio de inmunización de la sociedad mediante la educación. Una labor que el Estado no puede, ni es conveniente, que acometa solo. Debe hacer alianzas con otros actores. Una labor de la que esto, que hoy anunciamos, es solo un aporte inicial.

Un aporte que no se reduce a estas colaboraciones con Facebook. Complementa nuestro programa Votante Informado, nutrido paquete de herramientas informativas sobre los cargos a elegir y su importancia en el gobierno local; sobre el proceso electoral mediante el que se elegirán; sobre la situación real, en múltiples dimensiones, de cada cantón; y sobre las opciones, tanto de candidatos como de propuestas de gestión, entre las que deberá decidir cada ciudadano el 2 de febrero próximo. Todo ofrecido en formatos de fácil acceso y difusión, digital y móvil.

Este Tribunal Supremo de Elecciones, que está cumpliendo 70 años de servir a los costarricenses, a principios del siglo XXI comprendió que no bastaba llevar un impecable registro civil de los ciudadanos y organizar procesos electorales confiables. Debía también desarrollar sus competencias de juez electoral en defensa de los derechos políticos fundamentales, la legalidad, la

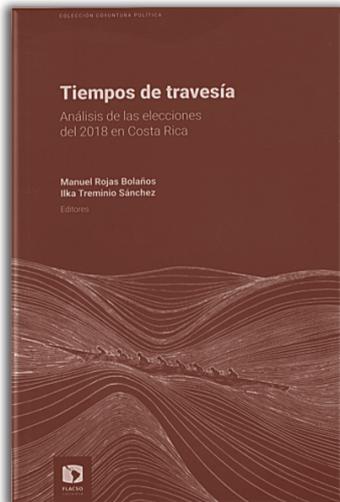
democracia interna de los partidos y la inclusión política. Luego, a finales de la primera década de este siglo, comenzó a ejercer un cuarto ámbito de acción, promoviendo valores cívicos y cultura democrática a través de su Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Y ahora, al final de la segunda década del siglo XXI, toma conciencia (y actúa en consecuencia) de que también es en la esfera pública digital donde debe promover esos valores cívicos y cultura democrática.

Costarricenses, podemos hacerlo. Ya fuimos democracia durante la guerra fría. Fuimos democracia durante la guerra en Centroamérica. Y podemos ser democracia en medio de esta crisis global de posverdad y desinformación en Internet. Porque nadie más que nosotros decidirá lo que seremos. Porque somos un pueblo libre. Vamos a defender nuestra democracia. Vamos a hablar y a escucharnos. Vamos a votar. Vamos a vivir estas elecciones de cerca.

¡Muchas gracias!



RESEÑAS
BIBLIOGRÁFICAS



Manuel Rojas Bolaños e Ilka Treminio Sánchez (editores) 2019, *Tiempos de travesía: Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica*, San José: FLACSO y FKA.

Este libro es una obra colectiva editada por los profesores Manuel Rojas Bolaños e Ilka Treminio Sánchez, publicada conjuntamente por Flacso Costa Rica y por la Fundación Konrad Adenauer, a quince autores en doce artículos para analizar las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2018.

Su tema es particularmente relevante en al menos dos sentidos. Por una parte, profundiza en las particularidades del ejercicio electoral de 2018 que, como señalan los editores, “se alejó bastante de lo esperable, de acuerdo con lo que habían sido los patrones observados en el desenvolvimiento histórico del país”. Por otra, el libro conecta con tendencias globales como el desencanto con las democracias, las regresiones autoritarias, el auge de populismos, los fundamentalismos, la post-verdad y el impacto del Internet y de las redes sociales sobre las elecciones.

El libro se organiza en tres secciones. La primera se refiere a la “Singularidad del proceso electoral” y cuenta con los artículos de Alberto Cortés “Trayectoria y coyuntura: cambios en la dinámica electoral en Costa Rica (1998-2018)”; de Ronald Alfaro “2018: Elecciones inéditas en tiempos extraordinarios”; así como el de Ilka Treminio y Adrián Pignataro “El mito del voto joven: valores, religión y comportamiento electoral en Costa Rica”.

La sección segunda se denomina “Nuevos actores” y reúne los artículos de Rebeca Solano “Coalición Costa Rica: un espacio de participación política”; de Ana Carcedo “Las mujeres, sus derechos y sus acciones en las elecciones del 2018 en Costa Rica”; de Andrey Pineda “Religión, conservadurismo y progresismo en las elecciones del 2018: de las desigualdades socioexistenciales a las diferencias políticas y morales”; de Ignacio Siles, Carolina Carazo y Larissa Tristán “Comunicación y política en clave digital: las redes sociales y el proceso electoral 2017-2018” y de César Zúñiga “Restauración Nacional en las elecciones del 2018: ¿guerra de religiones en una democracia posmaterial?”.

La última sección se dedica a “La óptica personal en el proceso electoral: vivencias y opiniones”. Cuenta con los artículos de Guido Mora “Las elecciones legislativas y presidenciales de Costa Rica en el 2018. Análisis de una elección excepcional”; de Abril Gordienko “#Eleccióncr2018:

una campaña atípica que exhibió la necesaria reingeniería constitucional”; de Velia Govaere “Lo estructural en la coyuntura de los comicios del 2018 en Costa Rica” y de Sergio Ardón “El gran susto”.

La obra en su conjunto tiene los méritos de reunir trabajos de alto nivel analítico, incorporar diversidad de perspectivas, mantener la coherencia y ofrecer variedad metodológica. A partir de su publicación constituye un texto indispensable para estudiar los comicios de 2018.

Hugo Picado León

Director

Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Esta obra, coordinada por la politóloga María José Cascante y que cuenta con aportes de investigación de 17 profesionales, reúne análisis diversos en torno a la participación política de la mujer en las elecciones generales costarricenses de febrero de 2018. Si bien los enfoques son variados en cuanto a temática y metodología, se puede afirmar que, en términos generales, la obra presenta aportes en dos direcciones: el análisis de los cambios políticos y electorales que trajo la campaña electoral de 2018, y el impacto que tuvo dicha campaña en la vida política nacional desde la perspectiva feminista.

La publicación rescata el proceso electoral de 2018, como un hito relevante en el desarrollo democrático costarricense, en tanto estuvo marcado por una efervescente discusión sobre temas de derechos humanos y de género. Si bien hubo otros temas de importancia en el debate tales como la crisis de las finanzas públicas, hubo una serie de eventos relacionados con las creencias y la moral de las personas, que generaron una gran volatilidad de la opinión pública, y que influyeron definitivamente en los resultados en las dos rondas electorales. El rol de las mujeres en la sociedad fue, sin duda, un eje medular de ese debate.



Cabe destacar el análisis electoral que se presenta en el primer artículo del libro, el cual expone la coyuntura sobre la que se asienta el resto de los análisis y facilita la comprensión de cada artículo contenido en la obra. En ese estudio de coyuntura, se resaltan las siguientes premisas:

- Las elecciones de 2018 marcaron un precedente en cuanto a patrones y comportamientos tradicionales del electorado costarricense.
- La contienda se caracterizó por su volatilidad y por apoyos débiles hacia los partidos contendientes. Se evidencia un mayor debilitamiento de las lealtades partidarias.
- Los temas relativos a la moral y a los valores fueron un elemento fundamental del debate, polarizaron a la ciudadanía y definieron los resultados electorales.

Los temas abordados en esta obra incluyen el análisis de la coyuntura electoral 2018, sexualidad y seguridad, relatos de experiencias de mujeres en torno al proceso y la campaña electoral, paridad en el Congreso, inclusión de las mujeres jóvenes, enfoques de la participación política de la mujer en los medios de comunicación y crisis demográfica, entre otros.

Máster Ileana Aguilar Olivares
Secretaria Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia



Revista Mundo Electoral
Año 12, n.º 36, octubre 2019
Panamá: Tribunal Electoral

La edición n.º 36 es inaugurada con el artículo intitulado “La democracia interna de los partidos políticos en el sistema electoral uruguayo”, del vicepresidente de la Corte Electoral de la República Oriental de Uruguay, Wilfredo Penco. En este artículo, el autor pretende explicar y responder la pregunta: ¿Cómo se vota en Uruguay? Para ello comenta una serie de elementos del sistema y proceso electoral, a saber: una hoja de votación, cuarto secreto, comisión receptora de votos, maletas electorales y el papel que desempeña la Corte Electoral. Finaliza Penco con la idea de que apostar por la transparencia y al desempeño político responsable, abastecida de los valores que ofrecen la cultura cívica, la convivencia pacífica, el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y la estabilidad institucional es la mejor apuesta posible para una democracia confiable que aspira a permanecer.

El segundo artículo está constituido por el discurso de Alfredo Juncá Wendehake, magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, dado en la XXXIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe. Este discurso se centró en el papel de las redes sociales dentro de los procesos electorales y sobre el papel que deben asumir los organismos electorales ante las ventajas y vicisitudes que atrae la incursión de estos elementos.

El autor comenta el accionar del Tribunal Electoral de Panamá frente a los retos de las redes sociales y sobre cómo ha procurado convertirlas en una aliada del organismo. Concluye su artículo con la frase: “El tercer acto es una democracia con medios digitales que nos ayudan a alcanzar procesos electorales transparentes, y eso es lo que todos anhelamos”.

El secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, Francisco Javier Guerrero Aguirre, presenta “Desinformación y noticias falsas en contextos electorales” donde comenta el impacto de la desinformación en la era digital y reflexiona sobre los efectos en las esferas políticas y electorales. El autor, a partir de datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, muestra la percepción e influencia que ejercen las redes sociales, Internet y la desinformación en las personas electoras de América Latina.

Finaliza su texto con la idea de que el uso masivo de herramientas digitales impone una revisión constante de la democracia y que resultará indispensable expandir la conectividad de los organismos electorales con políticas incluyentes que procuren dar acceso a grupos marginados y, a su vez, fomentar el uso de las plataformas digitales en apego a los principios democráticos.

El artículo “Juzgados electorales: Una experiencia innovadora en Panamá en las elecciones de 2019” de la subsecretaria general del Tribunal Electoral de Panamá, Raquel María Núñez Ferrer, analiza la figura de los jueces electorales y la jurisdicción especial electoral, respecto de la ejecución del Plan General de Elecciones, conocido como Plagel. Para lograr esto, reseña las indicaciones normativas y resume las acciones o respuestas dadas a denuncias y a impugnaciones.

Con el título “Profesionalización del Servicio Electoral”, Santiago Sosa Castillo, juez titular del Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana, teoriza sobre la importancia de la carrera de servicio de administración electoral. A partir de la experiencia de República Dominicana con la Ley de Régimen Electoral que regula a la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC), el autor expone las ventajas y la necesidad de profesionalizar al servicio electoral.

El artículo de Juan Pablo Pozo Bahamonde, expresidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, titulado “La institucionalidad electoral y las organizaciones políticas en el Ecuador” aborda la relación entre la función electoral y las organizaciones políticas como un elemento necesario para la institucionalización en el Ecuador. El autor analiza lo anterior dentro del marco del Estado constitucional de derechos y justicia, para finalmente establecer el papel del Consejo Nacional Electoral (CNE) y del Tribunal Contencioso Electoral (TCE), organismos de la función electoral ecuatoriana, como impulsores del fortalecimiento de las organizaciones políticas.

“Panamá: 500 años de construir CIUDAD”, bajo este título Raisa Banfield, directora de la Fundación Panamá Sostenible, reseña el 500 cumpleaños de la fundación de la ciudad de Panamá. La autora, con el aporte de elementos de la historia de la ciudad, expone los aciertos y desaciertos de la construcción de esta antigua urbe. Proporcionando paisajes emblemáticos de la ciudad tanto de la modernidad como de los restos coloniales, la autora busca evidenciar el transcurrir de los 500 años de esta metrópoli. Concluye esta memoria de 500 años con los desafíos que le depara a la Ciudad de Panamá para mantener su desarrollo y modernidad sin olvidar su legado.

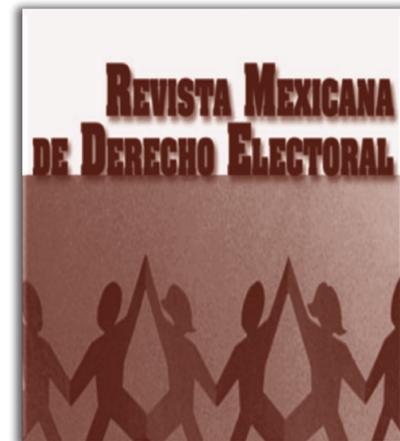
Manuel Carrillo Poblano, coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral, escribe el artículo “Los organismos electorales, sus funciones y retos ante el nuevo escenario de la democracia latinoamericana” donde reseña, en un primer momento, cómo la democratización en América Latina provocó que los organismos electorales se reformaran o (re)construyeran con un modelo dotado de importantes márgenes de independencia y profesionalismo. Posteriormente, centra sus letras en el abordaje de los múltiples retos que afrontan los organismos electorales, pasando por medios de comunicación, representación e interactividad con las agrupaciones

políticas. Refleja en su texto la creencia de que las críticas a los órganos electorales no están centradas en la validez política del gobierno democráticamente electoral, sino en la capacidad directiva del gobierno escogido.

Finaliza el número de la revista con las secciones: Eventos (información breve de varias actividades); ¿Quién es quién en el Mundo Electoral? (pequeñas biografías de personajes políticos latinoamericanos); Electo Tips (breves noticias del mundo electoral); Glosario (incluye el término de ética electoral y un subglosario digital) y Calendario Electoral (fechas de los próximos comicios electorales de diferentes países).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Revista Mexicana de Derecho Electoral
N.º 13-14, enero-diciembre 2018
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas



La *Revista Mexicana de Derecho Electoral* es una publicación semestral y es editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Esta edición está compuesta por las secciones: Doctrina, Ensayos, Estudio Jurisprudencial, Información Electoral, Observación Electoral 2018 y Comentarios Bibliográficos.

La sección Doctrina está integrada por un único artículo, escrito por Manuel Gustavo Ocampo Muñoa, licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas. Bajo el título “Acercamiento a una justicia restaurativa electoral en el contexto de los pueblos originarios de Chiapas” pretende demostrar que la interculturalidad y la justicia restaurativa deben ser parte de un mismo discurso para construir una metodología en materia electoral que les permita a los pueblos originarios de Chiapas obtener la mejor solución posible en los conflictos relacionados con la legitimidad de la autoridad municipal. El autor analiza la trascendencia de la legitimidad material de la autoridad municipal para los pueblos originarios de esa entidad, subrayando la necesaria contextualización de las resoluciones judiciales en materia electoral.

La segunda parte de la revista, Ensayos, se compone en esta ocasión por sólo un artículo. Raúl Montoya Zamora, profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del estado de Durango, redacta el texto intitulado “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a las omisiones legislativas absolutas”. El objetivo del artículo es mostrar el papel que ha desempeñado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) frente a las denominadas “omisiones legislativas absolutas”. Por otra parte, el autor aborda la incorporación del medio de control constitucional conocido como “acciones por omisión legislativa”; para ello realiza una exposición de lo que se entiende por “omisión” y, posteriormente, la relaciona con el término “legislativa” y su conjugación en la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Estudio Jurisprudencial, tercera sección de la Revista, se centra en un único artículo en esta edición. Jaime Olaiz González, profesor de Teoría Constitucional y Derecho Anglosajón en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, escribe “Estudio de la sentencia SUP-JIN-359/2012: sobre la necesidad de una doctrina sobre invalidez por determinancia en el sistema electoral”. En el texto se aborda, mediante el estudio de algunas decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la forma en que el sistema electoral mexicano está en continua calibración. Asimismo, procura defender la pertinencia de establecer, a nivel constitucional y en la legislación secundaria, estándares más estrictos de escrutinio judicial en materia de fiscalización de gastos de campaña.

La sección Información Electoral presenta el artículo de Carlos García de Alba Z., cónsul general de México en Los Ángeles. Con el título “Voto de los mexicanos en el extranjero 2018: la experiencia de Los Ángeles”, describe el proceso del voto de los mexicanos en Los Ángeles, California. El autor analiza los resultados que presentó en cada una de las tres etapas: la credencialización; la inscripción en la Lista Nominal de Electores en el Extranjero y la participación electoral.

Seguidamente, la sección Observación Electoral 2018 introduce seis artículos. El primero de ellos es redactado por Luis Eduardo Medina Torres, investigador nacional nivel I del Conacyt, y por Citlali Villafranco Robles, profesora-investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. “Claroscurios de las elecciones federales de 2018: paridad y violencia de género” bajo este título, el autor y la autora exponen la participación política de las mujeres en los comicios mexicanos del 2018 en dos temáticas específicas: la paridad electoral y la violencia de género. Para lograr lo anterior estudian los efectos de la inclusión, con énfasis en las dificultades de implementar la obligatoriedad de la regla de paridad y la actuación de las autoridades electorales para hacer cumplir la regla de paridad.

El segundo artículo se titula “La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México” de Germán Pérez Fernández del Castillo, doctor en Filosofía por la Universidad de Frankfurt; Pablo Armando González Ulloa Aguirre, doctor en Ciencia Política por la UNAM; Juan Carlos Hernández Moreno, licenciado en Ciencia Política y Administración pública por la UNAM; Jorge Federico Márquez Muñoz, doctor en Ciencia Política por la UNAM y Salvador Mora Velázquez, maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. El texto busca problematizar en torno a la compra y coacción del voto en la Ciudad de México, su relación con el clientelismo, cómo operan sus participantes y cuál es la percepción de la ciudadanía ante estos fenómenos.

Nicolás Loza, profesor e investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México e Irma Méndez, profesora e investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México escriben “De selección en elección: el proceso de selección de consejeros y la integridad de las elecciones subnacionales en México (2015-2018)”. A partir de datos originales sobre la calidad del proceso de selección de los consejeros electorales de los órganos públicos locales y de la integridad de las elecciones subnacionales en México, en este artículo se procura evidenciar dónde han incurrido excepciones o se ha tomado distancia del procedimiento “ortodoxo” de selección de consejeros. Asimismo, procura mostrar que donde ha sido menor la calidad de la conformación del Consejo General de los órganos públicos locales es también donde se han celebrado elecciones menos íntegras. Omar David Jiménez Ojeda, profesor de tiempo completo e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAC y Laura Eloyna Moreno Nango, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH escriben “Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste”. El artículo aborda el fenómeno de la violencia política contra

las mujeres en razón de género desde su concepción doctrinaria, pasando por los avances normativos que pretenden solucionarlo, hasta las percepciones de los principales operadores del sistema electoral en torno a la atención que se presta a las víctimas desde las instituciones.

“Balance de las reformas electorales en el proceso electoral 2018” de Arturo Alvarado Mendoza, Willibald Sonnleitner, Héctor Tejera Gaona, Karine Tinat y Emanuel Rodríguez Domínguez¹ constituye una síntesis ejecutiva sobre los datos recabados durante el periodo comprendido del 1.º de mayo al 2 de julio del 2018 del proceso electoral para la presidencia en México. Se presenta información sobre los siguientes puntos: 1) medidas para fomentar la participación de candidatas y candidatos indígenas en los 28 distritos electorales federales; 2) las percepciones democráticas y la participación ciudadana resultantes de la estrategia electoral adoptada por partidos al integrar; 3) los avances en materia de género en los procesos electorales a partir de los principios de paridad y alternancia en el periodo 2012-2018; 4) los repertorios de acción colectiva y el actuar político de los sectores lésbico, gay, bisexual, transexual, intersexual (LGBTI), con especial atención en su integración a la dinámica partidaria; 5) los efectos que la violencia política y las actividades ilícitas generan entre los actores políticos y, finalmente, 6) una valoración del desempeño de las candidaturas independientes a nivel local y federal.

Cierra esta sección el artículo intitulado “Balance de la elección de México 2018 en perspectiva comparada” de Salvador Romero Ballivián, investigador en la Universidad Católica Boliviana. El artículo analiza la elección a la luz del funcionamiento del esquema administrativo y jurisdiccional, reorganizado profundamente por la reforma constitucional de 2014. Posteriormente, estudia el impacto de la reforma en la administración electoral y en los componentes de naturaleza jurisdiccional, el desarrollo de la jornada electoral y la calificación jurisdiccional de la elección.

En la última sección de la revista, Comentarios Bibliográficos, se reseñan y se comentan diferentes textos de conocimiento jurídico, electoral o cívico. En esta ocasión, Gerardo Romero Altamirano y Gema N. Morales Martínez resumen dos obras de su propia autoría, “Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global” y “Educación cívica: una experiencia global”, donde ligan la realidad global con el ejercicio de las funciones del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Por otra parte, Francisco José de Andrea Sánchez comenta el libro de Luis Espíndola Morales “Ilegalización de los partidos políticos” en donde a su parecer la obra llena un vacío temático en la literatura jurídica mexicana en la materia electoral.

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

¹ La revista no aporta las calidades de las autorías.

